

## **HONORABLE ASAMBLEA:**

A las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales y Justicia y Seguridad Pública les fue turnado para su estudio y dictamen, en fecha 30 de marzo de 2006, el expediente **3827/LXX**, que contiene iniciativa de adición a la Constitución Política del Estado y a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, en materia de creación de una jurisprudencia estatal, presentada por los ciudadanos Oscar Jorge Adame Garza y Luis García Santos.

Por lo anterior y con el fin de atender el requisito de dar vista a la propuesta en estudio, y de iniciar el procedimiento referido, según lo establecido en el artículo 47 incisos a) y b) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, quienes integramos las Comisiones de dictamen legislativo que sustenta el presente documento, consignamos ante este Pleno los siguientes:

## **ANTECEDENTES:**

Los promoventes indican que la jurisprudencia es la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria que emana de ejecutorias pronunciadas por el Poder Judicial, al respecto se dispone en nuestro país la jurisprudencia mexicana emanada de la Suprema Corte de Justicia de la

Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, atentos a lo dispuesto por el Artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a lo establecido en los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo.

Señalan que la importancia de la jurisprudencia radica en la finalidad de preservar los criterios de interpretación de los juicios de los tribunales para dar seguridad jurídica a los gobernados por una parte y por otra, establecer lineamientos de aplicación obligatoria para la resolución de los asuntos en los aspectos judiciales sometidos a la jurisdicción de los tribunales.

Indican que en la legislación de Nuevo León no se contempla la jurisprudencia como fuente resolutoria de controversias, razón por la cual se propone la presente reforma a nuestro marco legal estatal.

Por lo anterior, y una vez reproducido lo anterior y con fundamento además en el artículo 47, inciso b) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, con posterioridad al análisis de la fundamentación y motivación presentada por el promovente de este asunto, quienes integramos la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales ofrecemos al Pleno de este Poder Legislativo, a manera de sustento para este dictamen las siguientes:

## **CONSIDERACIONES:**

Corresponde a este Congreso del Estado conocer sobre el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León. En tal sentido, las presentes Comisiones Dictaminadoras son competentes para conocer el asunto turnado, de conformidad con lo establecido en los incisos b) e i) de la fracción II e inciso b) de la fracción III del artículo 39 y 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Como efectivamente señalan los promoventes en su iniciativa, la jurisprudencia históricamente constituye un elemento importante para otorgar seguridad jurídica a los ciudadanos que por alguna razón tienen que acudir a los tribunales para que se les imparta justicia.

Estas Comisiones en principio aceptan que la jurisprudencia permite y obliga a los juzgadores a someterse a criterios obligatorios clara y previamente definidos por una autoridad competente, con lo que se busca certeza para las personas que acuden a los mismos para dirimir sus controversias. Este movimiento de jurisprudencia local fue adoptado gradualmente en diversas entidades federativas como Coahuila, Chihuahua, Chiapas, Baja California, Estado de México, Durango, Distrito Federal, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas.

No obstante lo anterior, es preciso el mencionar que la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011, ofrece varias novedades trascendentales, las cuales pueden cambiar de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar tales derechos en México, e impactar en el resultado de este dictamen.

Las principales novedades, son las siguientes:

1) La denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución cambia, dejando atrás (al menos en parte) el anticuado concepto de “garantías individuales”. A partir de la reforma se llama “De los derechos humanos y sus garantías”. La expresión derechos humanos es mucho más moderna que la de garantías individuales y es la que se suele utilizar en el ámbito del derecho internacional, si bien es cierto que lo más pertinente desde un punto de vista doctrinal hubiera sido adoptar la denominación de “derechos fundamentales”;

2) El artículo primero constitucional, en vez de “otorgar” los derechos, ahora simplemente los “reconoce”. A partir de la reforma se reconoce que toda persona “goza” de los derechos y de los mecanismos de garantía reconocidos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales. La Constitución se abre de forma clara y contundente al derecho internacional

de los derechos humanos, demostrando de esa manera una vocación cosmopolita muy apreciable;

3) En el mismo artículo primero constitucional se recoge la figura de la “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano;

4) Se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero constitucional el principio de interpretación “pro personae”, muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos. Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano;

5) Se señala, en el párrafo tercero del artículo primero, la obligación del Estado mexicano (en todos sus niveles de de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, **con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas;**

6) Las obligaciones de las autoridades mexicanas en materia de derechos humanos deberán cumplirse a la luz de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos;

7) El Estado mexicano, señala el artículo 1 constitucional a partir de la reforma, debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos;

8) Queda prohibida la discriminación por causa de “preferencias sexuales”. Antes de la reforma, el texto constitucional se refería simplemente a la prohibición de discriminar por “preferencias”, lo que podía generar ciertas ambigüedades sobre el alcance de dicha prohibición. La reforma deja claramente señalado que son las preferencias sexuales las que no pueden ser tomadas en cuenta para efecto de dar un trato diferenciado a las personas o para negarles cualquier derecho;

