

**CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011-PL
SUSCITADA ENTRE LA PRIMERA Y
SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
SECRETARIOS: DAVID GARCÍA SARUBBI
MIGUEL ANTONIO NÚÑEZ VALADEZ
KARLA I. QUINTANA OSUNA**

México, Distrito Federal. Sentencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día **nueve de septiembre de dos mil trece**.

Vo. Bo.:

Cotejó:

V I S T O S los autos para resolver la contradicción de tesis 21/2011-PL, suscitada entre precedentes de la Primera y Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; y

R E S U L T A N D O Q U E:

1. El problema jurídico a resolver por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (de ahora en adelante “Suprema Corte” o “Corte”) consiste en verificar, en caso de que se cumplan los requisitos procesales correspondientes, si el conflicto entre un tratado internacional y una ley o la mera la interpretación directa de una disposición de fuente convencional constituye una cuestión constitucional para efectos de la procedencia de un recurso de revisión en amparo directo. Los antecedentes son los que se relatarán a continuación.

ÚNICO. Denuncia de la contradicción y trámite del asunto

2. Los Ministros integrantes de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, mediante la sentencia del amparo directo en revisión 2336/2010 de

CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011-PL

veinticuatro de noviembre de dos mil diez, denunciaron la posible contradicción entre ese mismo precedente y el sustentado por la Primera Sala de la Corte al resolver el amparo directo en revisión 1169/2008 el cinco de noviembre de dos mil ocho.

3. El Presidente de esta Suprema Corte, por acuerdo de veinte de enero de dos mil once, ordenó formar y registrar el expediente de la contradicción de tesis con el número 21/2011. Asimismo, mandó dar vista al Procurador General de la República para que, si lo estimaba pertinente, emitiera su opinión en un plazo no mayor de treinta días.
4. Posteriormente, por virtud de un acuerdo de tres de marzo de dos mil once, el Presidente de esta Suprema Corte tuvo por presentado el pedimento del agente del Ministerio Público de la Federación, en el cual sostenía que debía prevalecer el criterio de la Segunda Sala y, a su vez, decretó turnar el asunto al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para la elaboración del proyecto de resolución; no obstante, con motivo de la finalización de su periodo como juzgador constitucional, el asunto se turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena mediante acuerdo de cuatro de diciembre de dos mil doce.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia

5. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción I, de la Ley de Amparo, vigente desde el tres de abril de dos mil trece (de ahora en adelante Ley de Amparo), y 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Tercero, fracción VI, del Acuerdo General 5/2013, del Tribunal Pleno, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de junio de dos

mil uno, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios suscitada entre la Primera y Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SEGUNDO. Legitimación para denunciar la contradicción

6. La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo tercero, de la Constitución Federal, y 227, fracción I, de la Ley de Amparo, toda vez que la hicieron valer los Ministros integrantes de la Segunda Sala de esta Suprema Corte.
7. La denuncia fue formulada en el considerando sexto de la sentencia del amparo directo en revisión 2336/2010, aprobada el veinticuatro de noviembre de dos mil diez por mayoría de cuatro votos, en los términos siguientes (negritas nuestras):

SEXTO. Denuncia de contradicción de tesis. No pasa inadvertido para esta Segunda Sala, que en un caso similar al que se examina, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 1169/2008, en sesión de cinco de noviembre de dos mil ocho por unanimidad de cinco votos sostuvo que: ‘la impugnación de una norma secundaria a la luz de un Tratado Internacional o Convenio, en donde es parte el Estado Mexicano, debe considerarse como una cuestión de constitucionalidad de ley (violación al principio de jerarquía normativa derivado del artículo 133 constitucional) no así de legalidad’, contrario a lo que esta Segunda Sala sostiene en el considerando anterior, en el sentido de que el tema de jerarquía normativa no implica un tema de constitucionalidad, sino de legalidad. --- Consecuentemente, de conformidad con el artículo 197 de la Ley de Amparo, en relación con el diverso 10, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se denuncia la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por este Órgano Colegiado y la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el Amparo Directo en Revisión 1169/2008.

8. En los subsecuentes dos apartados, se transcribirán las sentencias de la Primera y Segunda Sala de esta Suprema Corte materia de la contradicción de tesis.

TERCERO. Criterio de la Segunda Sala

9. Por un lado, en el citado amparo directo en revisión 2336/2010, la Segunda Sala de la Corte sostuvo por mayoría de votos, entre otras cuestiones, los razonamientos que siguen:

QUINTO. [...] El segundo agravio también es inoperante. Destaca el recurrente que el Tribunal Colegiado realizó indebida interpretación constitucional del párrafo penúltimo del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en relación con los artículos 16 y 133 constitucionales, en materia de tratados internacionales, que refiere en su demanda al determinar que el citado precepto no menoscaba la calidad de vida de los trabajadores, porque inclusive establecía un incremento anual conforme al índice de precios al consumidor. --- Que tal determinación vulnera el artículo 7° del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales que protege, entre otras cuestiones el derecho de toda persona a condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias, porque cuando el artículo 15 de la ley señalada condiciona la integración de conceptos relacionados con el sueldo, a la pensión jubilatoria, tal aspecto es ajeno al trabajador y restringe los mínimos de subsistencia vital con la restricción de la pensión jubilatoria. --- Que asimismo se vulneran los artículos 11, numeral 1, y 12, numeral 1, de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, en virtud de que la pensión jubilatoria, sin incluir la compensación garantizada y los sobresueldos EPR operativo y quinquenios, contravienen el derecho a un nivel de vida adecuado para el quejoso y su familia, así como que no se cumple el derecho de garantizar el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, porque no es lo mismo que se calcule la pensión jubilatoria con tales percepciones, que sin ellas. --- Destaca que la contravención a las normas internacionales quedó acreditado, ya que en el juicio de origen, el pensionado demostró que percibió sobresueldos EPR operativo, quinquenios y compensación garantizada, por lo que la omisión en su cálculo produce una flagrante contravención de los derechos fundamentales, al no proporcionar condiciones dignas de vida, con la pensión jubilatoria que se disminuye con los conceptos antes citados y no garantiza o no procura 'condiciones de existencia dignas' para él y su familia. --- Que la interpretación se debe sustentar en el principio de respeto del contenido esencial de los derechos fundamentales, que implica que el desarrollo normativo de los mismos debe respetar, en cualquier caso, su contenido esencial y las directrices del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fijadas en la jurisprudencia 61/2000, en la que determina que el juez constitucional debe interpretar la Carta Magna atendiendo a su entorno en el que se desenvuelve, tanto a sus antecedentes históricos, como a sus antecedentes históricos progresivos y, en el caso, el A quo debió considerar que la interpretación constitucional reclamada en el juicio de amparo se refiere a derechos fundamentales del trabajador, para una mejor calidad de vida. --- Como

ha quedado señalado, el anterior agravio resulta inoperante. --- Si bien en la sentencia recurrida el Tribunal Colegiado determinó que el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no contraviene los ‘acuerdos internacionales por el hecho de que la ley condicione la integración de los conceptos sobresueldo (EPR operativo y quinquenios) y compensación que el peticionario percibió, al pago de las cuotas y aportaciones correspondientes,’ los planteamientos en los que el recurrente insiste en que el precepto impugnado sí resulta violatorio de las normas internacionales, son cuestiones de legalidad y no de constitucionalidad. -- - Si bien en la tesis P. IX/2007, visible en la página 6, del Tomo XXV, correspondiente al mes de abril de dos mil siete, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta bajo el rubro: ‘TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL’ (Se transcribe). --- Consecuentemente, en el supuesto de que la ‘Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social’, aprobada mediante resolución de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y el ‘Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales’, tengan la categoría de tratados internacionales, no compete a esta instancia determinar si el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, contraviene alguna disposición de tales acuerdos internacionales, pues la impugnación de una norma secundaria a la luz de un tratado internacional o convenio, debe considerar un aspecto de legalidad por estar referido al tema de jerarquía normativa [...]”.

CUARTO. Criterio de la Primera Sala

10. Por su parte, en sesión de cinco de noviembre de dos mil ocho, la Primera Sala de la Suprema Corte resolvió por unanimidad de votos el amparo directo en revisión 1169/2008, sosteniendo el criterio que sigue:

CUARTO. [...] En otro orden de ideas, esta Primera Sala considera que resulta substancialmente fundado el motivo de inconformidad sintetizado en los incisos A) al F) del considerando anterior, en cuanto la recurrente menciona que procedía el estudio de constitucionalidad del artículo 15 de la ley en estudio. --- En efecto, como bien lo dice la inconforme, procede el análisis de su impugnación como inconstitucionalidad de ley, no así como una cuestión de legalidad como lo analizó el Tribunal Colegiado del conocimiento. --- Esto es así, toda vez que esta Primera Sala en sesión de veintisiete de junio de dos mil siete, por mayoría de cuatro votos (disidente: Ministro Juan N. Silva Meza, quien formuló voto particular; los Ministros Sánchez Cordero y Cossío Díaz, formularon voto concurrente), resolvió el amparo directo en revisión 1850/2004 (quejoso: Consorcio G, grupo Dina, Sociedad Anónima de Capital Variable) asunto que,

primeramente, fue del conocimiento del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la parte de interpretación del artículo 133 constitucional, relativo al tema de 'jerarquía normativa', en el cual estableció que el texto de dicho precepto, permitía advertir que fue intención del Constituyente establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentran apegadas a lo previsto en la Constitución General de la República, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión'; asentado ese principio, y sosteniendo que los Tratados Internacionales efectivamente están por encima de las leyes generales y/o federales, se entiende como problema de constitucionalidad y no de legalidad una contraposición entre estos últimos con los Tratados Internacionales. --- En esa medida, siguiendo los lineamientos establecidos en dicha interpretación, la Sala abordó como una cuestión de constitucionalidad la impugnación del artículo 4-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta por contravenir el 'Convenio para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de impuesto sobre la renta', celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica'. --- Por tanto, al analizarse dicha impugnación, implícitamente, la mayoría de los ministros integrantes de la Primera Sala sustentaron que la impugnación de una norma secundaria a la luz de un Tratado Internacional o Convenio, en donde es parte el Estado Mexicano, debe considerarse como una cuestión de constitucionalidad de ley (violación al principio de jerarquía normativa derivado del artículo 133 constitucional) no así de legalidad, como se estudió en la sentencia reclamada. --- En términos similares a lo antes considerado, se pronunció esta Primera Sala al resolver el tres de septiembre de dos mil ocho, por mayoría de cuatro votos, el amparo directo en revisión 1003/2008, siendo ponente el Ministro José Ramón Cossío Díaz. --- En virtud de lo anterior, en términos del artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo, procede analizar el concepto de violación en donde se hizo valer la inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente en dos mil cinco, al considerarlo violatorio de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, así como del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pues según la quejosa, estos Tratados Internacionales a los que está adherido el Estado Mexicano, establecen por una parte, que los Estados que forman parte del pacto aludido, reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores, un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor; y, por la otra, que dichos Estados reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda, y a una mejora continua de las condiciones de existencia, ya que se establece la eliminación de la pobreza, la elevación continua de los niveles de vida y la distribución justa y equitativa del ingreso, además de la provisión de sistemas amplios de seguridad social y los servicios de asistencia social. --- Consecuentemente, refiere la inconforme, si el dispositivo reclamado prevé un trato inequitativo al pretender otorgarle el mismo trato a los

trabajadores sin considerar la responsabilidad, función y salario que venía percibiendo antes de la jubilación, resulta violatorio de los Tratados Internacionales en cita. --- El concepto de violación hecho valer es infundado, atento a lo siguiente: --- El artículo impugnado a la letra dice: -- 'Artículo 15'. (Se transcribe). --- Los artículos 10 y 11 de la 'Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social', aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de mil novecientos ochenta y adoptada por México el veintitrés de marzo de mil novecientos ochenta y uno, son del tenor literal siguiente: --- 'Artículo 10'. (Se transcribe). --- 'Artículo 11'. (Se transcribe). --- Los artículos 7, 11 y 12 del 'Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales', que la promovente del amparo estimó transgredidos, textualmente dicen: (Se transcribe). --- Pues bien, por lo que se refiere a los artículos 10 y 11 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, se considera que no se actualiza el trato inequitativo que la quejosa le atribuye al artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en detrimento de la Declaración aludida. --- Se concluye así porque las hipótesis contempladas en el artículo 10 antes mencionado, hacen referencia substancialmente a los aspectos siguientes: --- a) La garantía del derecho al trabajo, de una remuneración justa por los servicios prestados y el establecimiento de un salario mínimo suficiente para asegurar condiciones de vida decorosas; -- b) La eliminación del hambre y la garantía del derecho a una nutrición adecuada; --- c) La eliminación de la pobreza; --- d) El logro de los más altos niveles de salud; --- e) La eliminación del analfabetismo y la garantía del acceso a la cultura; y, --- f) La provisión a todos de viviendas y servicios comunales satisfactorios. --- Por su parte, el artículo 11 de referencia establece como objetivos principales los siguientes: --- 1) La provisión de sistemas amplios de seguridad social y los servicios de asistencia social; --- 2) La protección de los derechos de madres y niños; --- 3) La protección de los derechos y la garantía de bienestar de niños, ancianos e impedidos; --- 4) La educación de los jóvenes en los ideales de justicia y paz, respeto mutuo y comprensión entre los pueblos; --- 5) La adopción de medidas de defensa social y la eliminación de condiciones que conducen al crimen y a la delincuencia; y, --- 6) La garantía de que a todos los individuos, sin discriminación alguna, se les den a conocer sus derechos y obligaciones. --- Como se puede observar, en los artículos que la quejosa estimó transgredidos, no existe referencia alguna a la figura jurídica de la pensión por jubilación sobre la que substancialmente gira la problemática del presente asunto y en específico, al contenido de las disposiciones previstas en el penúltimo párrafo del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que dicha demandante considera violatorio de la garantía de equidad. --- Esto es, de la simple lectura de los objetivos perseguidos por los artículos en comento, no se desprende mención alguna en la que se involucre a las pensiones por jubilación, o al sistema previsto por la ley para la determinación de su tope máximo, puesto que por lo que se refiere a los temas invocados por la quejosa en el presente asunto, únicamente hacen referencia a cuestiones relacionadas con el derecho al trabajo y al salario mínimo

suficiente para asegurar una remuneración justa por los servicios prestados y condiciones de vida decorosas, así como a la provisión de sistemas amplios de seguridad social y servicios de asistencia social; empero, como ya se dijo, ninguna referencia se hace respecto al monto máximo que debe fijarse en las pensiones por jubilación. --- En tales condiciones, se concluye que por lo que respecta a la 'Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social', el artículo reclamado no resulta violatorio de la garantía de equidad, en los términos que fueron planteados en la demanda de garantías. --- En otro aspecto, por lo que se refiere a los artículos 7, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cabe decir que dichos numerales se refieren fundamentalmente a lo siguiente: --- Artículo 7. --- a) A una remuneración que proporcione a todos los trabajadores un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, y a condiciones de existencia dignas para ellos y sus familias; --- b) A la seguridad e higiene en el trabajo; --- c) A una oportunidad igual para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda; y, --- d) Al descanso y al disfrute de tiempo libre, así como a la remuneración de los días festivos. --- Artículo 11. --- 1) Se reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, y a una mejora continua de las condiciones de existencia; --- 2) Se reconoce el derecho fundamental de toda persona de estar protegida contra el hambre; --- 3) Se adoptan medidas y programas para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaz de las riquezas naturales; y, --- 4) Se asegure una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades. --- Artículo 12. --- I) Se reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; y, --- II) Se proponen como medidas a adoptar, la reducción de la mortalidad y la mortalidad infantil; el mejoramiento de los aspectos relacionados con la higiene en el trabajo y el medio ambiente; la prevención y tratamiento de enfermedades y la lucha contra ellas y la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad. --- Pues bien, por lo que se refiere a las hipótesis contenidas en los artículos 7 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debe decirse que tampoco se desprende alguna mención relacionada con las pensiones por jubilación o al sistema previsto por la ley para la determinación de su cuantía, puesto que dichos numerales se refieren concretamente, por una parte, a condiciones equitativas de trabajo y de remuneración de los trabajadores, a la seguridad e higiene en el trabajo, a la oportunidad de los trabajadores para acceder a una categoría superior, así como al descanso y a la remuneración de los días festivos; y, por la otra, al derecho de tener un alto nivel de salud física y mental, a evitar la mortalidad infantil y en general al cuidado de la salud de los trabajadores, lo cual significa que se encuentran encaminados a proteger la vida laboral de las personas con las condiciones ahí previstas, pero sin relación alguna con la etapa del retiro del trabajador. --- En tales condiciones, los preceptos mencionados deben quedar fuera de cualquier análisis de fondo del presente asunto, al no tener relación con

el tema fundamental materia de la litis. --- Finalmente, por lo que se refiere al derecho que tutela el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mismo que se refiere al derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo la alimentación, vestido y vivienda adecuados, así como a una mejora continua de las condiciones de existencia, esta Primera Sala considera que dicha disposición no resulta transgredida por lo dispuesto en el penúltimo párrafo del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. --- Ello es así, porque en primer lugar, la promovente del amparo no menciona el porqué el sueldo básico hasta por la cantidad de diez veces el salario mínimo general diario que dictamine la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, no es suficiente para procurarle un nivel de vida adecuado para sí y su familia, pues una cosa es el hecho cierto de que al decretarse la concesión de pensión jubilatoria se disminuyen substancialmente los ingresos que el trabajador obtenía estando laborando de forma activa, y otra es que el monto de la pensión establecido en la determinación correspondiente, no garantice un nivel adecuado de vida. --- En efecto, el análisis integral del punto total controvertido, pone de manifiesto de manera objetiva, que generalmente a la edad en la que regularmente se produce el retiro de la actividad laboral y se obtiene una pensión jubilatoria, las necesidades de los pensionados no suelen ser las mismas que en la etapa laboral, de tal forma que pudiera pensarse que el concepto relacionado con un nivel adecuado de vida, pudiera ser materia de un estudio particular que pudiera evidenciar hasta qué punto se puede precisar cuál puede ser ese nivel al que se refiere la quejosa y el Pacto Internacional que se considera violado. --- Empero, con independencia de los parámetros que se tuvieran que tomar en cuenta para definir lo que es un nivel adecuado de vida, resulta prudente establecer que desde el momento en que un trabajador es afiliado al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, tiene conocimiento de las condiciones tanto del importe de las cotizaciones que se deben entregar a dicho Instituto, como del importe de la pensión que recibirá al momento de su jubilación, de manera que en ambos casos, para las cotizaciones y para las pensiones, se establece la misma suma, por lo que no sería factible otorgar una pensión superior a ese tope que sirve de referencia para el entero de las cotizaciones, sobre todo porque el cálculo de las pensiones está basado en estudios actuariales que toman como base el monto de las aportaciones. --- Esto es, existe un equilibrio entre las cotizaciones del trabajador y las prestaciones que habrá de obtener al momento de la jubilación, de tal forma que aspirar a una pensión superior a la suma que se aportó al Instituto con ese propósito, implicaría exigir un beneficio injustificado que rebasaría la capacidad de la institución de seguridad social, con lo que se generaría un desequilibrio económico en perjuicio del resto de los pensionados. --- En ese orden de ideas, se estima que no puede afirmarse que el penúltimo párrafo del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, transgreda el Pacto Internacional de que se trata, por el hecho de establecer el tope máximo de la pensión que se tomará en cuenta

para determinar el monto de la pensión jubilatoria, puesto que dicha disposición únicamente refleja la circunstancia de que tanto las cotizaciones previstas en los artículos 16 y 21 de la misma ley, como el monto de los seguros, pensiones, subsidios y préstamos contemplados en ese ordenamiento, se efectuarán sobre el sueldo básico y hasta por una cantidad que no rebase diez veces el salario mínimo que dictamine la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos. --- Luego, esta Primera Sala considera que ante un concepto tan subjetivo como el que se refiere a la garantía de un nivel adecuado de vida para el pensionado y su familia, no existen en el sumario parámetros o elementos de convicción que permitan determinar si el monto que resulte de sumar diez veces el salario mínimo general que dictamine la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, constituye una cantidad insuficiente para que el trabajador pensionado tenga garantizado un nivel de vida adecuado para sí y su familia, de tal forma que se pudiera realizar un examen exhaustivo respecto de las condiciones económicas, sociales y de otra índole que prevalecen en todo el país, para así arribar a una conclusión en la que se dilucide cuál debe ser el monto de una pensión jubilatoria que pudiera tomarse como referente para garantizar un nivel de vida adecuado para el trabajador jubilado y su familia. --- No obstante lo antes expuesto, es prudente señalar que si se considera que, en términos de lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo, un salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos, sólo puede concluirse que diez salarios mínimos deben considerarse idóneos para garantizar un nivel adecuado de vida. -- - Con lo anterior, se pone de manifiesto lo infundado del concepto de violación en examen, toda vez que no se advierte que el precepto controvertido resulte violatorio de la garantía de equidad, en los términos planteados en la demanda de garantías. (...)"

QUINTO. Existencia de la contradicción

11. Ahora bien, para poder determinar si existe la contradicción de tesis denunciada, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que se precisa la concurrencia de las siguientes condiciones:
 - a) Dos o más ejecutorias en las que se adopten criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.
 - b) Los criterios emitidos en esas ejecutorias se presenten en las consideraciones, razonamientos o respectivas interpretaciones jurídicas.

12. Al respecto, es aplicable la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro y texto que a continuación se reproduce (negritas nuestras):

CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES. De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan ‘tesis contradictorias’, entendiéndose por ‘tesis’ el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: ‘CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.’, al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que ‘al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes’ se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en ‘diferencias’ fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la

existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución¹.

13. En el caso concreto, con base en los precedentes transcritos en los considerandos tercero y cuarto de esta resolución, se advierte que, por una parte, la Segunda Sala sostuvo que la impugnación de una norma secundaria a la luz de un tratado internacional o convenio, por estar referido al tema de jerarquía normativa, es una cuestión de legalidad. Lo anterior, al declarar como inoperante uno de los agravios del recurso de revisión en el cual se argumentó que el artículo 15, penúltimo párrafo, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado resultaba violatorio del artículo 7º del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de los artículos 11 y 12 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, en relación con los artículos 16 y 133 de la Constitución Federal².

14. Por su parte, la Primera Sala determinó que la impugnación de una norma secundaria a la luz de un tratado o convenio internacional, en donde es parte el Estado mexicano, debe considerarse como una cuestión constitucional por tratarse de una violación al principio de jerarquía normativa derivado del artículo 133 constitucional. A su juicio, y tomando en consideración el diverso amparo directo en revisión 1850/2004, el aludido precepto constitucional, relativo al tema de “jerarquía normativa”, permite advertir que fue intención del Poder Constituyente establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a la Constitución Federal, constituyen la “Ley Suprema de la Unión”.

¹ Tesis P./J. 72/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

² En ese caso, es importante destacar que el Tribunal Colegiado en la sentencia de amparo había determinado que el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no contravenía las referidas normas internacionales

15. En consecuencia, la Primera Sala resolvió que la contraposición entre las leyes generales y/o federales con los tratados es una cuestión de constitucionalidad y declaró fundado el agravio en el que se reclamó la omisión en el estudio de inconventionalidad del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por el inadecuado ejercicio interpretativo del órgano colegiado. Sin embargo, al analizar los conceptos de violación, sostuvo que dicha norma no era violatoria de los artículos 10 y 11 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social y 7, 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³.
16. Con base en lo anterior, este Tribunal Pleno considera que las Salas contendientes sostuvieron posturas o criterios jurídicos contradictorios sobre un mismo punto de derecho: si la impugnación de una ley por vulneración de un tratado o convenio internacional es una cuestión de legalidad o una cuestión de constitucionalidad para efectos de analizar los agravios de un recurso de revisión derivado de un juicio de amparo directo⁴.
17. Para la Segunda Sala, al tratarse de un tema de jerarquía normativa, la impugnación de una ley, por supuestamente contravenir un tratado o convenio internacional, es una cuestión de legalidad que hace improcedente el recurso de revisión. En cambio, a juicio de la Primera Sala, la aplicación del artículo 133 de la Constitución Federal es un supuesto de jerarquía normativa, por lo que la confrontación de una ley con un tratado o convenio internacional debe considerarse una cuestión de constitucionalidad y no de legalidad, a pesar de que en el análisis del fondo del asunto se haya declarado infundado el concepto de violación correspondiente.

³ Sobre el punto jurídico fundamental, en términos similares se pronunció la propia Primera Sala por mayoría de cuatro votos al resolver el tres de septiembre de dos mil ocho el amparo directo en revisión 1003/2008.

⁴ En los casos concretos, se analizó si era procedente o no la revisión para estudiar el planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por la supuesta transgresión del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social.

18. En suma, existe la contradicción de tesis denunciada y su materia consistiría en determinar si se trata de una cuestión de legalidad o una de constitucionalidad el planteamiento consistente en que una ley transgrede un tratado o convenio internacional, a efecto de proceder a su análisis en el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el juicio de amparo directo en términos del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal.
19. No obstante, dado que la materia de la contradicción se centra en determinar el significado del mencionado artículo 107, fracción IX, constitucional cuando establece que procede el recurso de revisión en amparo directo en contra de “las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales”; este Tribunal Pleno observa que el referido supuesto de procedencia guarda íntima relación con el relativo a que “establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieran sido planteadas”.
20. Por tanto, al existir íntima relación entre los dos supuestos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo —la resolución de la constitucionalidad de normas generales y la interpretación directa de un precepto constitucional—, así como su ejemplificación negativa —la omisión de su resolución—, pues todos implican un entendimiento común de lo que ha de reputarse como una “cuestión de constitucionalidad”—, se estima necesario **extender** la materia de la resolución del diferendo interpretativo a ambos supuestos de procedencia del recurso de revisión.
21. Lo anterior es así, pues el segundo supuesto aludido de procedencia del recurso de revisión en el amparo directo se traduce a su vez en la necesidad de determinar si la interpretación directa de una norma que contenga o no un derecho humano en un tratado internacional implica una cuestión de constitucionalidad o de legalidad.
22. Cabe aclarar que no es obstáculo para el análisis de la presente contradicción de tesis que con posterioridad a la fecha en que se

pronunciaron las ejecutorias de ambas Salas (la Primera el cinco de noviembre de dos mil ocho y la Segunda el veinticuatro de noviembre de dos mil diez), la Constitución Federal haya sido reformada mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el seis y diez de junio de dos mil once⁵, los cuales trastocaron una gran variedad de aspectos torales del ordenamiento constitucional, entre ellos el régimen jurídico de protección de los derechos humanos y el ámbito material de protección del juicio de amparo, y que el dos de abril de dos mil trece se haya publicado la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de ahora en adelante Ley de Amparo).

23. Si bien los precedentes de las Salas que ahora se confrontan no dieron cuenta del actual texto del artículo 107 de la Constitución Federal ni del cambio sustancial en el ordenamiento constitucional respecto del ámbito de protección de los derechos humanos, incluidos los que derivan de fuentes formalmente internacionales, este Tribunal Pleno estima imperante resolver el punto de contradicción a la luz del contenido vigente de la Constitución Federal y de la Ley de Amparo, para de esta manera privilegiar el principio de seguridad jurídica que debe regir en la regulación constitucional del juicio de amparo como medio idóneo para la protección de los derechos humanos *reconocidos* en el propio texto constitucional y en los convenios internacionales de los que México sea parte.

24. Además, el hecho que el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente desde el tres de abril de dos mil trece, establezca que el recurso de revisión en amparo directo es procedente *“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 de los que México es parte [...]”*, no es un

⁵ Las modificaciones a la Constitución Federal en materia de derechos humanos, introducidas por el referido decreto de diez de junio de dos mil doce, entraron en vigor a partir del once de junio de dos mil once de conformidad con el artículo primero transitorio; mientras que las reformas constitucionales en materia del juicio de amparo, publicadas el seis de junio del dos mil doce, son vigentes desde el cuatro de octubre del mismo año de acuerdo a lo previsto en el artículo primero transitorio del propio decreto.

impedimento para que este Tribunal Pleno entre al estudio de fondo de esta contradicción de tesis, pues aunque tal regla haga referencia a los derechos humanos previstos en tratados internacionales como supuesto de procedencia, no es claro qué sucede si en la demanda de amparo sólo se impugna la inconventionalidad de la ley secundaria sin aludir en ningún momento a disposiciones constitucionales y si existe duda sobre la concurrencia o no de un derecho humano en las normas en conflicto.

25. Asimismo, el artículo legal no soluciona por completo la materia de la contradicción ni da cuenta del cambio paradigmático del ordenamiento jurídico respecto del ámbito de protección y salvaguarda de los derechos humanos. Igualmente, no resuelve el problema por lo que respecta a los juicios de amparo directo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Amparo, los cuales pueden detonar la promoción del recurso de revisión y, por tanto, en tales casos es necesario determinar si la confronta entre ambos tipos de normas generan o no una cuestión de constitucionalidad, lo cual implica analizar el alcance del esquema constitucional a fin de determinar la solución otorgada desde las mismas normas constitucionales.
26. Por último, es importante resaltar desde el apartado que ahora nos ocupa, que el tres de septiembre de dos mil trece este Tribunal Pleno se pronunció sobre el alcance del artículo 1° de la Constitución Federal al resolver la **contradicción de tesis 293/2011**, en el sentido de que los derechos humanos *reconocidos* en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México es parte, al no relacionarse entre sí en términos jerárquicos por ser inherentes a la persona, integran un catálogo de derechos que funcionan como un parámetro de regularidad constitucional.
27. Ello significa, desde un punto de vista formal, que las normas convencionales no pueden contravenir el principio de supremacía constitucional, pues precisamente forman parte del conjunto normativo respecto del cual se predica dicha supremacía.

28. Así, este Tribunal Pleno explicita que la resolución del presente asunto tiene como punto de partida y núcleo central lo fallado en la citada **contradicción de tesis 293/2011**, por lo que a lo largo de la sentencia se hará referencia de manera sistemática a la misma.

SEXTO. Estudio de la contradicción

29. Este Tribunal Pleno, con base en los antecedentes recién relatados, considera que el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia es el que se desarrolla en el presente considerando.

30. A juicio de esta Suprema Corte, el conflicto material que resulta de una sentencia en donde se estudia la validez del acto de aplicación de una norma legal, en confrontación directa con una disposición de un tratado internacional, o se realiza —u omite— la interpretación directa de un precepto de una convención, radica en una “cuestión constitucional” para el análisis de la procedencia de un recurso de revisión en amparo directo cuando la norma de fuente internacional que se utilice como parámetro de control establezca, como contenido normativo, las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano.

31. Dicho de otra manera, si en un recurso de revisión de un juicio de amparo directo se formulan agravios en contra de una sentencia que se haya pronunciado o haya omitido pronunciarse sobre una colisión entre una ley secundaria y lo previsto en un tratado internacional o se alegue la existencia —u omisión— de una interpretación directa de una norma de fuente convencional que reconozca un derecho humano por parte del tribunal colegiado, se entenderá que existe una “*cuestión constitucional*” cuando de la interpretación de la respectiva norma del tratado se advierta, *prima facie*, que lo que está en juego es un derecho humano. De lo contrario, será un aspecto de mera legalidad que se tendrá que solucionar a partir del sistema de jerarquía de fuentes.

32. Lo anterior tiene su fundamento en que, de acuerdo con una interpretación sistemática, teleológica e histórica de los artículos 1º, 107, fracción IX, y 133 de la Constitución Federal, cuando la solución de un conflicto jurídico dependa de la interpretación y aplicación de un derecho humano *reconocido* en la Constitución o en un tratado internacional ratificado por México, la impugnación no debe resolverse desde un plano jerárquico, sino funcional, ya que por mandato del propio párrafo primero del artículo 1º constitucional existe una interrelación substantiva de los contenidos de las normas constitucionales y de las convencionales para efectos de *reconocer* y, por ende, respetar, proteger, promover y salvaguardar los derechos humanos.
33. Esta conclusión no sólo se fundamenta en las recientes modificaciones constitucionales a los preceptos mencionados, sino que se acomoda en el entendimiento jurisprudencial que esta Suprema Corte ha tenido del principio de supremacía constitucional, el cual da acomodo a dos tipos de *cuestiones propiamente constitucionales*: i) la protección del sistema de fuentes y ii) la protección coherente del sistema de principios objetivos del ordenamiento jurídico —en donde se encuentran centralmente los derechos humanos—.
34. Este razonamiento supone que, desde un punto de vista estrictamente formal, la generalidad de los tratados internacionales, como conjunto de normas provenientes de una fuente internacional, siguen teniendo una jerarquía inferior a la Constitución y superior a la de las leyes secundarias, por lo que deben de cumplir invariablemente con el procedimiento correspondiente para integrarse al derecho interno y pueden ser impugnables a través de los medios de control de constitucionalidad —a esta vertiente del principio de supremacía constitucional interesa el principio de jerarquía normativa conforme al cual se tutela la unidad del sistema de fuentes—. Sobre esta cuestión, en la **contradicción de tesis 293/2011**, se aclaró expresamente que era imprescindible distinguir entre la *incorporación* de un tratado internacional al orden jurídico (a partir del cumplimiento de los requisitos formales de validez) y su validez material dentro del mismo (que se

satisface a partir de su conformidad con la Constitución y otros tratados internacionales).

35. Dicho de otra manera, una vez que los tratados forman parte del ordenamiento jurídico al satisfacer los requisitos formales y materiales de existencia y validez, el propio texto constitucional *reconoce y asimila* el contenido de sus normas que den lugar a un derecho humano y le otorga a ese contenido un *estatus constitucional*, no sólo para formar parte de los parámetros de control en estricto sentido, sino como principios o reglas válidas que irradian vertical y horizontalmente en la totalidad del ordenamiento jurídico —como también se demostrará, a esta vertiente del principio de supremacía constitucional interesa la protección coherente de un conjunto de principios objetivos—.

36. Así las cosas, para explicar la posición anticipada de este Tribunal Pleno sobre la procedencia del amparo directo en revisión cuando esté involucrado como parámetro de regularidad las normas de derechos humanos de un tratado internacional, se abordarán a continuación dos supuestos trascendentales: la especial posición jurídica de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico mexicano y el efecto de tales presupuestos normativos en los aspectos de procedencia del recurso de revisión de un amparo directo y en lo que normativamente se ha denominado como “*cuestión constitucional*”.

I. La “cuestión constitucional” y los derechos humanos

37. La resolución de la presente contradicción de tesis debe pasar forzosamente por la explicitación del valor normativo que tienen en el ordenamiento jurídico mexicano los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de los que México sea parte, basándonos en las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos y del juicio de amparo; lo anterior, pues para poder desarrollar el estándar jurídico que determina la existencia de una “*cuestión*”

constitucional” es necesario que esta Suprema Corte retome las implicaciones de tales reformas en la estructura constitucional.

38. Tal como se adelantó, en la **contradicción de tesis 293/2011** se sostuvo que los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales no se relacionan jerárquicamente y constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional, entendiendo que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.
39. La razón fundamental para haber tomado dicha determinación consistió en que las modificaciones constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once trastocaron sustancialmente el ordenamiento constitucional mexicano. Con base en la primera, se reformaron los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Federal para variar, entre otras cuestiones, la regulación procesal del juicio de amparo y establecer como materia del mismo las controversias que se susciten por “[...] *normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte*”⁶.
40. La intención primordial del Poder Constituyente fue garantizar la accesibilidad del juicio de amparo, eliminar sus tecnicismos y ampliar su ámbito de protección a una multiplicidad de derechos que, históricamente, no habían sido suficiente y eficientemente salvaguardados por el Estado, tales como los derechos económicos, sociales y culturales de fuente constitucional e internacional⁷.

⁶ Antes de la reforma constitucional, el artículo 103, fracción I, señalaba que: “Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales”.

⁷ En la exposición de motivos de la reforma constitucional, presentada en la Cámara de Senadores el diecinueve de marzo de dos mil nueve por el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, se señala expresamente que: “[U]no de los objetivos centrales contenidos en la presente iniciativa es llevar a cabo una reforma integral al instrumento de control constitucional más importante que se tiene en el ordenamiento jurídico mexicano, y lo que es más, al principal medio de protección de los derechos fundamentales y garantías, como es el juicio de amparo. Debido a ese papel trascendental en la vida jurídica y política del país, es que se pretende fortalecerlo a partir de la eliminación de tecnicismos y formalismos extremos que han dificultado su accesibilidad y, en consecuencia, su ámbito de protección [...] La Constitución de 1917 no es solamente un catálogo de

41. Esta reforma constitucional de seis de junio alteró parcialmente los presupuestos de procedencia del amparo directo en revisión al modificar el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, el cual actualmente establece que:

Artículo 107.- Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...]

IX.- En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

42. La modificación consistió en la sustitución de una de las condiciones de aplicación de la norma. Así, para que proceda el recurso de revisión en un amparo directo se tiene que haber planteado en la demanda y/o resuelto u omitido resolver en la sentencia la “*constitucionalidad de normas generales*”, mientras que anteriormente se exigía que se decidiera sobre “*la inconstitucionalidad de una ley*”⁸ (aunque en sentido restringido todas las leyes son normas generales, no todas las normas generales son leyes).

derechos relacionados con la libertad y la propiedad del ciudadano -los denominados derechos humanos de primera generación-, sino que consagra también un núcleo de importantes derechos sociales -derechos de segunda y tercera generación-, que deben contar con las mismas garantías y mecanismos para hacerlos efectivos. [...] En ese mismo sentido y por lo que se refiere a los derechos económicos sociales y culturales reconocidos en la Constitución y en los mencionados instrumentos internacionales, debe precisarse que el reconocimiento y tutela que se haga de ellos, implica la necesidad de modificar nuestro entendimiento de tales derechos como normas programáticas, que en la práctica han sido vistas simplemente como directrices abiertas para el Estado y no como derechos exigibles de manera individual o colectiva”. Estos objetivos se respetaron y se hicieron propios a lo largo de todo el procedimiento de modificación constitucional.

⁸ El artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, derogado, preveía que: “Art. 107.- Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes: [...]IX.- Las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, a menos de que decidan sobre la inconstitucionalidad de una ley o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales”.