9) Una de las finalidades de la educación que imparta el Estado mexicano deberá ser el respeto a los derechos humanos, de acuerdo con lo que a partir de la reforma señala el artículo 3 constitucional;

10) Se otorga rango constitucional al asilo para toda persona que sea perseguida por motivos políticos y se reconoce de la misma forma el “derecho de refugio” para toda persona por razones de carácter humanitario. Esto amplía la solidaridad internacional que históricamente ha tenido México hacia las personas que sufren violaciones de derechos en sus países de origen, para quienes deben estar completamente abiertas las puertas el territorio nacional;

10) Se establece, en el artículo 18, que el respeto a los derechos humanos es una de las bases sobre las que se debe organizar el sistema penitenciario nacional, junto con el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Mediante este nuevo añadido al párrafo primero del artículo 18 constitucional la reforma del 10 de junio de 2011 subraya que en nuestras cárceles se deben respetar los derechos humanos y que no puede haber un régimen penitenciario compatible con la Constitución que permita la violación de tales derechos. La privación de la libertad de la que son objeto las personas que delinquen, no justifica en modo alguno que se violen sus derechos humanos, ni por acción ni por omisión de las autoridades;

11) Tomando como base lo que señala la Convención Americana de Derechos Humanos, se modifica el tristemente célebre artículo 33 constitucional, para efecto de modular la facultad del Presidente de la República para hacer abandonar el territorio nacional a las personas extranjeras. Anteriormente esa facultad se ejercía de forma totalmente arbitraria, sin que se le diera ningún tipo de derecho de ser oído y vencido en juicio a la persona extranjera afectada. Con la reforma ya se señala que se debe respetar la “previa audiencia” y que la expulsión solamente procede en los términos que señale la ley, siempre que se siga el procedimiento que la misma ley establezca. También será una ley la que deberá determinar el lugar y el tiempo que puede durar la detención de un extranjero para efecto de su posible expulsión del territorio nacional;

12) Se adiciona I fracción X del artículo 89 constitucional para efecto de incorporar como principios de la política exterior del Estado mexicano, la cual corresponde desarrollar al Presidente de la República, “el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos”. Esto implica que los derechos humanos se convierten en un eje rector de la diplomacia mexicana y que no se puede seguir siendo neutral frente a sus violaciones. Si se acreditan violaciones de derechos humanos, México debe sumarse a las condenas internacionales y aplicar las sanciones diplomáticas que correspondan según el ordenamiento jurídico aplicable;

13) Se le quita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad contenida en el artículo 97 constitucional, la cual pasa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Lo cierto es que había sido la propia Suprema Corte la que, con toda razón, había pedido que se le quitara este tipo de facultad, que en rigor no era jurisdiccional y que generaba muchos problemas dentro y fuera de la Corte;

14) Se obliga a los servidores públicos que no acepten recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de las respectivas comisiones estatales a fundar y motivar su negativa, así como a hacerla pública. Toda recomendación debe ser contestada, tanto si es aceptada como si es rechazada. En caso de que alguna autoridad rechace una recomendación, puede ser citada por el Senado o por la Comisión Permanente (si la recomendación proviene de la CNDH) o bien por la legislatura local (si la recomendación fue expedida por una comisión estatal);

16) Las comisiones de derechos humanos podrán conocer, a partir de la reforma, de quejas en materia laboral. Solamente quedan dos materias en las cuales resultan incompetentes las comisiones de derechos humanos: los asuntos electorales y los jurisdiccionales;

17) Se establece un mecanismo de consulta pública y transparente para la elección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y para los miembros del Consejo Consultivo de la propia Comisión;

18) Se faculta a la CNDH para realizar la investigación de violaciones graves de derechos humanos. El ejercicio de dicha facultad se puede dar cuando así lo considere la Comisión o cuando sea solicitado por el Presidente de la República, el gobernador de un Estado, cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, las legislaturas locales o el jefe de gobierno del Distrito Federal;

19) En los artículos transitorios, la reforma prevé la expedición de una serie de leyes que la irán complementando en el nivel legislativo. Así, ordena que se emita en el plazo máximo de un año a partir de su entrada en vigor, una ley sobre reparación de las violaciones de derechos humanos, una ley sobre asilo; una ley reglamentaria del artículo 29 en materia de suspensión de derechos; una ley reglamentaria del artículo 33 en materia de expulsión de extranjeros y nuevas leyes (tanto a nivel federal como local) de las comisiones de derechos humanos.