43. Los demás requisitos quedaron intactos, pues desde la normatividad precedente se supeditó la viabilidad del recurso de revisión a la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, así como a que se hubiere solicitado en el escrito inicial la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal y se hubiere realizado u omitido realizar el estudio correspondiente por el órgano colegiado, con fundamento tanto en el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, vigente hasta el tres de abril de dos mil trece, como en el Punto Primero del Acuerdo Plenario Número 5/1999 y en jurisprudencia reiterada de esta Suprema Corte⁹.
44. Por su parte, la reforma de diez de junio de dos mil once, que tuvo como objeto los artículos 1°, 3°, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, apartado B, y 105 constitucionales, vino a complementar, entre varias cuestiones, la modificación a la Constitución Federal en materia del juicio de amparo y redefinió el entendimiento de los derechos humanos, de sus garantías y de su importancia y rango en el sistema constitucional. De acuerdo con el primer párrafo del artículo 1° de la Constitución Federal, los derechos humanos, como inherentes a la existencia misma del ser humano, no son ya meras concesiones o *garantías* del Estado a sus habitantes, sino plenos derechos que se *reconocen* como parte inescindible de la dignidad humana y autonomía personal. El texto del artículo es el siguiente:

⁹ Véase, entre todas, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 64/2001, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XIV, diciembre de 2001, p. 315, de rubro y texto: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA. Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción V, 86 y 93 de la Ley de Amparo, 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo 5/1999, del 21 de junio de 1999, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, permiten inferir que un recurso de esa naturaleza sólo será procedente si reúne los siguientes requisitos: I. Que se presente oportunamente; II. Que en la demanda se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal y en la sentencia se hubiera omitido su estudio o en ella se contenga alguno de esos pronunciamientos; y III. Que el problema de constitucionalidad referido entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia a juicio de la Sala respectiva de la Suprema Corte; en el entendido de que un asunto será importante cuando de los conceptos de violación (o del planteamiento jurídico, si opera la suplencia de la queja deficiente) se advierta que los argumentos o derivaciones son excepcionales o extraordinarios, esto es, de especial interés; y será trascendente cuando se aprecie la probabilidad de que la resolución que se pronuncie establezca un criterio que tenga efectos sobresalientes en materia de constitucionalidad; por el contrario, deberá considerarse que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado, cuando no se hayan expresado agravios o cuando, habiéndose expresado, sean ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, siempre que no se advierta queja deficiente que suplir y en los demás casos análogos a juicio de la referida Sala, lo que, conforme a la lógica del sistema, tendrá que justificarse debidamente".

CAPITULO I.

DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SUS GARANTÍAS.

Art. 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.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

45. Este entendimiento de los derechos humanos como derechos subjetivos con fundamento común en la dignidad humana y autonomía personal dista mucho de lo establecido en el derogado artículo 1° constitucional, el cual mantuvo su texto original desde la promulgación de la Constitución Federal el cinco de febrero de mil novecientos diecisiete. El encabezado del Capítulo Primero del Título Primero se denominó "*De las Garantías Individuales*" y el primer párrafo de tal artículo 1° señalaba que: "*[E]n los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece*".
46. Para este Tribunal Pleno, la diferencia entre los referidos preceptos constitucionales es sustancial, pues con la reforma de diez de junio de dos mil once, para referirse al goce de los derechos humanos, el Poder Constituyente intencionalmente prescindió del término "otorgar" y utilizó el de "reconocer". Así, el Poder Constituyente quería dejar en claro que el nuevo texto constitucional se distanciaba de la Constitución Federal de 1917 y que

ahora los derechos humanos deben funcionar como un eje transversal de todo el ordenamiento jurídico y como una fuente de legitimación del propio Estado constitucional y democrático de Derecho.

47. Esta postura del Poder Constituyente fue consistente y concurrente a lo largo de todo el procedimiento de reforma constitucional. En varias de las cuarenta y siete iniciativas de diputados y senadores que formaron parte de la discusión parlamentaria se sostuvo que los derechos humanos son inalienables e inherentes a la persona humana, los cuales se afirman frente al poder público y no necesitan, para existir, del otorgamiento por parte del Estado, sino que simplemente requieren su reconocimiento jurídico para ser protegidos¹⁰. Estas razones fueron plenamente identificadas en la **contradicción de tesis 293/2011**, en el apartado referente a la reforma constitucional en materia de derechos humanos.

48. Al respecto, esta Suprema Corte advierte que en el primer dictamen de reforma constitucional de la Cámara de Diputados de veintitrés de abril de dos mil nueve, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos señalaron que *“los derechos humanos son una de las dimensiones constitucionales del derecho internacional contemporáneo y que*

¹⁰ El procedimiento de reforma constitucional, a grandes rasgos, se llevó a cabo de la siguiente manera: en un primer momento, entre el veintiuno de diciembre de dos mil seis y el veintisiete de agosto de dos mil ocho, se presentaron en la Cámara de Diputados treinta y tres iniciativas relacionadas con la incorporación de los derechos humanos de fuente internacional o de alguno de ellos al texto constitucional. Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos emitieron un dictamen de reforma constitucional el veintitrés de abril de dos mil nueve, el cual fue discutido, votado y aprobado por el Pleno ese mismo día. La Cámara de Senadores recibió la minuta correspondiente y, posteriormente, el ocho de abril de dos mil diez, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, suscribieron un dictamen en el que dieron cuenta de catorce iniciativas de senadores relacionadas con el tema, por lo que modificaron la propuesta de reforma constitucional. Este dictamen se discutió, votó y aprobó por el Pleno el mismo ocho de abril y, consecuentemente, se remitió la minuta a la legisladora para los efectos constitucionales correspondientes. Seguidos los trámites, el catorce de diciembre de dos mil diez, las comisiones de la Cámara de Diputados aprobaron otro dictamen de modificación constitucional, que fue discutido, votado y aprobado al día siguiente. Tras la remisión de la minuta, el ocho de marzo de dos mil once, las comisiones de la Cámara de Senadores emitieron un dictamen aprobatorio y modificadorio, mismo que fue discutido, votado y aprobado por el Pleno. La minuta se envió nuevamente a la Cámara de Diputados, cuyas comisiones valoraron y aprobaron la reforma mediante dictamen de veintitrés de marzo siguiente. Ese mismo día, el Pleno discutió, votó y aprobó la modificación constitucional, remitiendo el decreto a los congresos de las entidades federativas. Por último, el primero de junio de dos mil once, en sesión ordinaria de la Comisión Permanente de la Cámara de Diputados se dio cuenta del voto aprobatorio de veintiún congresos estatales y de uno en contra (Guanajuato), haciéndose la declaratoria de reforma constitucional, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio del mismo año.

*éstos son inherentes a la dignidad de la persona y reconocidos por el Estado a través de sus leyes*¹¹, siendo necesario e imperante diferenciar de una vez por todas entre los derechos humanos y sus garantías, *“por lo que ya no existiría distinción entre los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los derechos reconocidos por el Estado mexicano vía los tratados internacionales [...] la única diferencia sería su fuente*¹². Respecto al punto del reconocimiento de los derechos humanos, el dictamen fue enfático en sostener que *“con la adición del verbo ‘reconocer’ [en el artículo 1º constitucional] se busca que los derechos sean inherentes a las personas y el Estado simplemente reconozca su existencia*¹³.

49. La Cámara de Senadores adoptó esta misma lectura de los derechos humanos y del derecho constitucional y en su primer dictamen de siete de abril de dos mil diez, aunque complementó la minuta de la legisladora, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, argumentaron que la modificación al artículo 1º de la Constitución Federal es el “corazón” de la reforma y que, de aprobarse la propuesta, se reconocerían explícitamente a *“los derechos humanos como derechos inherentes al ser humano, diferenciados y anteriores al Estado y se les dotará, por ende, del más pleno reconocimiento y protección constitucional*¹⁴, lo que implicaría *“un amplio reconocimiento de los derechos humanos, dándoles carácter constitucional a todos, con lo que deben considerarse incluidos, tanto los que se encuentran expresamente reconocidos en el texto constitucional, como los consagrados en los tratados internacionales de los que México sea parte*¹⁵.

¹¹ Publicado en la Gaceta Parlamentario de la Cámara de Diputados el jueves veintitrés de abril de dos mil nueve, Anexo XVI, página 43.

¹² *Idem*.

¹³ *Ibidem*, p. 44.

¹⁴ Publicado en la Gaceta del Senado Número 113 de la Cámara de Senadores el miércoles siete de abril de dos mil diez, página 12.

¹⁵ *Idem*. Es importante destacar que el propio Poder Constituyente limita expresamente el marco de derechos humanos y sus fuentes, al ser aquéllos reconocidos en la Constitución y los que se encuentran establecidos en los tratados internacionales que México ha ratificado. En tanto que, como se ha expresado, la persona es titular de un conjunto de derechos humanos y es el Estado quien soberanamente los reconoce. Podrían existir, de conformidad con la redacción del artículo 1º constitucional, otros derechos humanos que no estuvieran en ningún tratado del que México sea parte ni en la Constitución, por lo cual, para la Carta Fundamental no estarían reconocidos. Lo anterior, no significa que el individuo no sea titular de los mismos, sino que, tal como lo previó el legislador, dicho derecho no tiene de manera expresa una protección jurídica en el ordenamiento jurídico; no obstante, éste podría ser salvaguardado con base en una interpretación armónica que

50. Estos dictámenes legislativos fueron aprobados sin salvedades por los Plenos de ambas cámaras por doscientos ochenta y siete votos a favor y uno en contra, respecto al primero, y por unanimidad de noventa y siete votos a favor, en relación con el segundo.
51. Lo relatado muestra que el nuevo esquema constitucional comprende, de manera expresa por el Poder Constituyente, el reconocimiento de derechos humanos inherentes a la persona, en contraposición con la anterior redacción constitucional que implicaba un otorgamiento de garantías. En ese sentido, es importante denotar la distinción entre un Estado que otorga garantías y uno que reconoce derechos humanos, ya que es de gran relevancia pues constituye una distinción estructural y material de las normas jurídicas.
52. Así, este cambio de otorgamiento de garantías al reconocimiento de derechos es de una trascendencia fundamental pues, tal como se desprende de la evolución en la materia y en el proceso de reforma del artículo 1º constitucional, es un paso más para la consecución de un verdadero Estado constitucional de Derecho en el que, a través de un acto soberano del Poder Constituyente, se han reconocido los derechos humanos como universales, indivisibles, interdependientes y progresivos¹⁶, así como su consecuente transversalidad en el texto constitucional.

respete la interrelación de los derechos humanos. Es pertinente recordar que las constituciones nacionales y los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos conforman el piso mínimo de protección.

¹⁶ Véase la tesis 1ª XVIII/2012 (9ª.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo 1, Libro IX, Novena Época, junio de 2012, página 257, de rubro y texto: "DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA. Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, vigente a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer diversas obligaciones a las autoridades, entre ellas, que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia; es decir, que los derechos humanos son los reconocidos por la Ley Fundamental y los tratados internacionales suscritos por México, y que la interpretación de aquélla y de las disposiciones de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales y en las leyes, siempre debe ser en las mejores condiciones para las personas. Asimismo, del párrafo tercero de dicho precepto destaca que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que, en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los

53. Por ende, se insiste, el reconocimiento de los derechos humanos previstos en la Constitución y los contenidos en tratados internacionales ratificados por México implica no sólo sostener la existencia de dichos derechos —en palabras del propio Poder Constituyente como “anteriores” al Estado—, sino también conlleva la afirmación de la centralidad de la persona como titular de los mismos y la materialización de las restricciones al ejercicio del poder público, desde una concepción sustantiva, la cual impacta en la reconfiguración del principio de supremacía constitucional (tal como se desarrollará en el siguiente apartado de la presente sentencia).

54. Estas conclusiones fueron advertidas a su vez en la contradicción de tesis 293/2011, cuando se alude al procedimiento legislativo que dio lugar a la reforma constitucional en materia de derechos humanos. En tal apartado del fallo se sostuvo que la intención y finalidad del Poder Constituyente de salvaguardar los derechos humanos *reconocidos* en la Constitución Federal y los tratados internacionales ratificados por México consistió en “*que los derechos humanos, independientemente de que su fuente sea la Constitución o los tratados internacionales, conformarán un solo catálogo de rango constitucional*”¹⁷, pretendiéndose que “*el conjunto de los derechos humanos vincule a los órganos jurisdiccionales a interpretar no sólo las propias normas sobre la materia, sino toda norma o acto de autoridad dentro del ordenamiento jurídico mexicano, erigiéndose como parámetro de control de regularidad constitucional*”¹⁸.

55. Por lo tanto, esta Suprema Corte, como garante supremo de la Constitución Federal, entiende que la reforma al citado artículo 1° constitucional, además de modificar el catálogo formal de derechos que pueden ser protegidos mediante los medios de control de constitucionalidad o legalidad al ser parámetros de regularidad, tuvo como objetivo introducir al

términos que establezca la ley, lo cual conlleva a que las autoridades actúen atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos”.

¹⁷ Véase, sentencia de la contradicción de tesis 293/2011, página 45.

¹⁸ *Idem*.

texto constitucional el concepto de derechos humanos con toda su carga normativa, cuya implicación trascendental es la revisión del estándar jurídico para determinar la existencia de una *cuestión de constitucionalidad*.

56. En ese sentido, el principal efecto de la reforma es que los derechos humanos funcionan como principios objetivos legitimadores del propio Estado, por lo que, se insiste, ya no es viable aludir a los mismos como garantías individuales. Aunque la jurisprudencia vigente de esta Suprema Corte, especialmente la de la Novena y Décima Época, ha conceptualizado a las garantías individuales como genuinos derechos fundamentales, no es posible negar que, en un principio, en particular en la Quinta y Sexta Época, se definieron como simples limitaciones al ejercicio del poder público o medios de protección para ciertos derechos¹⁹.

57. Consecuentemente, tomando en cuenta la intención del Poder Constituyente, este Tribunal Pleno considera que la propia Constitución Federal *reconoce* en su totalidad y con el mismo valor normativo a todos los derechos humanos con asidero tanto en el texto constitucional como en el de los tratados internacionales de los que México es parte, independientemente de la jerarquía de su fuente jurídica, bajo el entendido de que derivado de la parte final del primer párrafo del propio artículo 1º constitucional, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional.

58. En consecuencia, se recalca que los derechos humanos de fuente internacional, que no los tratados internacionales de derechos humanos en su conjunto, tienen un estatus propiamente constitucional y forman a su vez

¹⁹ Véase, entre todas, la tesis aislada emitida por al Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación, tomo XL, Quinta Época, página 3630, de rubro y texto: "GARANTIAS INDIVIDUALES. Los derechos que bajo el nombre de garantías individuales consagra la Constitución, constituyen limitaciones jurídicas que, en aras de la libertad individual y en respeto a ella, se oponen al poder o soberanía del Estado, quien, por su misma naturaleza política y social, puede limitar la libertad de cada individuo, en la medida necesaria para asegurar la libertad de todos; y la limitación de que se habla, debe ser en la forma misma en que se precisan o definen en la Constitución las citadas garantías individuales, siendo las leyes generales y particulares, el conjunto orgánico de las limitaciones normales que el poder público impone a la libertad del individuo, para la convivencia social, dentro de las mismas garantías individuales, so pena de ineficiencia absoluta, en caso de rebasarlas, porque entonces, dado el régimen de supremacía judicial que la Constitución adopta, se consigue la protección de las mismas garantías, por medio del juicio de amparo".

un parámetro de regularidad constitucional. Tal como reiteradamente se destacó en la **contradicción de tesis 293/2011**: “[...] *las modificaciones de seis y diez de junio de dos mil once tuvieron la intención de reconocer el carácter constitucional de todas las normas de derechos humanos, sin importar que su fuente sea la propia Constitución o los tratados internacionales, a efecto de que los operadores jurídicos las utilicen para interpretar el sistema normativo mexicano, erigiéndose así como parámetro de control de regularidad*”²⁰.

59. En suma, el primer párrafo del artículo 1º constitucional dio lugar a una interrelación material entre las normas constitucionales y la de los tratados internacionales ratificados por México con el propósito de fijar el contenido de un derecho humano, sin que sea relevante la jerarquía de su fuente en el ordenamiento jurídico; es decir, cuando México ratifica un tratado internacional, los derechos humanos previstos en el mismo han sido dotados de un estatus constitucional, siendo innecesario jerarquizar su fuente normativa.

60. Lo anterior se debe, por un lado, al mandato expreso del artículo 1º constitucional y, por otro, a que se trata de derechos de los cuales el ser humano es inherente titular. La Constitución Federal, como norma fundamental y reflejo de la soberanía del pueblo, *reconoce y asimila* como propio el contenido de las normas de los tratados internacionales que establezcan o den pie a un derecho humano, lo cual no implica que el ordenamiento jurídico mexicano suprima el valor jurídico del principio de jerarquía normativa que estructura al sistema de fuentes, sino la coexistencia de las referidas vertientes del principio de supremacía constitucional como sistema formal y de coherencia normativa.

61. Por tanto, como se destacó en la **contradicción de tesis 293/2011**, existen derechos humanos que tienen su fuente normativa sólo en la Constitución Federal, en tratados internacionales o en un conjunto de ambos. En este último supuesto, el contenido de las normas constitucionales e

²⁰ Véase, sentencia de la contradicción de tesis 293/2011, página 41.

internacionales se podrán complementar materialmente y darán lugar a un solo derecho, por lo que teóricamente en esos casos no será adecuado hablar, por ejemplo, de un derecho al debido proceso previsto en la Constitución Federal y a otro regulado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para la Constitución es el mismo derecho y tiene el mismo nivel de protección.

62. Lo mismo sucede, por ejemplo, con el derecho a la libertad de expresión, respecto del cual la Primera Sala de esta Suprema Corte ya ha analizado su contenido interrelacionando los artículos 6 y 7 constitucionales, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²¹ —ello implicará, se insiste, visitar el estándar jurídico para determinar cuándo existe una cuestión constitucional, lo cual se realizará en el siguiente apartado—.

63. Sobre estas cuestiones, en la **contradicción de tesis 293/2011** se destacó que en el caso en que *“tanto normas constitucionales como normas internacionales se refieran a un mismo derecho, éstas se articularán de manera que se prefieran aquéllas cuyo contenido proteja de manera más favorable a su titular atendiendo para ello al principio pro persona [con la excepción de que exista una restricción expresa el ejercicio de un derecho]”*²². Posteriormente, se continúa diciendo que *“[p]or otro lado, ante el escenario de que un derecho humano contenido en un tratado internacional del que México sea parte no esté previsto en una norma constitucional, la propia Constitución en su artículo 1º contempla la posibilidad de que su contenido se incorpore al conjunto de derechos que gozarán todas las personas y que tendrán que respetar y garantizar todas las autoridades y, conforme a los cuales, deberán interpretarse los actos jurídicos tanto de autoridades como de particulares a efecto de que sean armónicos y coherentes con dichos contenidos fundamentales”*²³.

²¹ Amparo directo en revisión 2806/2012, resuelto por mayoría de tres votos de la Primera Sala el seis de marzo de dos mil trece.

²² Véase, sentencia de la contradicción de tesis, página 52.

²³ *Idem*.

64. En otras palabras, en relación con este último supuesto, cuando un derecho humano no esté expresamente regulado en la Constitución — aunque pudiera hacerse una interpretación de distintos artículos de la misma—, pero que sí lo esté específicamente en un tratado internacional del que México sea parte, el contenido del derecho adquiere *in toto* el estatus constitucional. Ejemplo de ello es el derecho humano de las personas con discapacidad a vivir de forma independiente y a ser incluidas en la comunidad²⁴, o el derecho de las mujeres de vivir libres de violencia tanto en el ámbito público como el privado²⁵.
65. Ahora bien, el hecho que los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales ratificados por México tengan un estatus constitucional con base en la interrelación sustantiva entre las normas de fuente internacional y constitucional, lleva a esta Suprema Corte a concluir que el contenido y alcance de cada derecho humano es dinámico, por dos razones principales: primero, porque existe la posibilidad de que el Estado mexicano suscriba nuevos tratados o se modifique el texto constitucional y con ello se amplíe el catálogo o contenido de derechos reconocidos y, segundo, debido a que la interpretación de los derechos humanos reconocidos en normas constitucionales o de tratados internacionales es evolutiva²⁶.

²⁴ Dicho derecho está reconocido en el Artículo 19 de la Convención Internacional de Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, ratificada por México en 2007.

²⁵ Dicho derechos está reconocido en el Artículo 3 de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Convención Belem do Pará”, ratificada por México en 1998.

²⁶ Una vez establecido que los derechos humanos reconocidos en tratados internacionales de los que México es parte tienen estatus constitucional, este Tribunal Pleno advierte que la siguiente cuestión a analizar es si el contenido de un derecho humano se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho o si se extiende a la interpretación que se ha hecho del mismo por parte de los órganos autorizados para interpretar cada cuerpo normativo.

De un estudio pormenorizado de las sentencias, informes y resoluciones de los organismos internacionales e intérpretes autorizados de tratados internacionales, se puede concluir que el contenido de los derechos humanos reconocidos en dichos tratados se ha ido ampliando por la vía de la interpretación evolutiva, lo cual ha llevado a considerar a los tratados como “instrumentos vivos”. Así por ejemplo, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “la Corte Interamericana”) es la intérprete última de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La interpretación que la misma ha hecho a través de su jurisprudencia —de cada uno de sus casos contenciosos; recordemos que el concepto de jurisprudencia de la Corte Interamericana es distinto al mexicano—, es progresiva en el tiempo. Lo mismo sucede en relación con esta Suprema Corte de Justicia, como intérprete de la Constitución. Al respecto, el Pleno de este Tribunal ha establecido que en la interpretación histórica progresiva “*deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y*

66. Por ende, para este Tribunal Pleno, el control de convencionalidad es un control de constitucionalidad desde el punto de vista sustantivo, dada la interpretación material que se hace del artículo 1° constitucional²⁷; sin embargo, ello no es obstáculo para que los operadores del derecho sigan aludiendo de manera singular a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y a su control de convencionalidad, siempre y cuando les otorguen el mismo valor o estatus que a los previstos

aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio.” (Ver tesis jurisprudencial 61/2000, emitida por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XI, Novena Época, mayo de 2000, página 13, de rubro: “INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN”).

Lo anterior significa que la interpretación del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución de los tiempos y las condiciones actuales de vida, en virtud de que los textos que reconocen dichos derechos son “instrumentos permanentes” a decir de este Alto Tribunal, o “instrumentos vivos” de acuerdo con la jurisprudencia interamericana.

Al realizar la interpretación evolutiva del contenido de un derecho humano, los tribunales constitucionales y los organismos internacionales autorizados hacen un análisis desde su propia jurisprudencia y también de forma comparativa. Así por ejemplo, la Corte Interamericana al hacer una interpretación evolutiva ha otorgado “especial relevancia al derecho comparado, razón por la cual ha utilizado normativa nacional o jurisprudencia de tribunales internos a la hora de analizar controversias específicas”. (Cfr. Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (“Fecundación in vitro”) vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012. Serie C No. 257, párr. 245. Ver también, El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párr. 114, y Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile, párr. 83).

Dicho de otra manera, el contenido de los derechos humanos se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, así como la interpretación que hagan los propios tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, en una relación dialéctica.

²⁷ Esta determinación coincide con lo resuelto el catorce de julio de dos mil once por esta Suprema Corte en el expediente Varios 912/2012. En la sentencia se estableció que de conformidad con la última parte del artículo 133, en relación con el artículo 1° constitucional, los jueces están obligados a respetar y proteger los derechos humanos contenidos en la propia Constitución y en los tratados internacionales, por lo que *“actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano que son acordes con un modelo de control de convencionalidad en los términos apuntados [ex officio]. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control [...]; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes [...]”*. En ese sentido, señalar que los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales gozan de un estatus materialmente constitucional, no implica que se tenga que abandonar la diferenciación que la jurisprudencia ha realizado respecto al control concentrado y difuso y el control de constitucionalidad y convencionalidad: primero, porque como se acaba de explicar, tanto el control concentrado como el difuso incluye como parámetros de validez/aplicabilidad los derechos humanos previstos expresamente en la Constitución y en los tratados internacionales y, segundo, porque referir conceptualmente a la existencia de un control de convencionalidad, en nada afecta a lo señalado hasta este momento, siempre y cuando las autoridades tengan como premisa indispensable que los derechos humanos de fuente internacional tienen sustantivamente el mismo rango que los constitucionales y que en caso de conflicto deberá hacerse la interpretación de las disposiciones normativas aplicables más favorable a la persona.

formalmente en el texto de la Constitución Federal y los interpreten sistemáticamente.

67. Al respecto, en la **contradicción de tesis 293/2011** se estableció que *“las fuentes normativas que dan lugar a los dos parámetros de control son las normas de derechos humanos previstas en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte”*²⁸. En consecuencia, se dice que *“ambos parámetros de control forman parte del mismo conjunto normativo y, por tanto, integran el aludido parámetro de control de regularidad, de modo que hablar de constitucionalidad o convencionalidad implica hacer referencia al mismo parámetro de regularidad o validez, aunque para efectos meramente didácticos pueda diferenciarse entre el origen de la norma empleada para desarrollar el estudio de validez respectivo”*²⁹.

68. Aunado a lo anterior, antes de pasar al estudio concreto del artículo 107 constitucional, es de vital trascendencia referirse a los casos en que puedan existir diferencias en el contenido, alcance y protección de un mismo derecho, tema ampliamente debatido en la **contradicción de tesis 293/2011**. Para esta Suprema Corte, cuando exista una aparente diferencia entre normas constitucionales y de tratados internacionales que, *prima facie*, regulen las mismas posiciones jurídicas que den lugar a un derecho humano, el contenido del mismo deberá integrarse y armonizarse a partir de la interpretación de las disposiciones normativas aplicables que más favorezcan a la persona, tomando en cuenta a su vez la noción de restricciones expresas que marca la última parte del primer párrafo del artículo 1° constitucional. Por lo tanto, el contenido del respectivo derecho humano será uno solo y se conformará con base en la norma o normas constitucionales y de tratados internacionales que, en principio, permitan el mayor grado de libre desarrollo de la libertad y autonomía personal, con fundamento en el párrafo segundo del artículo 1° de la Constitución Federal,

²⁸ Véase, la sentencia de la contradicción de tesis 293/2011, página 53.

²⁹ *Ibidem*, página 52 y 53.

sin que ello signifique desatender las restricciones expresas al ejercicio de los derechos establecidas en el propio texto constitucional.

69. Asimismo, por lo que hace a la colisión entre el contenido de dos o varios derechos humanos, es importante tener en consideración que ningún derecho humano es absoluto y que, tal como se ha desarrollado, los derechos humanos se encuentran en un mismo estatus normativo (independientemente de la fuente originaria).
70. Por ende, este Tribunal Pleno estima que no existen fórmulas mecánicas para identificar y delimitar el contenido de cada derecho humano como derecho subjetivo dotado de ciertas características, tales como su inherente titularidad por el ser humano y su universalidad, indivisibilidad, integridad, interdependencia y progresividad³⁰, ni para resolver la posible colisión entre dos o más derechos.
71. La solución se llevará a cabo a partir de la identificación de determinadas propiedades jurídicas relevantes y dependerá de la interpretación y aplicación que realice el operador jurídico de las distintas disposiciones normativas. En todo caso, en sede jurisdiccional, en los asuntos en que existan dos o más derechos en colisión, es imprescindible la realización de un juicio de proporcionalidad³¹ por parte del juez constitucional, con el fin de

³⁰ Los derechos reconocidos en la Constitución Federal que no cumplan con estas características; por ejemplo, los asignados a las personas jurídicas, pueden seguirse identificando como derechos fundamentales de acuerdo a la interpretación que hasta este momento ha venido sosteniendo la Suprema Corte.

³¹ Véase, entre todas, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 2/2012 (9a.), emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Tomo1, Novena Época, febrero de 2012, p. 533, de rubro y texto: "RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS. Ningún derecho fundamental es absoluto y en esa medida todos admiten restricciones. Sin embargo, la regulación de dichas restricciones no puede ser arbitraria. Para que las medidas emitidas por el legislador ordinario con el propósito de restringir los derechos fundamentales sean válidas, deben satisfacer al menos los siguientes requisitos: a) ser admisibles dentro del ámbito constitucional, esto es, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de las garantías individuales con objetivos que puedan enmarcarse dentro de las previsiones de la Carta Magna; b) ser necesarias para asegurar la obtención de los fines que fundamentan la restricción constitucional; es decir, no basta que la restricción sea en términos amplios útil para la obtención de esos objetivos, sino que debe ser la idónea para su realización, lo que significa que el fin buscado por el legislador no se pueda alcanzar razonablemente por otros medios menos restrictivos de derechos fundamentales; y, c) ser proporcional, esto es, la medida legislativa debe respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley, y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales, en el entendido de que la persecución de un

garantizar y respetar los derechos humanos de todas las personas y conformar el derecho a partir del contenido normativo más favorable para los seres humanos.

72. Sin embargo, a lo anterior habría que agregar el supuesto en que exista una restricción constitucional al ejercicio de un derecho, en cuyo caso, tal como lo establece la parte final del primer párrafo del artículo 1º constitucional, cuando haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos en la Constitución Federal se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, tal como fue destacado en la **contradicción de tesis 293/2011**.

73. Cabe destacar que esta interrelación de normas constitucionales y de tratados para determinar el sentido y alcance de un derecho humano tiene además sustento indirecto en los artículos 29, párrafo segundo, y 103, fracción II, de la Constitución Federal. El primer precepto constitucional también se modificó el diez de junio de dos mil once, con el objetivo de prescribir, entre varias cuestiones, cuáles derechos humanos no pueden ser objeto de restricción o suspensión en supuestos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra condición que *“ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto”*. El dilema consiste en que varios de estos

objetivo constitucional no puede hacerse a costa de una afectación innecesaria o desmedida a otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos. Así, el juzgador debe determinar en cada caso si la restricción legislativa a un derecho fundamental es, en primer lugar, admisible dadas las previsiones constitucionales, en segundo lugar, si es el medio necesario para proteger esos fines o intereses constitucionalmente amparados, al no existir opciones menos restrictivas que permitan alcanzarlos; y en tercer lugar, si la distinción legislativa se encuentra dentro de las opciones de tratamiento que pueden considerarse proporcionales. De igual manera, las restricciones deberán estar en consonancia con la ley, incluidas las normas internacionales de derechos humanos, y ser compatibles con la naturaleza de los derechos amparados por la Constitución, en aras de la consecución de los objetivos legítimos perseguidos, y ser estrictamente necesarias para promover el bienestar general en una sociedad democrática”. En adición, ver los siguientes criterios: (i) tesis aislada 1a. CII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, de rubro “PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO”; (ii) tesis aislada 1a. CIV/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, de rubro “PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS”; y (iii) tesis aislada 1a. CIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, de rubro “PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES”.

derechos no están expresamente reconocidos o regulados en el texto constitucional, al margen de este artículo, tales como la prohibición específica de la desaparición forzada.

74. A juicio de este Tribunal Pleno, la lógica del Poder Constituyente fue que el contenido de esos derechos está reconocido en tratados internacionales de los que México es parte y, por lo tanto, existe una interrelación sustantivamente entre estas normas de fuente internacional y las constitucionales para efectos de configurar el derecho humano correspondiente.

75. Por su parte, el artículo 103, fracción I, constitucional, modificado el seis de junio de dos mil once, unos días antes de la multicitada reforma en materia de derechos humanos de diez de junio, prevé los supuestos de procedencia del juicio de amparo como garantía de los derechos. Lo notorio de este precepto es que no limitó los derechos humanos protegidos mediante el juicio de amparo a los del texto constitucional, sino también a los de los tratados internacionales de los que México sea parte. En este sentido, se estima que si el Poder Constituyente hubiera pretendido solamente expandir el ámbito material de validez del amparo, sin modificar sustancialmente el régimen de protección constitucional de derechos humanos, reconociendo su valor como inherentes a la persona, hubiera bastado la referida modificación al artículo 103; no obstante lo anterior, reformó a su vez el artículo 1° de la Constitución Federal con la intención específica de otorgar estatus constitucional a los derechos humanos de los tratados, tal como se explicó anteriormente.

II. El amparo directo en revisión y la “cuestión constitucional”

76. Con base en lo dicho anteriormente, la pregunta pertinente para el presente asunto es en qué medida la detallada reforma al artículo 1° constitucional afectó la dinámica del recurso de revisión en contra de una sentencia de amparo directo y, en consecuencia, en qué consiste la “cuestión constitucional” para efectos de la procedencia de la revisión. Dicho en otras

palabras, ¿debe entenderse como una cuestión de constitucionalidad la confrontación de cualquier norma de un tratado internacional con la de una ley secundaria? Asimismo ¿toda interpretación directa de una norma de fuente convencional, sin importar si reconoce o no un derecho humano, conforma una cuestión de constitucionalidad o de legalidad?

77. Las respuestas a estas interrogantes, como se adelantó, depende del contenido de la norma que se esté utilizando como parámetro de validez, lo cual a su vez se liga con el desenvolvimiento de dos concepciones del principio de supremacía constitucional ya adelantadas: una relativa a la protección consistente del sistema de fuentes y a su principio de jerarquía normativa y otra relacionada con la protección coherente de la unidad de principios objetivos del ordenamiento jurídico, mediante el principio de mayor protección de los derechos humanos.
78. La premisa de la que parte esta sentencia es que la “cuestión constitucional”, cuya constatación actualiza la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, no es definida conceptualmente en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, sino que se alude a ella vía ejemplificativa mediante la enunciación de ciertos supuestos normativos.
79. Así, el texto de la norma constitucional establece literalmente que el recurso procede cuando se impugnen sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal u omitan decidir sobre tales cuestiones si fueron planteadas en la demanda de amparo. En todos los casos se condiciona la procedencia del recurso a que dicha cuestión de constitucionalidad, una vez acreditada, implique un criterio de importancia y trascendencia de acuerdo con los Acuerdos Generales que emita el Pleno.
80. En ese sentido, si bien la cuestión de constitucionalidad se define por la presencia o conjunción de esos supuestos jurídicos, aún queda por determinar si la propiedad de lo “constitucional” para efectos de la revisión se puede presentar en la hipótesis materia de esta contradicción de tesis: la

confrontación de una ley con un tratado internacional y, en su caso, las diferencias que se derivan del elemento de confrontación (si se alega o no la violación a un derecho humano), así como la interpretación de una norma de fuente convencional y la naturaleza de su contenido normativo (un derecho humano u otro contenido).

81. Ciertamente, la norma constitucional en su literalidad no resuelve este problema interpretativo y la falta de su previsión expresa como una hipótesis actualizadora de una cuestión constitucional no permite llevar a concluir, como paso conclusivo necesario, que no debe incluirse como tal, pues ello dependerá del entendimiento de lo que hace “constitucional” a una cuestión jurídica y ello se deriva de la estructura constitucional general y, en específico, del entendimiento del principio de supremacía constitucional, lo cual exige una tarea interpretativa de esta Suprema Corte.

82. Además, como se mencionó en el apartado de existencia de la contradicción, aun cuando el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente desde el tres de abril de dos mil trece, haya complementado los presupuestos procesales del recurso de revisión de una sentencia de amparo directo para incluir la interpretación de los derechos humanos previstos en los tratados internacionales, este Tribunal Pleno considera que subsiste la materia de esta contradicción al tener que definir cuál es la solución normativa que la Constitución da sobre el punto. Lo que este Tribunal Pleno busca es dilucidar si, desde la Constitución, el contraste entre leyes secundarias y tratados que regulen derechos humanos o la interpretación directa de una norma convencional que reconozca un derecho humano es una cuestión de constitucionalidad al margen de lo que señale la ley reglamentaria.

83. Además, dado que la adición normativa a la Ley de Amparo vigente no comprende los amparos interpuestos con anterioridad a su entrada en vigor de conformidad con el artículo tercero transitorio del decreto de reforma, se estima imprescindible adoptar un criterio jurídico definitivo para otorgar certeza jurídica a los órganos jurisdiccionales de amparo.

84. Ahora bien, sentado lo anterior, este Tribunal Pleno considera que la nota distintiva de una cuestión de constitucionalidad viene dada por la presencia del “principio de supremacía constitucional”, dado que la resolución de un caso adquiere este tipo de relevancia para el derecho constitucional cuando para disipar una duda interpretativa la respuesta dependa de lo que prescribe el orden constitucional.
85. Lo anterior se comprueba al considerar que esta Suprema Corte reiteradamente ha establecido que una cuestión de constitucionalidad constituye un elemento normativo cuya naturaleza permite la procedencia excepcional del recurso de revisión en amparo directo; esto es, conforma la única excepción a la regla general de que las determinaciones de los tribunales colegiados son terminales y no revisables, lo cual se ha hecho depender del hecho de que exista la definición de un criterio del cual dependa la capacidad reguladora con fuerza suprema de la Constitución, por resultar controvertida la solución que esa norma suprema exige para tales casos.
86. En el amparo directo en revisión 498/2006, fallado por mayoría de votos el diecisiete de abril de dos mil siete, esta Corte señaló que de los procesos de reforma constitucional de 1987 y 1999 se deriva que (negritas nuestras):

Como puede advertirse, la Cámara de Senadores al establecer la hipótesis de procedencia del recurso en estudio, modificando así la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, buscó que se evitara que el más Alto Tribunal de la República dejara de resolver, como había sucedido en el pasado, sobre la constitucionalidad o no de una ley federal, local, del Distrito Federal o un tratado internacional, o bien, que realizara interpretación directa de un precepto de la Constitución, acotando, por tanto, la materia del recurso a la decisión de esas cuestiones propiamente constitucionales.

Dichas consideraciones fueron aceptadas por la Cámara de Diputados, pues se afirmó que acorde con la naturaleza de tribunal constitucional que tiene esta Suprema Corte de Justicia, se introducen nuevos elementos que tienden a evitar que ésta deje de resolver sobre la materia “**constitucional misma**” cuando las sentencias recurridas en revisión pronunciadas por los tribunales colegiados de circuito no lo hagan [...].

De lo anterior se sigue, que fue voluntad del Poder Legislativo Federal establecer la procedencia del recurso de revisión cuando el Tribunal Colegiado omitió decidir sobre tales temas constitucionales, es decir, cuando no hizo pronunciamiento sobre la constitucionalidad de la norma, o bien, que no determinó el sentido y alcance de un artículo de la Ley Fundamental, y no cuando el Tribunal Colegiado advirtió que existe un impedimento para analizar las referidas cuestiones propiamente constitucionales. Además, debe destacarse que la actuación del cuerpo legislativo se ajustó, en esencia, a lo que ya se había establecido en la Constitución de manera expresa por el Poder Reformador³².

87. La cuestión constitucional se definió, entonces, por medio de criterios positivos y negativos. Conforme a los primeros, una cuestión constitucional se identifica por el ejercicio interpretativo de un “elemento” propiamente constitucional. Este Tribunal Pleno, en el amparo directo en revisión 1225/2006, resuelto por mayoría de votos el treinta de enero de dos mil siete, estableció que la *“interpretación directa de un precepto constitucional implica desentrañar, esclarecer o revelar el sentido de la norma, atendiendo a la voluntad del legislador o al sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras, a fin de entender el completo y auténtico sentido de la disposición constitucional”*, lo cual puede lograrse a través de los métodos gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico³³.

³² Criterio que se reflejó en la tesis aislada XLIV/2007, emitida por este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, Novena Época, diciembre de 2007, página 31, de rubro: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE SUS HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA, COMO EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. De los procesos de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1987 se advierte que fue voluntad del Poder Reformador fijar como regla general en la fracción IX de su artículo 107 que las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admitirán recurso alguno, y estableció como única excepción que procederá la revisión de dichas sentencias si en ellas se decide sobre la inconstitucionalidad de una ley o se establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución, justificándose la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en que a ambas potestades corresponde el control de la constitucionalidad, cada una respecto de normas o actos diversos, a esta última le compete como órgano terminal la interpretación definitiva de la Constitución, pues su observancia y respeto atañen al interés superior de la nación. Asimismo, en el proceso de 1999 reiteró la indicada regla general y añadió como requisito que la resolución que llegare a dictarse entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia, a juicio de la Suprema Corte y conforme a los acuerdos generales que al efecto emita, con la finalidad de que concentre sus esfuerzos en el conocimiento y resolución de casos inéditos o que comprenden un alto nivel de importancia y trascendencia, cuya resolución puede impactar en la interpretación y aplicación del orden constitucional. Además, para superar cualquier situación dubitativa desde el texto de la fracción IX del referido artículo 107 constitucional, se precisó que “sólo en esta hipótesis procederá la revisión ante la Suprema Corte de Justicia, limitándose la materia del recurso exclusivamente a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales”.