Como puede verse, se trata de una reforma que (pese a que es breve en su contenido), abarca distintos temas y aspectos relativos a la concepción y la tutela de los derechos humanos en México. Llega en un momento especialmente delicado, cuando la situación de los derechos humanos en el país se ha degradado considerablemente en el contexto de una exacerbada violencia y de una actuación desbocada e ilegal de un sector de las fuerzas armadas.

Llega también cuando México acumula ya seis sentencias condenatorias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han verificado en el plano internacional lo que ya se sabía: el Estado mexicano presenta profundas deficiencias en la tutela de los derechos.

Por eso es que, a partir de la publicación de la reforma constitucional, comienza una tarea inmensa de difusión, análisis y desarrollo de su contenido. Una tarea que corresponde hacer tanto a los académicos como a los jueces, legisladores, integrantes de los poderes ejecutivos, comisiones de derechos humanos y a la sociedad civil en su conjunto.

La Constitución, por mejor redactada que esté, no puede cambiar por sí sola una realidad de constante violación a los derechos. Nos corresponde a todos emprender una tarea que se antoja complicada, pero que representa hoy en día la única ruta transitable para que en México se respete la dignidad de todas las personas que se encuentran en su territorio. De ahí que además de ser una tarea inmensa, sea también una tarea urgente e indeclinable.

Antes de la decisión de la Corte en el caso “Rosendo Radilla Pacheco” imperaba un control concentrado de la constitucionalidad, lo que cambió radicalmente con ese fallo, puesto que, entre otras cosas, se decidió que *todos* los jueces del Estado mexicano *debían* aplicar el control difuso de la constitucionalidad y la convencionalidad.

Para entender la trascendencia de esta medida primero debemos precisar que el Derecho internacional se forma a través de acuerdos denominados “tratados”, que adquieren su valor obligatorio por medio de la regla *pacta sunt servanda*, figura que proviene de la costumbre internacional, y que consiste en el deber de todo Estado de *cumplir plenamente con sus obligaciones internacionales*. Si no existiera este principio, se produciría un quiebre de las relaciones internacionales, ya que se dejaría a la voluntad de los Estados cumplir o no con lo pactado en los tratados que suscriban. Por lo que respecta a su jerarquía en nuestro país, desde 1999 la Suprema Corte de Justicia dejó en claro que los tratados internacionales, se encuentran situados inmediatamente por debajo de la Constitución.

Completa esta idea Eduardo Ferrer, al resaltar que cuando los tratados internacionales han sido debidamente incorporados *son derecho nacional de fuente internacional*, lo que implica que se “va conformando implícitamente un bloque de constitucionalidad”.<sup>7</sup> Este *bloque de constitucionalidad* se compone no sólo de la propia Constitución, sino de los tratados internacionales y de la legislación ordinaria.<sup>8</sup>

Como parte de este entramado, tenemos que hacer referencia a dos conceptos establecidos en la reforma constitucional citada; en primer lugar, al principio *pro personae*, el cual consiste en que debe aplicarse la norma que sea más favorable o que otorgue mayor protección a la persona, sin importar que se encuentre en un tratado internacional (suscrito por México). Además, se introdujo la *interpretación conforme*, también denominada por Velluzzi

“adaptativa”, que es aquella en la que se *adecua* el significado de una disposición de jerarquía menor al significado que se le haya establecido en otras normas de rango superior o a un principio general del Derecho. En el primer caso se trata de una interpretación condicionada por una jerarquía formal, mientras que en el segundo, por una jerarquía axiológica. Por ejemplo, si una norma tiene dos posibilidades de interpretación y una de ellas está de acuerdo con alguna norma constitucional, se prefiere, *se adapta*, la interpretación a la disposición constitucional, con el efecto de que se conserve la validez de los textos normativos, puesto que se evita declarar la invalidez o ilegitimidad de una norma.

No podemos olvidar que los tratados forman parte de nuestra Ley Suprema y sus postulados deben prevalecer. Según la Suprema Corte, se debe “salvaguardar la unidad del orden jurídico nacional a partir del respeto y observancia de la Ley Suprema... debiendo prevalecer el que otorgue un mejor resultado para lograr la observancia del orden dispuesto por el Constituyente”, y del tratado, que es un compromiso celebrado por nuestro país.

Así el estado de cosas, el principio de interpretación conforme con la Constitución y los tratados internacionales implica un *control de convencionalidad* que deben realizar los jueces nacionales. La doctrina considera que este control surge del principio *iura novit curia*, que implica que el juzgador debe “aplicar las disposiciones pertinentes en una causa, aun cuando las partes no las invoquen expresamente”. Asimismo, se deriva de los

artículos 1° y 2° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que obliga a los Estados suscriptores a garantizar los derechos y las garantías reconocidos en ella y a adoptar las medidas para asegurar el respeto a esos derechos y al principio *pacta sunt servanda*.”