³³ Criterio que se reflejó en la tesis aislada XVIII/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, Novena Época, mayo de 2007, página 16, de rubro y texto: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. BASTA CON QUE SE UTILICE UNO DE LOS MÉTODOS DE INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL PARA QUE SE CUMPLA

88. Así, la interpretación de un “elemento” o norma constitucional es lo propio de una cuestión constitucional, pues en ese supuesto se pretende desentrañar cuál es la solución normativa que prescribe la Constitución para un determinado caso, por lo cual se tutela el principio de supremacía constitucional al buscar su fuerza de guía normativa para una situación de disputa interpretativa.
89. La Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver el amparo directo en revisión 1334/2002 el veintitrés de octubre de dos mil dos, reafirmó que la sola invocación de un precepto constitucional no constituye una interpretación directa de la Constitución Federal y que interpretar significa *“descubrir el sentido que encierra [la disposición normativa], ya sea atendiendo a la voluntad del legislador, investigar lo que quiso decir o al sentido lingüístico de las palabras que el legislador utiliza o al sentido lógico objetivo de la ley como expresión del derecho”*. En consecuencia, en la valoración del contenido de las normas constitucionales, además de concurrir un análisis textual o gramatical, *“existen aspectos peculiares en la interpretación de tales normas que también pueden tomarse en cuenta, como los factores políticos, históricos, sociales y económicos para entender su significado”*³⁴, dado que es mediante este tipo de exigencia interpretativa que

CON EL REQUISITO DE PROCEDENCIA DE ESE RECURSO. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la interpretación directa de un precepto constitucional implica desentrañar, esclarecer o revelar el sentido de la norma, atendiendo a la voluntad del legislador o al sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras, a fin de entender el completo y auténtico sentido de la disposición constitucional, lo cual puede lograrse a través de los métodos: gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico. Asimismo, ha establecido que para fijar el justo alcance de una norma constitucional, el intérprete puede acudir indistintamente a cualquiera de los aludidos métodos, en el orden que el grado de dificultad para interpretar la norma lo exija o así resulte jurídicamente conveniente, de manera que si no fuera suficiente la sola interpretación literal, habría que acudir al análisis sistemático, teleológico, histórico, etcétera, hasta desentrañar el verdadero y auténtico sentido de la norma, sin que ello implique que en todos los casos deban agotarse los referidos métodos de interpretación, pues basta con que uno de ellos la aclare para que se considere suficiente y del todo válido para lograr el objetivo buscado. En congruencia con lo anterior, para que se cumpla con el requisito constitucional de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, relativo a que se haya establecido la interpretación directa de un precepto de la Constitución de la República, basta con que se utilice uno de los referidos métodos de interpretación”.

³⁴ Tesis de jurisprudencia 34/2005, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXI, Novena Época, abril de 2005, página 631, de rubro y texto: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL’ COMO SUPUESTO DE PROCEDENCIA DE ESE RECURSO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a propósito de definir lo que se entiende por interpretación directa de un precepto constitucional, emitió la tesis de jurisprudencia

se logra poner a la Constitución en la posición de otorgar soluciones normativas a los conflictos surgidos al interior del ordenamiento jurídico.

90. En otras palabras, es criterio reiterado que la sola presencia de un fundamento constitucional en una sentencia no produce una “cuestión constitucional” en automático, al ser necesario que se desarrolle un genuino ejercicio interpretativo de acuerdo a la jurisprudencia de esta Suprema Corte, mediante el cual se busca actualizar la fuerza normativa de ese texto fundamental desentrañando las soluciones normativas que otorga para los casos concretos³⁵.

91. Por otro lado, la “cuestión constitucional” identificada por virtud de criterios negativos radica en la caracterización de su opuesto: la cuestión de legalidad. Ésta consiste en aquellos presupuestos jurídicos atinentes

P./J. 46/91, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, tomo VIII, noviembre de 1991, página 39, de rubro y texto: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, COMO SUPUESTO DE PROCEDENCIA, EXISTE CUANDO A TRAVÉS DE ELLA SE DETERMINAN EL SENTIDO Y EL ALCANCE JURÍDICOS DE LA NORMA CONSTITUCIONAL SOBRE LA BASE DE UN ANÁLISIS GRAMATICAL, HISTÓRICO, LÓGICO O SISTEMÁTICO.". Ahora bien, si se toma en cuenta que "interpretar", en términos generales, significa explicar, esclarecer y, por ende, desentrañar el sentido de alguna cosa o de una expresión para descubrir lo que significa, y que "interpretar una ley" es revelar el sentido que ésta encierra, ya sea atendiendo a la voluntad del legislador, al sentido lingüístico de las palabras que utiliza, o bien al sentido lógico objetivo de la ley como expresión del derecho cuando se considera que el texto legal tiene una significación propia e independiente de la voluntad real o presunta de sus autores, que se obtiene de las conexiones sistemáticas que existan entre el sentido de un texto y otros que pertenezcan al ordenamiento jurídico de que se trata u otros diversos, se concluye que en la interpretación de las normas constitucionales, además de concurrir las reglas generales destacadas, y dadas las especiales características derivadas de su materia y carácter supremo del órgano que las crea y modifica, entre otros, existen aspectos peculiares en la interpretación de tales normas que también pueden tomarse en cuenta, como los factores políticos, históricos, sociales y económicos para entender su significado".

³⁵ Sobre el tema véase, en vía ejemplificativa, la tesis de rubros y datos de localización siguientes: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA DETERMINACIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO RELATIVA A LA NO APLICABILIDAD DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL NO PUEDE CONSIDERARSE COMO LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE ÉSTE PARA LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO" (Tesis XCII/2009, emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, Novena Época, junio de 2009, página 288); "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA SOLA INVOCACIÓN DE ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA RECURRIDA, NO IMPLICA QUE SE REALIZÓ SU INTERPRETACIÓN DIRECTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO" (Tesis aislada LXXXIV/2012(10ª.), emitida por la Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 2, Libro XIV, Décima Época, noviembre de 2012, página 1588), y "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA PETICIÓN ABSTRACTA AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE QUE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, SIN QUE EL QUEJOSO LA VINCULE A ALGUNO DE LOS ACTOS RECLAMADOS, NO CONSTITUYE PROPIAMENTE UN PLANTEAMIENTO DE ESA ÍNDOLE QUE PERMITA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN REALIZAR EL ESTUDIO CORRESPONDIENTE" (Tesis de jurisprudencia 9/2010, emitida por la Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, Novena Época, febrero de 2010, página 137).

exclusivamente a determinar *la debida aplicación de una ley* o de una norma infra constitucional que no dan lugar a la procedencia del recurso de revisión en amparo directo³⁶.

92. Lo anterior no implica que el respeto al principio de legalidad esté desvinculado completamente del marco constitucional, toda vez que la propia Constitución Federal, en sus artículos 14 y 16, establece el derecho humano a la legalidad jurídica, el cual requiere evaluar la debida aplicación de la ley. Sin embargo, ello se trata de una violación “indirecta” a la Constitución que no exige el ejercicio interpretativo de un elemento genuinamente constitucional, sino sólo una referencia en vía de consecuencia, por lo cual no se pone en peligro el principio de supremacía constitucional, porque de lo que se trata no es determinar la solución normativa prescrita por la Constitución a un conflicto (este criterio se presupone), ya que su finalidad radica en determinar la solución normativa dada por la ley o por otra fuente subordinada³⁷.

93. Un caso claro de una violación indirecta a la Constitución Federal se actualiza cuando se reclama que una ley se aplicó retroactivamente, lo cual es aspecto de estricta legalidad, en oposición a cuando se alega que el contenido normativo de una ley es retroactivo, en cuyo caso es una cuestión

³⁶ Véase, por ejemplo, la tesis de jurisprudencia 53/98, emitida por la Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, Novena Época, agosto de 1998, página 326, de rubro y texto: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS DE LEGALIDAD SON INOPERANTES. Conforme a los artículos 107, fracción IX, constitucional y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, que regulan el recurso de revisión en amparo directo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta instancia deberá examinar las cuestiones propiamente constitucionales; por consiguiente, si en el recurso se plantean, al lado de agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de un precepto de la Constitución, argumentos de mera legalidad, éstos deben desestimarse por inoperantes”.

³⁷ Por ejemplo, véase la tesis aislada de la extinta Tercera Sala de esta Suprema Corte, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Volumen 187-192, Cuarta Parte, Séptima Época, página 179, de rubro y texto: “REVISION. IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO DIRECTO POR TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO, CUANDO SE IMPUGNA UNA LEY LOCAL POR CONTRAVENIR UNA LEY FEDERAL, ASI COMO UN CONVENIO DE COORDINACION FISCAL. De acuerdo con lo dispuesto por la fracción IX, del artículo 107 de la Constitución General, las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno, salvo los casos previstos por las dos hipótesis contempladas en la fracción V, del artículo 83 de la Ley de Amparo, a saber cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley o cuando se haga una interpretación directa de un precepto constitucional, hipótesis en la que no se encuentra un caso en el que el problema resuelto por el Tribunal Colegiado no es de inconstitucionalidad de leyes propiamente dichos, sino de contradicción entre una ley local, por un lado, y una ley federal y un convenio de coordinación fiscal, por otro, no obstante que se aduzcan violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales, pues éstos deben entenderse, en todo caso, como violaciones en vía de consecuencia”.

de constitucionalidad. La Segunda Sala, en el amparo directo en revisión 479/2000, resuelto por unanimidad de cuatro votos el diecinueve de mayo de dos mil, determinó que:

[E]l análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley no implica el estudio de las consecuencias de ésta sobre lo sucedido en el pasado, sino verificar si la aplicación concreta que de una hipótesis normativa realiza una autoridad a través de un acto materialmente administrativo o jurisdiccional se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez, es decir, sin afectar situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición aplicada. En este caso, entonces, el juzgador de amparo, se limita a constatar si un específico acto de autoridad de efectos particulares, respeta las situaciones jurídicas que se concretaron, o los derechos que el quejoso adquirió, antes de la entrada en vigor de la norma aplicada, para lo cual será necesario analizar, respecto del peticionario de garantías, qué situaciones se concretaron y qué derechos adquirió con anterioridad a la vigencia del precepto aplicado, lo que permitirá concluir si el acto concreto obra sobre el pasado. En ese contexto, por principio, no existe la menor duda sobre la circunstancia de que en el fallo recurrido no se abordó el estudio de constitucionalidad, en relación con la garantía de no retroactividad de las leyes, del artículo 57, párrafo tercero, de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, sino si la aplicación que de este numeral realizó la Décima Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación, fue o no retroactiva³⁸.

94. Es cierto que existen ciertos supuestos en los cuales una interpretación de legalidad pueda tornarse en una cuestión constitucional —como la interpretación conforme—; no obstante, basta decir por ahora que las cuestiones de constitucionalidad, en principio, se definen en oposición a los aspectos de estricta legalidad, lo cual se explica, se insiste, dado que en el primer caso se pretende tutelar el principio de supremacía constitucional —desentrañar la solución normativa que otorga el orden constitucional—, situación que está ausente en el segundo supuesto.

95. En esa tónica, para este Tribunal Pleno una de las diferencias sustanciales entre una cuestión de legalidad y una de constitucionalidad tiene que ver con el principio de supremacía de la Constitución Federal, en

³⁸ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 88/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, julio de 2004, página 427, de rubro: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. NO PROCEDE CUANDO SE RECLAMA LA APLICACIÓN RETROACTIVA DE UNA LEY, POR TRATARSE DE UNA CUESTIÓN DE LEGALIDAD”.

tanto aspecto fundante y cohesionador de la totalidad del ordenamiento jurídico mexicano. Dicho de otra manera, el objeto motivador de la “cuestión constitucional” pasa por la tutela del principio de *supremacía constitucional* establecido en el artículo 133 de la Constitución Federal³⁹, entendido como un principio en sentido estricto que otorga prevalencia formal y sustancial de los contenidos constitucionales (en especial a los derechos humanos) sobre el resto de las normas jurídicas del ordenamiento.

96. Así, la Constitución Federal, junto con *“las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella [leyes generales] y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado”* conforman, de acuerdo con el artículo 133 constitucional, la “Ley Suprema de la Unión”, cuya fuerza jurídica establece la derrotabilidad de las leyes secundarias en contrario; por lo que el principio de supremacía constitucional protege los criterios de validez que determinan la pertenencia de las normas al ordenamiento jurídico en México, validez que puede entenderse como sinónimo de dos acepciones: a) existencia (entendiendo como tal la consistencia de una norma con el sistema de fuentes del que deriva) y b) corrección o legitimidad (valorando como tal la coherencia del contenido de la norma con los principios objetivos del ordenamiento jurídico).

97. En ese aspecto, si nos basamos en la interpretación que se hizo del primer párrafo del artículo 1° de la Constitución Federal y, por lo tanto, si se acepta que los derechos humanos reconocidos en el texto constitucional y en los tratados internacionales ratificados por México gozan del mismo estatus material de constitucionalidad y que ello no implica forzosamente que el

³⁹ Este artículo sólo ha sido modificado en una sola ocasión desde la promulgación de la Constitución Federal el 5 de febrero de 1917: el dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro. La reforma consistió en sustituir cierta terminología del precepto, aludir que el Senado sería el encargado de aprobar los tratados que celebre el Presidente de la República e incluir expresamente que para que los tratados internacionales formen parte de la “Ley Suprema de la Unión”, deben de estar *“de acuerdo con la misma [Constitución]”*. Anteriormente, el artículo 133 constitucional establecía que *“[e]sta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”*.

ordenamiento jurídico mexicano suprima la eficacia del principio de jerarquía normativa que estructura el sistema de fuentes, esta Suprema Corte considera que se pueden advertir dos acepciones distintas de lo que es una “cuestión constitucional” para efectos de la procedencia del recurso de revisión en un juicio de amparo directo, las cuales coexisten y que ahora se proceden a desarrollar: a) una referida al análisis del sistema formal de fuentes y b) otra relacionada con la tutela sustantiva de derechos humanos y fundamentales.

98. En nuestra opinión, toda resolución viable a la interrogante de esta contradicción de tesis debe considerar ambos extremos de la cuestión: que los tratados internacionales son una fuente infra constitucional, pues como se mencionó se deben ajustar a los procedimientos de creación establecidos en el artículo 133 constitucional, pero que al mismo tiempo fue voluntad del Constituyente Permanente otorgar centralidad constitucional a los derechos humanos y, por ende, la interpretación de esta aparente tensión debe resolverse compatibilizando ambas premisas; lo anterior, a través de la escisión de dos vertientes del principio de supremacía constitucional, misma que se insiste no es ajena a nuestra tradición jurisprudencial.

99. Conforme a la primera acepción, la “cuestión constitucional”, que este órgano jurisdiccional está obligado a analizar en un recurso de revisión, es el respeto al sistema de fuentes, por cuanto hace a la jerarquía de procedimientos y actos realizados por los órganos originarios del Estado, en el cual si bien se tutelan contenidos sustantivos, lo relevante es el carácter supremo de la Constitución que viene dado por la jerarquía de la fuente de la cual dimana. Esta concepción mantiene vigente la interpretación que se le ha dado al principio de supremacía constitucional y la jerarquía de la Constitución sobre el resto de las normas del ordenamiento jurídico.

100. En cambio, desde la otra acepción del principio de supremacía constitucional, la “cuestión constitucional” materia del recurso de revisión no busca salvaguardar un esquema de procedimientos y actos realizados por las autoridades legítimas del Estado, sino una unidad de principios objetivos

del ordenamiento jurídico, en donde se establece una jerarquía axiológica de derechos. Esta acepción se presenta, entonces, cuando la materia del recurso busca proteger derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o en normas de los tratados internacionales ratificados por México, destacando que ésta no es independiente de la primera acepción de la “cuestión constitucional”, sino que la presupone, pues la supremacía de los derechos viene dada desde el artículo 1° de la Constitución Federal, como se explicó anteriormente y, más relevante aún, los tratados internacionales que reconozcan derechos humanos deben ajustarse a los criterios de pertenencia que regula dicho sistema de fuentes.

101. Es importante resaltar que, para este Tribunal Pleno, las dos acepciones referidas derivan de la propia línea jurisprudencial de esta Suprema Corte, la cual ahora se retoma y se continúa en su desarrollo progresivo a la luz del contenido vigente del artículo 1° constitucional, con el objetivo de determinar la forma en que los “derechos humanos” y los “tratados internacionales” en su conjunto se insertan en el entendimiento que esta Suprema Corte ha tenido de la propiedad que hace a una cuestión jurídica como “propiamente constitucional”.

102. A mayor abundamiento, bajo la primera acepción, lo relevante es proteger la forma en que determinadas normas son reputadas como “existentes” en el ordenamiento jurídico, para lo cual la Constitución establece un sistema de fuentes jerarquizado y una estructura orgánica que, en su conjunto, implementa los métodos de producción del derecho; esto es, los hechos y actos —procedimientos— a los cuales se les atribuye la virtualidad de crear normas jurídicas (dimensión constitutiva del ordenamiento jurídico).

103. Es cierto que mediante el esquema jerárquico no sólo se protegen procedimientos, al ser evidente que la Constitución establece distintos contenidos sustantivos cuya violación también determina la validez de una norma secundaria. Sin embargo, lo relevante a enfatizar en esta primera acepción es que dichos contenidos son protegidos mediante la técnica

jurídica de la ordenación jerárquica de las fuentes del derecho, en donde la primacía de los mismos se deriva de su ubicación jerárquica superior respecto de las otras fuentes y no de su contenido en sí mismo.

104. Esta modalidad del principio de supremacía constitucional ha sido ampliamente desarrollada en nuestra jurisprudencia⁴⁰. Esta Suprema Corte ha determinado que el principio de jerarquía que vertebra al sistema de fuentes consiste en la superioridad formal del texto constitucional, lo cual conlleva que por debajo de ella se encuentran los tratados internacionales y las leyes generales, quedando en un plano inferior las leyes federales al mismo nivel que las leyes estatales y del Distrito Federal⁴¹.

105. En el amparo en revisión 120/2002, resuelto por el Pleno el trece de febrero de dos mil siete por mayoría de seis votos, se concluyó que la norma fundamental y suprema del ordenamiento jurídico es la Constitución Federal, seguida de los tratados internacionales ratificados por México y leyes generales como partes integrantes de la "Ley Suprema de la Unión":

⁴⁰ La Primera Sala, en el amparo en revisión 2119/99, resuelto por unanimidad de votos el veintinueve de noviembre de dos mil, señaló explícitamente que el principio de supremacía constitucional "*tampoco consagra una garantía individual, sino que se establece el principio de jerarquía normativa, en el cual la Constitución y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el Presidente de la República con aprobación del Congreso, constituyen la ley suprema de toda la Unión, debiendo los jueces de cada Estado, arreglarse a dichos ordenamientos a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las Leyes de los Estados, pues independientemente de que conforme al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna [...]*". Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 80/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, Novena Época, octubre de 2004, página 264, de rubro: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE".

⁴¹ Tesis aislada VIII/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, Novena Época, abril de 2007, página 6, de rubro y texto: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de "supremacía constitucional" implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales".

[L]a Constitución, los tratados internacionales y las leyes generales, en el cual, los tratados se ubican jerárquicamente por encima de las leyes generales y federales [pero por debajo de la Constitución], en tanto el Estado Mexicano, al celebrar éstos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “*pacta sunt servanda*”, contrae libremente obligaciones frente a otros Estados que no pueden ser desconocidas con base en normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone una responsabilidad de carácter internacional⁴².

106. A juicio de este Tribunal Pleno, la multicitada reforma de diez de junio de dos mil once no modificó, sino complementó los principios establecidos en el referido artículo 133 de la Constitución Federal⁴³. La jerarquía de los tratados internacionales que esta Corte ha adoptado jurisprudencialmente se mantiene a pesar del nuevo texto del párrafo primero del artículo 1° constitucional, toda vez que, tal como se explicó, lo que se incorpora materialmente a la Constitución es el contenido de las normas de fuente internacional que establezcan derechos humanos y no el tratado en su conjunto, aun cuando se le denomine como una convención de derechos humanos.

107. Los tratados internacionales, incluso los de derechos humanos, están conformados por una gran variedad de disposiciones normativas que, en algunos casos, nada tienen que ver con la fijación de las posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano. Muchas de ellas regulan competencias o aspectos comerciales, diplomáticos, políticos, militares, territoriales, entre otros.

⁴² Este criterio se refleja en la tesis P. IX/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXV, Novena Época, abril de 2007, página 6, de rubro: “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL”.

⁴³ Este artículo sólo ha sido modificado en una sola ocasión desde la promulgación de la Constitución Federal el 5 de febrero de 1917: el dieciocho de enero de mil novecientos treinta y cuatro. La reforma consistió en sustituir cierta terminología del precepto, aludir que el Senado sería el encargado de aprobar los tratados que celebre el Presidente de la República e incluir expresamente que para que los tratados internacionales formen parte de la “Ley Suprema de la Unión”, deben de estar “*de acuerdo con la misma [Constitución]*”. Anteriormente, el artículo 133 constitucional establecía que “*[e]sta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados*”.

108. En ese sentido, el reconocimiento de la existencia de esta modalidad del principio de supremacía constitucional —mediante el cual se tutela el sistema de fuentes— tiene diversas consecuencias, siendo una de las más importantes que los tratados internacionales, las leyes generales, así como las leyes federales, estatales y del Distrito Federal son normas cuya creación se debe ajustar a los procedimientos establecidos formalmente en la Constitución, al ser el último criterio de validez jerárquico de todo el ordenamiento jurídico⁴⁴.

109. De la premisa de la supremacía jerárquica de la Constitución Federal se sigue, entonces, la sujeción de las normas secundarias y, en lo que interesa

⁴⁴ Este razonamiento se refleja en la tesis aislada LXXXVII/99, visible en la página 46 del tomo X (Noviembre de 1999) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto: "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: 'LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.'; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal".

al presente caso, de los tratados internacionales a los criterios de validez de aquélla y, por tanto, a su escrutinio constitucional.

110. Este argumento fue utilizado por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 33/2002, fallada el veintinueve de junio de dos mil cuatro, de la siguiente manera:

[L]os tratados internacionales son normas generales, como se infiere del artículo 89, fracción X y especialmente del artículo 133, ambos de la Constitución, ya que las materias enunciadas por aquella fracción X como propias de los tratados internacionales –autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de controversias, etcétera, sólo pueden tener su expresión creadora y desarrollo lógico a través de normas generales, siendo más claro en este aspecto el artículo 133, puesto que expresamente coloca a los tratados, junto con otras normas, como la ley suprema de la Unión, siempre que estén de acuerdo con la Constitución, pero independientemente de las citadas disposiciones de la Carta Fundamental, resulta obvio que los tratados internacionales son normas generales, puesto que basta su examen para verificar que su naturaleza reúne las características de generalidad, permanencia y abstracción. [...] Siendo los tratados referidos normas u ordenamientos generales, ha de considerarse que son susceptibles de ser objeto de control constitucional a través de la controversia constitucional [...] ⁴⁵.

111. En suma, el principio jerárquico que disciplina el sistema de fuentes, se insiste, no ha cambiado con la reforma al artículo 1° de la Constitución Federal, toda vez que se trata de un rasgo formal y necesario del estado de derecho inherente a un estado constitucional (la autonomía y unidad del derecho frente a otro tipo de ordenamientos normativos), el cual no debe confundirse con el otro vértice del principio de supremacía constitucional que avanza a una meta distinta que se desarrolla a continuación: la unidad coherente de los principios objetivos del ordenamiento jurídico; en específico, de los derechos humanos.

112. Esta segunda acepción del principio de supremacía constitucional predica que la Constitución Federal establece un orden de principios objetivos cuya protección se logra mediante la defensa de la unidad de los

⁴⁵ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 84/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, Novena Época, septiembre de 2004, página 1258, de rubro: “TRATADOS INTERNACIONALES. SON NORMAS GENERALES Y, POR TANTO, SON IMPUGNABLES EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES”.

mismos, que bien podría reputarse de una jerarquía axiológica de tales derechos y en la que no se trata de proteger únicamente el principio de jerarquía que estructura formalmente al sistema de fuentes. Para demostrar la forma en que esta acepción ha tenido sustento en la jurisprudencia de esta Suprema Corte, se resaltan tres categorías de casos en los cuales se ha determinado la primacía de la coherencia en la protección de los principios constitucionales, de manera independiente al principio de primacía jerárquica del sistema de fuentes.

113. En primer lugar, lo anterior se comprueba al considerar la existencia de las dos perspectivas a las cuales se puede sujetar el análisis de una antinomia entre normas secundarias, según lo ha establecido esta Suprema Corte, siendo la segunda la que busca centrar el parámetro de control en la coherencia en la protección de los principios objetivos del ordenamiento. En tales casos, por ejemplo, cuando dos leyes resultan contradictorias, el conflicto debe estimarse como atinente a la “debida aplicación de la ley” y, por ende, clasificarse como una cuestión de legalidad que sólo podría implicar una violación indirecta a la Constitución, pero no conforma una genuina “cuestión de constitucionalidad”. No obstante, este problema puede tornarse constitucional cuando existe de por medio la protección de un principio sustantivo cuyo análisis trasciende los rasgos formales de las normas secundarias (un derecho humano), pues lo relevante es lograr la coherencia protectora de ciertos principios para lo cual es necesario verificar la solución normativa generada por el conflicto entre normas secundarias.

114. En similares términos se ha pronunciado la Primera Sala, cuando al resolver el nueve de junio de dos mil diez el amparo directo en revisión 455/2010 por unanimidad de votos, destacó que (negritas nuestras):

[E]l estudio de los conceptos de violación hechos valer en la demanda de amparo evidencia que el planteamiento que formula el quejoso es en este tenor, pues si bien confronta artículos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, lo hace siempre relacionados con una vulneración a la garantía de seguridad jurídica, lo que implica **cuestión de constitucionalidad**. Por lo tanto, en cuanto se considera que en este caso la interpretación y alcance de una disposición legal secundaria que puede llegar a

trascender a un real problema de constitucionalidad, toda vez que se confrontan con normas fundamentales de la Constitución General de la República, con la que pudiera surgir alguna contradicción o rebasamiento a su marco específico. Esto es así, ya que los actos de autoridad, incluidos los de creación y vigencia de normas generales, pueden combatirse en la vía de amparo, sobre la base de diversos argumentos, entre los que destaca su confrontación directa con disposiciones constitucionales y también por la infracción de exigencias constitucionales que deben respetar, como son las derivadas del proceso legislativo establecido en la Carta Magna o, incluso, del respeto a la garantía de seguridad jurídica, que alberga las denominadas sub-garantías de legalidad, fundamentación y motivación, competencia, retroactividad, audiencia, entre otras muchas; y que la violación de esos derechos públicos subjetivos puede demostrarse no sólo a través de la exposición de una contradicción directa con el texto fundamental, sino también, mediante la **precisión de incongruencias en el orden jurídico que revelen la violación a la seguridad jurídica, lo que podría calificarse como una violación indirecta** al texto fundamental. Empero, también en este caso, el examen de las normas jurídicas relativas debe sustentarse en afirmaciones tocantes a la incongruencia entre leyes secundarias, como se hizo en la demanda de amparo, donde se precisó que existía una vulneración a la garantía de seguridad jurídica y en donde se pretende demostrar que la norma aplicada es la que viola el orden constitucional y no sólo el ordenamiento jurídico que se utiliza como parámetro comparativo para derivar la incongruencia o carencia de facultades, aspectos que revisten los planteamientos de mérito. [...] ⁴⁶.

115. Una segunda categoría de casos es la posibilidad de lo que se ha llamado “la eficacia horizontal de derechos humanos”, lo cual es posible adjudicar, según se ha reconocido por esta Corte, en sede de control constitucional en el juicio de amparo directo al momento de controlar la regularidad de las sentencias definitivas que resuelven conflictos entre particulares, pues en la solución de tales controversias debe privilegiarse la coherencia de las soluciones generadas en el plano de la legalidad al orden de derechos humanos, justamente por esa irradiación colateral que tienen los principios cuando de lo que se trata es de promocionar su coherencia. Así, en estos asuntos, no se busca tutelar la supremacía jerárquica de la regla constitucional que establece que el juicio de amparo sólo es procedente

⁴⁶ Criterio que se refleja en la tesis de jurisprudencia 104/2011, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, Novena Época, septiembre de 2011, página 50, de rubro: “AMPARO CONTRA LEYES. LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ÉSTAS PUEDE DERIVAR DE LA CONTRADICCIÓN CON OTRAS DE IGUAL JERARQUÍA, CUANDO SE DEMUESTRE VIOLACIÓN A LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA”.

contra actos de autoridad, sino proteger la unidad del sistema de principios objetivos del ordenamiento jurídico.

116. En el amparo directo en revisión 1621/2010, fallado por unanimidad de votos el quince de junio de dos mil once, la Primera Sala determinó que (negritas nuestras):

Sin embargo, la improcedencia del juicio de amparo contra actos de particulares (una de las aristas del problema procesal), no determina, en modo alguno, que los derechos fundamentales no rijan las relaciones entre particulares (problema sustantivo), ni que esta Suprema Corte se encuentra imposibilitada para conocer, de forma indirecta, de este tipo de problemáticas. Como señalamos anteriormente, la fuerza vinculante de los derechos fundamentales en todo tipo de relaciones, incluyendo las jurídico-privadas, tiene como efecto que los tribunales deben atender a la influencia de los valores que subyacen a dichos derechos en los asuntos que son de su conocimiento. En estos términos, los tribunales del Poder Judicial de la Federación, vinculados directamente a arreglar sus fallos de conformidad con las normas constitucionales de acuerdo a los derechos fundamentales, juegan una suerte de puente entre la Constitución y los particulares al momento en que resuelven un caso concreto [...]. Este razonamiento, que **no es más que la aceptación lógica del principio de supremacía constitucional**, lleva a esta Primera Sala a determinar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede conocer, a través de la revisión en amparo directo, de aquellas sentencia de los Tribunales Colegiados de Circuito que no atiendan a la función de los derechos fundamentales como **principios objetivos del ordenamiento jurídico mexicano**.

117. Una tercera categoría de casos se refiere a la denominada interpretación conforme en sentido amplio, la cual exige que ante distintos sentidos interpretativos posibles de una misma norma jurídica, se opte por aquella que maximice la fuerza prescriptiva de la Constitución; es decir, la que haga más coherente con el sistema de principios objetivos del ordenamiento jurídico.
118. En estos casos no se trata de salvar la constitucionalidad de una norma, optando por la única interpretación que la hace compatible con la Constitución, sino que se parte de la aceptabilidad de distintos sentidos interpretativos, pero dado que la Constitución no es un documento neutro al establecer el referido orden de principios objetivos, el texto constitucional exige el mayor grado de coherencia interpretativa posible.

119. Este Tribunal Pleno, al resolver el expediente Varios 912/2010 el catorce de julio de dos mil once, determinó por mayoría de votos lo siguiente:

De este modo, este tipo de interpretación por parte de los jueces presupone realizar tres pasos:

A) 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 aquélla 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.

120. Las implicaciones de esta concepción sustantiva son diversas; sin embargo, destaca la de la centralidad del valor de la “coherencia” impuesta por la exigencia de salvaguardar una unidad de valores objetivos previstos constitucionalmente. Por ende, si los derechos humanos constituyen, entre otros, el objeto de tutela de la Constitución y del orden jurídico al cual dan origen, ello involucra que una vez que se ha incorporado un derecho humano en el sistema de fuentes, lo trascendente no es determinar su estatus jerárquico, sino proteger su integridad y coherencia conceptual.

121. En suma, los criterios de validez centrados en esta segunda acepción del principio de supremacía constitucional ponen el acento en la protección del estado de cosas que el ordenamiento reconoce como valioso, por lo cual se prescribe no sólo su protección, sino también su promoción al ser considerados como auténticos bienes constitucionales. Por lo tanto, lo relevante es el establecimiento de un conjunto de principios objetivos

mediante el cual se reconstruye el sistema jurídico recurriendo a la idea de la jerarquía axiológica —en cuya cúspide se encuentran los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales ratificados por México—. La idea de coherencia o unidad valorativa se vuelve el criterio central para la identificación de los estándares jurídicos correspondientes.

122. Con fundamento en todo lo anterior, este Tribunal Pleno estima que cuando se alega una confrontación entre una ley secundaria y una norma de un tratado internacional que no regule un derecho humano, el conflicto entre estas normas secundarias es, en principio, una cuestión de legalidad que sólo implica una violación indirecta a la Constitución Federal, debido a que, en el fondo, lo que se alega es una “debida aplicación de la ley” a la luz del principio jerárquico del sistema de fuentes. En ese aspecto, es criterio de esta Suprema Corte que los tratados internacionales se encuentran por encima de las leyes secundarias y, por ende, la solución de su conflicto normativo o antinomia corresponde a una cuestión de legalidad: determinar la forma en que una ley se subordina jerárquicamente a un tratado internacional. Al no concurrir la exigencia de un desarrollo interpretativo de un elemento constitucional, no existe una genuina cuestión de constitucionalidad y el recurso de revisión en amparo directo debe declararse improcedente.

123. Lo mismo debe decirse cuando se argumente en torno a la interpretación directa de una norma de fuente convencional que no reconozca un derecho humano, en cuyo caso el problema interpretativo se refiere a la debida aplicación de una norma infra constitucional, que no constitucional.

124. Desde esta primera vertiente del principio de supremacía constitucional —atinente al sistema formal de fuentes—sólo se actualizaría una cuestión propiamente constitucional cuando de lo que se trate es interpretar el principio mismo de supremacía jerárquica de la Constitución o determinar el alcance del sistema de fuentes previsto constitucionalmente, pero si lo que se plantea es una mera contradicción entre las normas de una ley y las de un

tratado que no regulen un derecho humano, o bien la interpretación directa de una norma convencional que no reconozca un derecho humano, la cuestión se delimitará, en principio, a una cuestión de legalidad o a una violación indirecta.

125. Sin embargo, cuando la confronta entre un tratado internacional y una ley secundaria implique la interpretación de una disposición normativa de una convención que, *prima facie*, fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano, o se trate de la exigencia de la interpretación directa de una norma convencional que fije a su vez las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano, debe concluirse que sí existe una cuestión propiamente constitucional, toda vez que al existir una interrelación material entre las normas constitucionales y las de los tratados internacionales para la conformación del contenido de un derecho humano de acuerdo al artículo 1° de la Constitución Federal, lo procedente es determinar si existe una alteración a la jerarquía axiológica de la Constitución en su sentido material.

126. Así, desde la perspectiva sustantiva del principio de supremacía constitucional, cuando se estima que una ley viola un derecho humano reconocido en un tratado internacional o se realice la interpretación directa de una norma convencional que reconozca un derecho humano, a tal cuestión subyace un juicio de relevancia jurídica fundado en la idea de coherencia normativa. El escrutinio no se agota en la constatación de la consistencia de las normas entre sí —los criterios relacionales de creación de normas—, sino en verificar la coherencia del orden constitucional como una unidad dotada de sentido protector o promocional de los derechos humanos, el cual remite a argumentos sustanciales y no a razonamientos de índole formal.

127. Dicho en otras palabras, si bien la posible contradicción de una ley y una disposición normativa de un tratado internacional, en principio, no es una cuestión constitucional, por cuanto hace a la consistencia de su jerarquía normativa —pues en ese caso, se trata de un problema atinente a la “debida

aplicación de la ley” a menos que se trate de la interpretación del mismo principio de jerarquía normativa—, sí lo es desde la perspectiva de la coherencia normativa de contenidos cuando de por medio se encuentre un derecho humano, pues el estatus materialmente constitucional de todos ellos reconocidos en los tratados ratificados por México redunda en una valoración material, en donde lo relevante no es la jerarquía de su fuente normativa, sino la protección coherente de las relaciones jurídicas que la propia Constitución estableció como eje transversal de todo el ordenamiento jurídico.

128. Finalmente, debe precisarse que los anteriores criterios —según los cuales la posible interpretación de una norma de fuente internacional que reconozca un derecho humano sea apto para generar una cuestión de constitucionalidad— no implica suprimir los requisitos técnicos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, requeridos por la Ley de Amparo y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, pues ese supuesto se inserta en los criterios procesales ordinarios.

129. Así, en vía ejemplificativa, y retomando lo antes expuesto, no bastará la mera cita de un precepto convencional vinculado con un derecho humano para que en automático se determine la procedencia del recurso de revisión, sino que será necesario que se actualice la pertinencia de su interpretación, por resultar necesario para la resolución de la *litis* del asunto determinar el alcance de esa norma convencional⁴⁷.

⁴⁷ Sobre el tema véase, en vía ejemplificativa, la tesis de rubros y datos de localización siguientes: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA DETERMINACIÓN DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO RELATIVA A LA NO APLICABILIDAD DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL NO PUEDE CONSIDERARSE COMO LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE ÉSTE PARA LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO” (Tesis XCII/2009, emitida por la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, Novena Época, junio de 2009, página 288); “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA SOLA INVOCACIÓN DE ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL EN LA SENTENCIA RECURRIDA, NO IMPLICA QUE SE REALIZÓ SU INTERPRETACIÓN DIRECTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO” (Tesis aislada LXXXIV/2012(10ª.), emitida por la Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 2, Libro XIV, Décima Época, noviembre de 2012, página 1588), y “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA PETICIÓN ABSTRACTA AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DE QUE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, SIN QUE EL QUEJOSO LA VINCULE A ALGUNO DE LOS ACTOS RECLAMADOS, NO CONSTITUYE PROPIAMENTE UN PLANTEAMIENTO DE ESA ÍNDOLE QUE PERMITA A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN REALIZAR EL ESTUDIO CORRESPONDIENTE” (Tesis de jurisprudencia 9/2010, emitida por la Segunda Sala, publicada en

130. Igualmente, como lo ha establecido la Segunda Sala de esta Suprema Corte, deberá tenerse presente que existe la diferencia entre omisión lisa y llana del Tribunal Colegiado de pronunciarse sobre tal cuestión de constitucionalidad y la distinta de la actualización de una razón técnica que impida su estudio (porque los argumentos del quejoso hayan resultando inoperantes, insuficientes o inatendibles) y, por tanto, debe verificarse que ese impedimento técnico no subsista en la revisión⁴⁸ o bien haya sido combatido eficazmente en los agravios⁴⁹; más aún, como también lo ha determinado la Primera Sala, *“es inconcuso que procede desechar el recurso de revisión si a pesar de existir una decisión de dicho tribunal [colegiado] respecto a las cuestiones propiamente constitucionales, los agravios expresados por la recurrente resultan inoperantes en tanto que, por un lado, sólo atacan aspectos de mera legalidad y, por otro, no controvierten la decisión referida”*⁵⁰.

131. Estos requisitos, se insiste, sólo se mencionan para ilustrar que el criterio ahora establecido no modifica los lineamientos técnicos de procedencia del recurso de revisión, a los cuales se agrega como en todos los casos la importancia y trascendencia de acuerdo a los acuerdos generales de este Tribunal Pleno en términos del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal.

el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXI, Novena Época, febrero de 2010, página 137).