El control de convencionalidad debe llevarse a cabo confrontando el Derecho interno con los diversos tratados y aplicando el que otorgue mayores beneficios a la persona; a partir del resultado que se obtenga, se debe realizar la confrontación de la legislación interna. Con esto, “los tratados de derechos humanos podrán ser utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes.”<sup>14</sup> Es decir, primero hay que confrontar a la Constitución con los tratados y posteriormente ese resultado deberá confrontarse con la legislación secundaria.

Como se ha referido en este dictamen, en México se seguía un control concentrado de la constitucionalidad y la convencionalidad, lo que cambió en julio de 2011, ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el expediente 912/2010, relativo a la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso Rosendo Radilla Pacheco *versus* los Estados Unidos Mexicanos, entre otras cosas resolvió que resultaban obligaciones para los jueces del Estado mexicano, “particularmente al ejercer el control de convencionalidad.”

Abarcó tres aspectos distintos, en primer lugar, la obligación de todos los juzgadores del país de verificar que las leyes que aplican se ajustan a la

Constitución federal y a los tratados internacionales sobre derechos humanos; en segundo lugar, **la obligación de realizar el control difuso confrontando las normas de Derecho interno contra la Constitución y la CIDH**, tomando en cuenta la interpretación realizada por la Corte Interamericana; y en tercer lugar, **la posibilidad para los jueces de todo el Estado mexicano de dejar de aplicar al caso concreto las normas que resulten contrarias a la Constitución o los tratados internacionales.**

Así, el control difuso de la convencionalidad obliga a los jueces, no necesariamente a seguir “criterios establecidos” sino que en su tarea no sólo tomen en cuenta la Constitución y los tratados, sino “también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana. Asimismo, debe ejercerse de oficio, es decir, “con independencia de que las partes lo invoquen”, lo que implica que en cualquier circunstancia los jueces deben realizar dicho control, ya que “esta función no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto.”

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que el control de convencionalidad presupone tres pasos: “a) realizar la interpretación conforme en sentido amplio. Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección

más amplia. *b)* Interpretación conforme en sentido estricto. Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos. *c)* Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces, al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, la Comisión de Justicia y Seguridad Pública somete a la consideración del Pleno, la aprobación del siguiente proyecto de:

## **ACUERDO**

**PRIMERO.-** No ha lugar a la iniciativa promovida por los CC. Oscar Jorge Adame Garza y Luis García Santos, promoventes de la iniciativa de adición a la Constitución Política del Estado y a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León, en materia de creación de una jurisprudencia estatal,

lo anterior por motivo de las propias consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen.

**SEGUNDO.-** Comuníquese el presente Acuerdo a los interesados, en cumplimiento y con la forma establecida por el artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del H. Congreso del Estado de Nuevo León.

**TERCERO.-** Archívese el presente asunto, y en su momento téngase como totalmente concluido.

**Monterrey, Nuevo León**

**COMISIÓN DE LEGISLACIÓN Y PUNTOS CONSTITUCIONALES**

**Dip. Presidente:**

Héctor García García

**Dip. Vicepresidente:**

Héctor Israel Castillo Olivares

**Dip. Vocal:**

Mario Emilio González Caballero

**Dip. Secretario:**

Yoana Elena Martínez Garza

**Dip. Vocal:**

Heriberto Cano Marchan

**Dip. Vocal:**

Leonel Chávez Rangel

**Dip. Vocal:**

Hernán Salinas Wolberg

**Dip. Vocal:**

Jovita Morín Flores

**Dip. Vocal:**

Fernando González Viejo

**Dip. Vocal:**

Jorge Santiago Alanís Almaguer

**Dip. Vocal:**

Alejandro César Rodríguez Pérez

### **COMISIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA**

**Dip. Presidente:**

DIP. HERIBERTO CANO MARCHAN

**VICEPRESIDENTE:**

DIP. OMAR ORLANDO PÉREZ  
ORTEGA.

**SECRETARIO:**

DIP. OSCAR ALBERTO CANTÚ  
GARCÍA.

**VOCAL:**

DIP. ARMANDO GERARDO  
MARTÍNEZ TIJERINA.

**VOCAL:**

DIP. YOANA ELENA MARTÍNEZ  
GARZA

**VOCAL:**

DIP. LEONEL CHÁVEZ RANGEL

**VOCAL:**

DIP. MARIO EMILIO GUTIÉRREZ  
CABALLERO

**VOCAL:**

DIP. FERNANDO GONZÁLEZ  
VIEJO

**VOCAL:**

DIP. JOSEFINA VILLARREAL  
GONZÁLEZ

**VOCAL:**

DIP. JOVITA MORÍN FLORES

**VOCAL:**

DIP. JOSÉ ÁNGEL ALVARADO  
HERNÁNDEZ