⁴⁸ Tesis aislada CXIII/2008, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVIII, julio de 2008, página 545, de rubro: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SU PROCEDENCIA A PARTIR DE LA DIFERENCIA ENTRE LA OMISIÓN LISA Y LLANA DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE ANALIZAR CUESTIONES CONSTITUCIONALES Y LA QUE SE PRESENTA POR EXISTIR UNA RAZÓN TÉCNICA QUE IMPIDE ESE ESTUDIO”.

⁴⁹ Tesis de jurisprudencia 106/2011, emitida por Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, Novena Época, julio de 2011, página 793, de rubro: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. ES IMPROCEDENTE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO CALIFICA DE INOPERANTES, INSUFICIENTES O INEFICACES LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN RELATIVOS Y LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CALIFICA LOS AGRAVIOS DE LA MISMA MANERA”.

⁵⁰ Tesis de jurisprudencia 67/2011, emitida por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXIV, Novena Época, julio de 2011, página 278, de rubro: “REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DEBE DESECHARSE POR INOPERANCIA DE LOS AGRAVIOS CUANDO, POR UN LADO, SE COMBATAN ASPECTOS DE MERA LEGALIDAD Y, POR OTRO, NO SE CONTROVIERTE EL PRONUNCIAMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO”.

132. Atento a lo razonado, deben prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el siguiente criterio adoptado por este Tribunal Pleno de conformidad con lo dispuesto por el artículo 107, fracción XII, último párrafo, de la Constitución Federal y 225 de la Ley de Amparo:

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, O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO. Mediante la reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, el Poder Constituyente Permanente, además de modificar el catálogo formal de derechos que pueden ser protegidos mediante los medios de control de constitucionalidad, buscó introducir al texto constitucional el concepto de derechos humanos con toda su carga normativa, siendo una de sus implicaciones la revisión del estándar jurídico que determina la existencia de una cuestión de constitucionalidad, a la cual se hace referencia en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como elemento que actualiza la procedencia excepcional del recurso de revisión en el amparo directo. Así las cosas, según se desprende de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando de por medio se exija la tutela del principio de supremacía constitucional, porque justamente se presenta un conflicto interpretativo de la solución normativa otorgada por la Constitución, en tanto texto normativo, lo cual implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo de dicha norma fundamental mediante el despliegue de un método interpretativo. Así, de un análisis sistemático de la jurisprudencia, se desprende que el principio de supremacía constitucional se desenvuelve en dos concepciones distintas, cada una dando origen a un tipo de cuestión de constitucionalidad: una relativa a la protección consistente del sistema de fuentes y a su principio de jerarquía normativa y otra relacionada con la protección coherente de la unidad de principios objetivos del ordenamiento jurídico, mediante el principio de mayor protección de los derechos humanos. Sobre estas bases, cuando se alega una confrontación entre una ley secundaria y una norma de un tratado internacional que no regule un derecho humano, la confronta de estas normas secundarias es, en principio, una cuestión de legalidad que sólo implica una violación indirecta a la Constitución Federal, debido a que, en el fondo, lo que se alega es una “debida aplicación de la ley” a la luz del principio jerárquico del sistema de fuentes. En ese aspecto, es criterio de esta Suprema Corte que los tratados internacionales se encuentran por encima de las leyes secundarias y, por ende, la solución

de su conflicto normativo o antinomia corresponde a una cuestión de legalidad: determinar la forma en que una ley se subordina jerárquicamente a un tratado internacional. Al no concurrir la exigencia de un desarrollo interpretativo de un elemento constitucional, no existe una genuina cuestión de constitucionalidad y el recurso de revisión en amparo directo debe declararse improcedente. No obstante, cuando la confronta entre un tratado internacional y una ley secundaria implique la interpretación de una disposición normativa de una convención que, prima facie, fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano, debe concluirse que sí existe una cuestión propiamente constitucional, toda vez que cuando se estima que una ley viola un derecho humano reconocido en una convención subyace un juicio de relevancia jurídica fundado en la idea de coherencia normativa. Lo mismo debe decirse cuando se trate de la interpretación de una disposición convencional que a su vez fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano. Consecuentemente, el escrutinio no se agota en la constatación de la consistencia de las normas entre sí —los criterios relacionales de creación de normas—, sino en verificar la coherencia del orden constitucional como una unidad dotada de sentido protector o promocional de los derechos humanos, el cual se remite a argumentos sustanciales y no a razonamientos de índole formal. En ese sentido, es viable el recurso de revisión en el amparo directo, siempre que se cumplan las condiciones necesarias de procedencia, como es la exigencia técnica de desplegar un método interpretativo del referido derecho humano; es decir, el presente criterio no implica suprimir los requisitos técnicos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, requeridos por la Ley de Amparo y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, pues ese supuesto se inserta en los criterios procesales ordinarios.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Sí existe la contradicción de tesis denunciada.

SEGUNDO. Debe 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.

Notifíquese; remítase de inmediato la jurisprudencia establecida a la Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis y la parte considerativa correspondiente para su publicación en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo Primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, quien se manifestó en contra de las consideraciones; Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza, la determinación consistente en que sí existe la contradicción de tesis denunciada.

En relación con el punto resolutivo Segundo:

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, quien formulará voto concurrente puesto que se separó de algunas consideraciones; Zaldívar Lelo de Larrea, quien anunció que haría voto concurrente en relación con las dos salvedades que indicó en su exposición; Pardo Rebolledo, quien se reservó el derecho a un voto concurrente; Aguilar Morales, con salvedades, de las que dejará constancia en un voto; Valls Hernández, quien se reservó su derecho a hacer voto concurrente; Sánchez Cordero de García Villegas, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; Pérez Dayán, quien se reservó su derecho a formular voto concurrente; y Presidente Silva Meza, quien anunció voto concurrente, se aprobó la determinación consistente en que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sostenido por el Tribunal Pleno en el sentido de que, para efectos de la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, se surte la cuestión constitucional 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. El Ministro Cossío Díaz y la Ministra Luna Ramos votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo Tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Días, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza dejó a salvo el derecho de los Ministros para que formulen los votos particulares, concurrentes y salvedades que estimen pertinentes y declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos quien da fe.

**PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

MINISTRO JUAN N. SILVA MEZA

PONENTE

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011-PL.

En sesión de nueve de septiembre de dos mil trece, por unanimidad de votos se declaró la existencia de la Contradicción de Tesis citada al rubro. Por mayoría de nueve votos se aprobó la tesis de 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, O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO”, respecto de la cual me pronuncié en contra.

I. Razones del disenso.

Me pronuncié en contra del criterio que finalmente se plasma en la tesis aprobada en este asunto porque se hace una distinción entre dos tipos de tratados internacionales que, a mi parecer, es incorrecta. El primer tipo que se introduce son los tratados de derechos humanos, los que sostiene, han adquirido rango constitucional en la medida en que con su incorporación al derecho interno se convierten en parámetro de validez de los actos de autoridad a través del control de convencionalidad en materia de derechos humanos lo cual, desde una interpretación del artículo 1° y del Expediente Varios 912/2010, implica una interpretación de constitucionalidad. El segundo tipo de tratados

VOTO PARTICULAR EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21-2011-PL

son los que por tener un propósito distinto a la materia de derechos humanos, no tienen un “rango” constitucional, sino una posición normativa inferior con respecto a la Constitución y ello, al tratarse de un conflicto de jerarquía normativa, implica un conflicto de legalidad.

El problema de la distinción a la que me he referido es que lleva a afirmar que, dentro del derecho mexicano, existen tratados con jerarquías diversas: los que por referirse a derechos humanos tienen rango constitucional; y, los que no gozan de rango constitucional por ser de materias diferentes a los derechos humanos. Desde mi perspectiva, esta distinción no es admisible porque el artículo 1° de la Constitución no se refiere a “los tratados de derechos humanos”, sino a los “derechos humanos contenidos en los tratados”. La implicación material de la redacción del primer párrafo del artículo 1° es que pueden existir tratados que en su nomenclatura no se refieran a derechos humanos que, sin embargo, contengan derechos de este tipo en su articulado. Mismos que, con la distinción entre tipos tratados que introduce la tesis, quedarían excluidos de protección.

Lo que el artículo 1° incorpora materialmente a la Constitución no son los tratados sino los derechos humanos contenidos en todos aquellos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. En este sentido, considero que no existe fundamento formal para disociar jerárquicamente dos tipos de tratados internacionales dentro del ordenamiento jurídico mexicano.

VOTO PARTICULAR EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21-2011-PL

A mi parecer no debe hacerse una conclusión sobre la procedencia de la revisión en amparo directo basándose en el tipo de tratado que se alegue violado, sino que debe tomarse en cuenta de manera directa el derecho que se estime violado. En el caso de que se trate de un derecho humano estaremos frente a un problema de constitucionalidad y, por tanto, de procedencia de la revisión en amparo directo.

Un segundo problema, relacionado con lo mencionado anteriormente, es la apreciación *prima facie* de la existencia de un derecho humano como requisito de procedencia de la revisión, cuando no encontremos en el caso de normas convencionales no contenidas en un tratado sobre derechos humanos. Considero, primero, que el juzgador debe hacer ciertas operaciones materiales que implicarían un estudio más allá que una simple apreciación *prima facie* para determinar si está frente o no a un derecho humano, ya que se debe analizar, al menos, cómo es que el quejoso ha justificado desde un primer momento su interés legítimo, su posición frente al ordenamiento jurídico, así como los efectos que pretende, lo cual no es una operación sencilla. Adicionalmente, me parece, esto no puede considerarse una condición de procedencia porque, en términos de la fracción VI del artículo 79 de la nueva Ley de Amparo¹ que establece una

¹ Artículo 79. La autoridad que conozca del juicio de amparo deberá suplir la deficiencia de los conceptos de violación o agravios, en los casos siguientes:

[...]

VI. En otras materias, cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación evidente de la ley que lo haya dejado sin defensa por afectar los derechos previstos en el artículo 1o de esta Ley. En este caso la suplencia sólo operará en lo que se refiere a la controversia en el amparo, sin poder afectar situaciones procesales resueltas en el procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada;

VOTO PARTICULAR EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21-2011-PL

suplencia para efecto de saber si se cometieron o no violaciones en contra de una persona, la operación debe ser exactamente al revés de lo que establece la regla de apreciación *prima facie*.

En este contexto, de la operación que se dé a partir de este criterio, resultará extraordinariamente difícil llegar a la distinción que se hace en la tesis aprobada en este asunto. Imaginemos un tratado de doble tributación. ¿El tratado de doble tributación tiene de suyo derechos humanos? Potencialmente al menos puede argumentarse que contiene el derecho humano a la igualdad. Entonces, resultará difícil de manejar la idea de advertir *prima facie* un derecho humano en juego, cuando adicionalmente el artículo 79, fracción VI de la nueva Ley de Amparo está estableciendo una condición de suplencia. En estas condiciones, la condición de *prima facie*, está estableciendo una barrera de entrada demasiado elevada para la procedencia del juicio.

Es por todo lo anterior que no puedo estar de acuerdo con la distinción entre tratados internacionales que se introduce en criterio y con la condición de apreciación *prima facie* de derechos humanos en juego para la determinación de la procedencia de la revisión en amparo directo.

Ministro José Ramón Cossío Díaz

RMMG/LPRZ/mvr/sbs

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN PRONUNCIADA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011-PL.

La materia de la contradicción de tesis de que se trata consistió en determinar si el planteamiento de que una ley transgrede un tratado o un convenio internacional, así como el tema relativo a la interpretación directa de una norma de un tratado internacional, constituyen cuestiones de legalidad, o bien, de constitucionalidad, a efecto de proceder a su análisis en el recurso de revisión en amparo directo, en términos del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal.

A efecto de resolver la interrogante anterior, la resolución hace, en primer lugar, un estudio relativo a los alcances de la reforma de diez de junio de dos mil once del artículo 1° de la Ley Fundamental, entre otros, para determinar si las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales pueden ser parámetro de control de regularidad constitucional, así como su relación jerárquica con las normas de la Constitución Federal, sustentándose en algunas de las consideraciones sostenidas en la contradicción de tesis 293/2011, con base en las cuales se concluyó, en aquel asunto, que los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales constituyen, junto con los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el parámetro de regularidad constitucional, pero que

VOTO CONCURRENTENTE EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011-PL

cuando en la Ley Fundamental se prevea una restricción al ejercicio de aquéllos, se debe estar al texto constitucional. Asimismo, en la resolución de la presente contradicción de tesis se hacen, en relación con ese mismo tema, consideraciones propias, las cuales, a mi juicio, no son del todo coincidentes con lo resuelto en la diversa contradicción 293/2011.

Pues bien, ante todo, considero que la presente resolución debió constreñirse al estudio de lo que fue materia de contradicción, atendiendo, desde luego, lo determinado en la contradicción de tesis 293/2011, pero sin realizar nuevamente el estudio relativo a la relación jerárquica que guardan las normas de derechos humanos contenidas en tratados internacionales respecto de la Constitución Federal; estudio que no es propiamente materia de la presente contradicción y que, incluso, no es del todo coincidente con las consideraciones de la contradicción de tesis 293/2011 que ya habían sido aprobadas por el Tribunal Pleno.

Aunado a lo anterior, respecto de lo determinado, en cuanto al tema antes referido, en la citada contradicción de tesis 293/2011, mi voto fue a favor pero con algunas reservas respecto de las consideraciones en que se sustenta, pues si bien estuve de acuerdo con que los derechos humanos deben ser considerados como el parámetro de respeto a la dignidad de la persona, y también con que debe atenderse, desde luego, a las restricciones al ejercicio de esos derechos que se encuentren establecidas en la Constitución, no estuve de acuerdo con la afirmación de que las normas de derechos humanos previstas en tratados

VOTO CONCURRENTE EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011-PL

internacionales y las contenidas en la Constitución no se relacionan jerárquicamente, sino que con la reforma constitucional de diez de junio de dos mil once aquéllas se incorporan al catálogo constitucional de derechos humanos. Lo anterior, en virtud de que tengo una lectura un poco distinta respecto de la integración de las normas de derechos humanos a la Ley Fundamental, como sostuve en el voto que formulé en relación con la contradicción referida.

Tomando en cuenta que en la resolución de la contradicción de tesis que ahora nos ocupa se recogen, esencialmente, varias de las consideraciones de la contradicción 293/2011 con las que no coincidí, pero que me resultan obligatorias por haberse aprobado por la mayoría de los señores Ministros, entonces reservo mi criterio al respecto.

Por otra parte, tampoco coincido con la manera en que se fija el punto de contradicción, pues se menciona de manera genérica que se centra en determinar si la impugnación de una ley por vulneración de un tratado o convenio internacional, así como la interpretación directa de una norma de un tratado internacional, es una cuestión de legalidad o una cuestión de constitucionalidad, sin acotarlo a que se trate de normas que fijen o determinen derechos humanos.

Por último, me aparto de lo que se señala en la resolución de la contradicción de tesis que nos ocupa en el sentido de que la materia del recurso busca proteger derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal o en normas de los

VOTO CONCURRENTENTE EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011-PL

tratados internacionales ratificados por México, pues para mí el recurso de revisión en amparo directo tiene como propósito fundamental revisar la constitucionalidad o la regularidad constitucional de una norma general con ese parámetro de la Constitución, y no tiene como objetivo directo para su procedencia proteger derechos humanos, porque, si no, entonces se va a exceder el alcance de la procedencia del recurso, bastando con que se alegue una violación a los derechos humanos, aun cuando no se trate de la impugnación de una norma.

MINISTRO

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

TMHR/nco

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DE LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011-PL.

En sesiones de cinco y nueve de septiembre de dos mil trece, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó y resolvió respectivamente, la contradicción de tesis 21/2011, suscitada entre la Primera y la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El tema jurídico que se debatió en este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistió en verificar, en caso de que se cumplan con los requisitos procesales correspondientes, si el conflicto entre un tratado internacional y una ley o la mera interpretación directa de una disposición de fuente convencional, constituye una cuestión constitucional para efectos de la procedencia de un recurso de revisión en amparo directo, tema de trascendencia para el orden jurídico nacional debido a su implicación en la eficacia de la protección de los derechos humanos.

Posterior a las exposiciones de los Señores Ministros, que fueron enriquecedoras para la construcción del criterio correspondiente, el Pleno del Alto Tribunal decidió por unanimidad de votos que es existente la contradicción de tesis.

Por mayoría de nueve votos se estableció que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio del rubro y texto siguiente:

“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, O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO. Mediante la reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, el Poder Constituyente Permanente, además de modificar el catálogo formal de derechos que puedan ser protegidos mediante los medios de control de constitucionalidad, buscó introducir al texto constitucional el concepto de derecho humanos con toda su carga normativa, siendo una de sus implicaciones la revisión del estándar jurídico que determina la existencia de una cuestión de constitucionalidad, a la cual se hace referencia en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como elemento que actualiza la procedencia excepcional del recurso de revisión en amparo directo. Así las cosas, según se desprende de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando de por medio se exija la tutela del principio de supremacía constitucional, porque justamente se presenta un conflicto interpretativo de la solución normativa otorgada por la Constitución, en tanto texto normativo, lo cual implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo de dicha norma fundamental mediante

el despliegue de un método interpretativo. Así, de un análisis sistemático de la jurisprudencia, se desprende que el principio de supremacía constitucional se desenvuelve en dos concepciones distintas, cada una dando origen a un tipo de cuestión de constitucionalidad: una relativa a la protección consistente del sistema de fuentes y a su principio de jerarquía normativa y otra relacionada con la protección coherente de la unidad de principios objetivos del ordenamiento jurídico, mediante el principio de mayor protección de los derechos humanos. Sobre estas bases, cuando se alega una confrontación entre una ley secundaria y una norma de un tratado internacional que no regule un derecho humano, la confronta de estas normas secundarias es, en principio, una cuestión de legalidad que sólo implica una violación indirecta a la Constitución Federal, debido a que, en el fondo, lo que se alega es una “debida aplicación de la ley” a la luz del principio jerárquico del sistema de fuentes. En ese aspecto, es criterio de esta Suprema Corte que los tratados internacionales se encuentran por encima de las leyes secundarias y, por ende, la solución de su conflicto normativo o antinomia corresponde a una cuestión de legalidad: determinar la forma en que una ley se subordina jerárquicamente a un tratado internacional. Al no concurrir la exigencia de un desarrollo interpretativo de un elemento constitucional, no existe una genuina cuestión de constitucionalidad y el recurso de revisión en amparo directo debe declararse improcedente. No obstante, cuando la confronta entre un tratado internacional y una ley secundaria implique la interpretación de una disposición normativa de una convención que, prima facie, fije las

relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano, debe concluirse que sí existe una cuestión propiamente constitucional, toda vez que cuando se estima que una ley viola un derecho humano reconocido en una convención subyace un juicio de relevancia jurídica fundado en la idea de coherencia normativa. Lo mismo debe decirse cuando se trate de la interpretación de una disposición convencional que a su vez fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano. Consecuentemente, el escrutinio no se agota en la constatación de la consistencia de las normas entre sí –los criterios relacionales de creación de normas–, sino en verificar la coherencia del orden constitucional como una unidad dotada de sentido protector o promocional de los derechos humanos, el cual se remite a argumentos sustanciales y no a razonamientos de índole formal. En ese sentido, es viable el recurso de revisión en el amparo directo, siempre que se cumplan las condiciones necesarias de procedencia, como es la exigencia técnica de desplegar un método interpretativo del referido derecho humano; es decir, el presente criterio no implica suprimir los requisitos técnicos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, requeridos por la Ley de Amparo y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, pues ese supuesto se inserta en los criterios procesales ordinarios.”

Al respecto, se señala que mi voto fue con el proyecto del Señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, con las modificaciones que se acordaron por la mayoría, pues se comparte el tema relativo a que la impugnación respecto de la contravención de una norma legal de

fuerza nacional para efectos del juicio de amparo, es una cuestión de constitucionalidad y por ende procede el Amparo Directo en Revisión, sin embargo estimo que al igual que en la contradicción de tesis 293/2011, la convencionalidad debe entenderse en sentido amplio.

Lo anterior en razón de que, tal como se estableció en la referida contradicción de tesis 293/2011, y como lo he sostenido con anterioridad, el bloque de derechos se integra con los derechos humanos contenidos en la Constitución General de la República, y en todos los tratados y convenciones internacionales de los que México forma parte, o bien, en un conjunto de ambos; postura que considero esencial para el pleno reconocimiento, respeto, protección y tutela de los derechos humanos.

Sobre esta cuestión, el artículo 1º de la Constitución General de la República establece que: *“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.”*

Derivado de lo anterior estimo que, tomando en consideración que la posible interpretación de una norma de fuente internacional que reconozca un derecho humano es apta para generar una cuestión de constitucionalidad, de conformidad con el primer párrafo del artículo 1º de la Constitución General de la República y con el principio de supremacía constitucional, el tema de convencionalidad no debe estar restringido a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que debe ser extensivo a todas las normas de derechos humanos

contenidas en los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

Así, considero que corresponde a los juzgadores la interpretación y aplicación del derecho, con base en el principio pro persona, el cual se contiene en el párrafo segundo del artículo 1º de la Constitución, y que tiene su origen precisamente en el derecho internacional de los derechos humanos.

Al respecto, de la lectura del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en su artículo 5; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, en su artículo 23; la Convención sobre los Derechos del Niño en su numeral 41; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 29; entre otros instrumentos; se desprende que el principio pro persona es inspirador del derecho internacional de los derechos humanos y representa una regla de interpretación fundamental e indispensable al momento de la aplicación de las normas de tratados internacionales de los derechos humanos por los tribunales nacionales.

El principio pro persona se basa en que los derechos inherentes a la persona reconocidos jurídicamente como universales, deben ser protegidos frente a actos ilegítimos del Estado, sea por las instituciones, agentes, empleados, funcionarios o servidores públicos, que toleran la impunidad. En similares condiciones operan los principios favor debitoris, in dubio pro reo, o indubio pro operario.

En esas condiciones, estimo que la aplicación y operación del principio pro persona, se manifiesta a través de tres reglas, 1) la

conservación de la norma más protectora; 2) la aplicación de la norma más favorable y 3) la interpretación con el sentido más protector, tal como lo señalé en el voto concurrente relativo a la contradicción de tesis 293/2011:

“En primer lugar, la conservación de la norma más favorable, significa que la norma posterior no derogaría o llevaría a desaplicar otra anterior, con independencia de su jerarquía, en tanto que la anterior consagre mejor o mayor protección para la persona, que debe conservarse. Esto se encuentra contenido el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, entre otras.

La segunda forma en que se manifiesta el Principio pro Persona, es a través de su aplicación, cuando a una situación concreta le es aplicable a dos o más normas vigentes, nacionales o internacionales; el aplicador jurídico debe seleccionar entre las normas que concurren, eligiendo aquella que contenga mayor protección o la más favorable para la persona en relación con sus derechos humanos. Lo que significa que la tradicional regla de la jerarquía, cedería frente a la conveniencia de otra norma, aun de una jerarquía inferior, en caso que mejor proteja al ser humano.

Por lo que, a través de la aplicación de la norma más protectora, es imposible plantearse un problema de ilegalidad al aplicar una norma inferior, toda vez que es la misma norma de rango superior, ya sea la constitución o el tratado internacional, los que expresamente permiten la aplicación de aquella otra norma, toda vez que su materia implica una mayor protección.

Finalmente, la operatividad del Principio pro persona en sentido interpretativo de tutela, significa el sentido en el cual el juzgador frente a la norma de derechos humanos que pudiera tener varias interpretaciones posibles aplicará la que conlleve la mayor protección a la persona; en el caso, no se trata de dos reglas que estén en conflicto, bajo una concurrencia de normas; sino el significado y alcance que se le adscriba a la misma norma brindando la mayor y mejor tutela a la persona.”

Por lo que, al crearse un pluralismo constitucional, se forma también un bloque de derechos a partir de lo expresamente previsto en la norma fundamental, y en aquellos tratados internacionales de los que México es parte, formando un cúmulo de derechos sujetos a su armonización.

Cabe mencionar que en la Reforma publicada el diez de junio de dos mil once, se reformaron diversos artículos, entre ellos el artículo 1º y el 29; lo que no ocurrió con el artículo 133, en razón de que el Constituyente Permanente estimó que no era necesario, pues la integración de los Derechos Humanos contenidos en tratados internacionales, parte del artículo 1º; siendo vigente la jerarquía del 133, en aquellas normas contenidas en tratados internacionales, cuya naturaleza no sea la de un derecho humano, como pueden ser los

relativos a cooperación internacional en meras cuestiones orgánicas, o bilaterales, o multilaterales de naturaleza comercial, político o territorial entre los Estados, es decir normas que no tienen que ver con la fijación de posiciones jurídicas, o el sentido y/o alcance de un derecho humanos.

Al respecto, debe considerarse el criterio contenido en la tesis aislada P. I/2011 (10a.) del pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

“CONTROL DIFUSO. Con motivo de la entrada en vigor de los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. constitucional modificados mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, debe estimarse que han quedado sin efectos las tesis jurisprudenciales P./J. 73/99 y P./J. 74/99, de rubros: “CONTROL JUDICIAL DE LA CONSTITUCIÓN. ES ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.” y “CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN.”

Solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011. Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 25 de octubre de 2011. Mayoría de nueve votos; votaron en contra y por la modificación de las tesis jurisprudenciales respectivas: Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Ignacio Valdés Barreiro, Jorge Roberto Ordóñez Escobar y Rafael Coello Cetina.

Lo anterior en razón de la referida tesis parte de una interpretación sistemática de los artículos 1º y 133 de la Constitución General de la República, que conlleva de algún modo el tema relativo a la jerarquía normativa, y que es precisamente un criterio clave en la evolución de paradigma actual en materia de derechos humanos y su protección a través de las vías jurisdiccionales.

En esas condiciones, mi posición en torno a la interpretación en sentido amplio de la constitucionalidad y convencionalidad, es

atendiendo a que el carácter de los Derechos Humanos provenientes de fuente nacional e internacional forman un bloque de derechos o pluralismo constitucional.

Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos no es el único tratado de derechos humanos celebrado por México, y por ende la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no es el único tribunal internacional en esa materia al que México ha reconocido jurisdicción, sino que México también ha reconocido la competencia del sistema universal de derechos humanos, propio de la Organización de las Naciones Unidas, y del cual se ha aceptado la jurisdicción por ejemplo, de la Corte Internacional de Justicia.

En ese orden de ideas considero que el tema de convencionalidad debe entenderse en un sentido amplio, es decir, no sólo respecto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino incluyendo todas las normas de derecho humanos contenidas en los tratados internacionales de los que México es parte.

Es decir, que en torno a la convencionalidad que realizan los Estados Partes, se deberá tomar en cuenta los tratados internacionales que contengan normas derechos humanos, suscritos por ellos, así como las interpretaciones que realicen tribunales u organismos internacionales.

Como corolario de las consideraciones expuestas, estimo que los operadores jurídicos, deben entender en sentido amplio y no restrictivo la convencionalidad; esto es, sin que sea limitativo a ciertos instrumentos internacionales y a la interpretación y consideraciones que el tribunal interamericano desarrolla en los casos contenciosos o

en las opiniones consultivas, por lo que se deben considerar todas las normas de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales de los que es parte México, así como también las interpretaciones de otros organismos internacionales que emiten pronunciamientos en materia de derechos humanos, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.

Por los anteriores motivos comparto el sentido y las consideraciones expuestas en el presente asunto.

México, Distrito Federal a veintiuno de abril de dos mil catorce.

MINISTRA.

OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.

IVB.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011.

En sesión de nueve de septiembre de dos mil trece, el Tribunal Pleno resolvió el asunto citado al rubro. En relación con el punto resolutivo segundo, compartí el criterio mayoritario, con la reserva de realizar voto concurrente. Por lo tanto, a continuación me permitiré exponer las razones de mi postura y respetuosamente me apartaré de ciertas consideraciones de la sentencia aprobada.

I. Razones de la sentencia. El proyecto aprobado precisa que el problema jurídico consiste en determinar si para efectos de la procedencia de un recurso de revisión derivado de un juicio de amparo directo, constituye una cuestión de constitucionalidad alegar una confrontación entre una ley secundaria y una norma de un tratado internacional que reconozca un derecho humano. Al respecto se resolvió que si en un recurso de revisión de un juicio de amparo directo se formulan agravios en contra de una sentencia que se haya pronunciado o haya omitido pronunciarse sobre una colisión entre una ley secundaria y lo previsto en un tratado internacional o se alegue la existencia –u omisión –de una interpretación directa de una norma de fuente convencional que reconozca un derecho humano por parte del Tribunal Colegiado, se entenderá que existe “*cuestión constitucional*” cuando de la interpretación de la respectiva norma del tratado se advierta, *prima facie*, que está en juego un derecho humano. De lo contrario, será un aspecto de mera legalidad que se deberá solucionar a partir del sistema de jerarquía de fuentes.

La primera parte del proyecto aprobado sostiene argumentos que fueron sustentados en diversa contradicción de tesis 293/2011,

VOTO CONCURRENTENTE EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011

mismos que se relacionan con el presente asunto. En efecto, en la disertación desarrollada en el cuerpo del citado asunto, que ahora retoma el presente proyecto, se interpreta el artículo 1° constitucional en el sentido de que el conjunto normativo previsto en dicho precepto se compone por normas de derechos humanos, cuya fuente de reconocimiento puede ser la Constitución o un tratado internacional ratificado por México. Al no relacionarse entre sí en términos jerárquicos, conforman un solo catálogo de rango constitucional que al ser inherente e inalienable a la persona, funciona como un parámetro de regularidad constitucional. Éste vincula a los órganos jurisdiccionales a interpretar no sólo las propias normas sobre la materia, sino toda norma o acto de autoridad dentro del ordenamiento jurídico mexicano.

Por ende, el control de convencionalidad es un control de constitucionalidad desde el punto de vista sustantivo, dada la interpretación material que se hace del artículo 1° de la Carta Magna. Sin embargo, ello no es obstáculo para que los operadores de derecho sigan aludiendo de manera singular a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales y a su control de convencionalidad, siempre y cuando les otorguen el valor o estatus previstos en el texto de la Constitución Federal y los interpreten sistemáticamente.

Aunado a lo anterior, se determinó que cuando exista *una aparente diferencia* entre normas constitucionales y de tratados internacionales que *prima facie*, regulen las mismas posiciones jurídicas que den lugar a un derecho humano, el contenido del mismo deberá integrarse y armonizarse a partir de la interpretación de las

VOTO CONCURRENTENTE EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011

disposiciones normativas aplicables que más favorezcan a la persona, *tomando en cuenta a su vez la noción de restricciones expresas que marca la última parte del primer párrafo del artículo 1° constitucional.*

Por otro lado, en la segunda parte del proyecto aprobado, se sostuvo que, como una primera acepción del *principio de supremacía constitucional que disciplina el sistema de fuentes*, la jerarquía de los tratados internacionales que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha adoptado jurisprudencialmente, se mantiene a pesar del nuevo texto del párrafo primero del artículo 1° constitucional, pues lo que se incorpora materialmente a la Constitución es el contenido de las normas de fuente internacional que establezcan derechos humanos y no el tratado en su conjunto, aun cuando se le denomine como una convención de derechos humanos.

Asimismo, como una segunda acepción al principio de supremacía constitucional, establece que si los derechos humanos constituyen, entre otros, el objeto de tutela de la Constitución y del orden jurídico al cual dan origen, ello involucra que una vez que se ha incorporado a un derecho humano en el sistema de fuentes, lo trascendente no es determinar su estatus jerárquico, sino proteger su integridad y coherencia conceptual. Por tanto, lo relevante es el establecimiento de un *conjunto de principios objetivos* mediante el cual se reconstruye el sistema jurídico recurriendo a la idea de la jerarquía axiológica –en cuya cúspide se encuentran los derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales ratificados por México. Así, la idea de coherencia o unidad valorativa se vuelve el criterio para la identificación de los estándares jurídicos correspondientes.

VOTO CONCURRENTENTE EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011

Es decir, desde la primera vertiente del principio de supremacía constitucional (sistema de fuentes), sólo se actualizaría una cuestión propiamente constitucional cuando de lo que se trate es interpretar el principio mismo de supremacía jerárquica de la Constitución o determinar el alcance del sistema de fuentes previsto constitucionalmente, *pero si lo que se plantea es una mera contradicción entre las normas de una ley y las de un tratado que no regulen un derecho humano, o bien la interpretación directa de una norma convencional que no reconozca un derecho humano, la cuestión se delimitará, en principio, a una cuestión de legalidad o a una violación indirecta.*

Sin embargo, cuando se estima que una ley viola un derecho humano reconocido en un tratado internacional o se realice una interpretación directa de una norma convencional que reconozca un derecho humano, debe concluirse que sí existe propiamente una cuestión de constitucionalidad, toda vez que al existir una interrelación material entre las normas constitucionales y las de tratados internacionales para la conformación del contenido de un derecho humano de acuerdo al artículo 1° de la Constitución Federal, lo procedente es determinar si existe una alteración a la jerarquía axiológica de la Carta Magna en su sentido material.

Lo anterior, sin modificar los lineamientos técnicos de procedencia del recurso de revisión, a los cuales se agrega como en todos los casos la importancia y trascendencia de conformidad con los acuerdos generales del Tribunal Pleno, en términos del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal.

VOTO CONCURRENTENTE EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011

II. Voto concurrente. Ahora bien, el tema a dilucidar en la presente contradicción de tesis, como ya se explicó, versó sobre la procedencia del recurso de revisión cuando se alude una confrontación entre una ley secundaria y un tratado internacional que reconoce derechos humanos.

El proyecto concluyó que **para efectos de la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, la cuestión de constitucionalidad se surte cuando su materia versa sobre la colisión entre una ley secundaria y un tratado internacional, o la interpretación de una norma de fuente convencional, y se advierta que existe un derecho humano en juego**, lo cual comparto en su totalidad. Sin embargo, enseguida expondré ciertas precisiones sobre las consideraciones que compartí al respecto, mientras que respetuosamente me apartaré de otros argumentos expuestos en dicha resolución.

En primer lugar, respetuosamente me parece que la presente contradicción debe ceñirse exclusivamente a la cuestión de normas que reconocen derechos humanos, ya que así está planteada la contradicción de tesis en este asunto concreto. Por lo tanto, en mi opinión, las consideraciones que estudian la inconventionalidad de una norma que no reconozca derechos humanos excede la materia de esta contradicción.

Al respecto, cabe recordar que en la especie se estudió la procedencia del recurso de revisión en el juicio de amparo directo. Por tanto, necesariamente en todos los casos se estará hablando de una

VOTO CONCURRENTENTE EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011

afectación a un derecho humano de rango constitucional, ya sea que su fuente sea la propia Carta Magna o una norma internacional. En consecuencia, disiento en que el proyecto aprobado atienda el caso de inconvencionalidad en relación a una norma internacional que no reconozca derechos humanos, pues por definición, ese estudio queda excluido de la materia de contradicción.

En segundo lugar, coincido con lo expresado en el proyecto, en el sentido de que lo resuelto en la diversa contradicción de tesis 293/2011, es determinante para el presente asunto. En ese sentido, reitero que tanto los derechos humanos reconocidos en la Carta Magna como en normas internacionales, se constituyen en rango constitucional, atendiendo en todo momento a la salvedad establecida en el artículo 1° constitucional. Así, cuando la norma constitucional reconoce un derecho y a continuación marca alguna restricción expresa para su ejercicio, la norma de fuente internacional no puede rebasarlo, de conformidad con la parte final del primer párrafo del citado precepto constitucional.

Sin embargo, respetuosamente considero que no ha lugar a realizar una nueva interpretación de los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa en el presente asunto. Aun cuando el tema a dilucidar en la presente contradicción de tesis es meramente procesal, es decir, sobre la procedencia de un recurso de revisión en amparo directo, los argumentos tienen que ir encaminados a lo que ya se resolvió en la contradicción de tesis 293/2011, que por otra parte, constituye jurisprudencia obligatoria y debe existir congruencia con ese criterio.

VOTO CONCURRENTENTE EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011

Lo anterior no significa que en lo personal, esté de acuerdo con todas las consideraciones contenidas en la sentencia recaída a la contradicción de tesis 293/2011. Como expresé en el voto concurrente formulado con motivo de dicho expediente, coincido en que los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales se constituyen en rango constitucional, pero *atendiendo en todo momento a la salvedad establecida en el artículo 1° constitucional.*

Por supuesto, como expresé con motivo de dicho asunto, el artículo 1° de la Carga Magna refleja el principio de supremacía constitucional que conlleva implícito el principio de jerarquía normativa, previsto en el artículo 133 constitucional. En consecuencia, la actuación de los operadores al enfrentarse a la necesidad de interpretar una norma de derechos humanos, de fuente nacional o internacional, debe obedecer a las restricciones expresas señaladas por la Constitución.

Sin embargo, estimo innecesario abordar nuevamente los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, ya que la línea argumentativa en este caso no lo requiere. En mi opinión, una vez reconocida la incorporación a rango constitucional de las normas internacionales de derechos humanos, sujeta a las restricciones expresas de la Carta Magna, la consecuencia lógica inmediata es admitir que una cuestión de constitucionalidad admisible en la revisión en amparo directo, puede consistir en la inconvencionalidad de una norma nacional respecto de una norma internacional que consagra un derecho humano.

VOTO CONCURRENTENTE EN LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011

En consecuencia, si bien concuerdo con el sentido del proyecto, respetuosamente me separo de las argumentaciones que contiene el proyecto aprobado en el presente asunto. En primer lugar, porque al respecto reitero las consideraciones que emití con motivo de mi voto concurrente en la contradicción de tesis 293/2011. En segundo lugar, porque una vez reconocido el rango constitucional de las normas internacionales de derechos humanos, se sigue inmediatamente que una cuestión de constitucionalidad puede consistir en la inconventionalidad de una norma nacional en relación con otra de carácter internacional que consagre un derecho humano.

Así, coincido en la procedencia del recurso de revisión en amparo directo cuando se realice o se omita la interpretación directa de una norma de fuente internacional que reconozca un derecho humano, desde luego, atendiendo también a los requisitos de importancia y trascendencia establecidos en el artículo 107 constitucional.

Por lo expuesto, manifiesto mi conformidad con la resolución adoptada por el Tribunal Pleno, pero sólo en la medida expuesta en el presente voto.

A T E N T A M E N T E

MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

**VOTO CONCURRENTE EN LA
CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN RECAÍDA A LA CONTRADICCIÓN DE TESIS 21/2011, DISCUTIDA EN SESIONES PÚBLICAS DE LOS DÍAS 5 Y 9 DE SEPTIEMBRE DE 2013, Y RESUELTA EN LA ÚLTIMA FECHA SEÑALADA.

En este asunto, el Tribunal Pleno concluyó que existía la contradicción de tesis entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de este Alto Tribunal, y determinó que el punto de contradicción a dilucidar y resolver, consistía en determinar si la colisión entre una ley secundaria y un tratado internacional, o la interpretación de una norma de fuente convencional, así como la omisión en el estudio de tales aspectos, cuando exista un derecho humano en juego, actualiza la procedencia del recurso de revisión en el juicio de amparo directo, en términos del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal.

Como resultado de la decisión adoptada por el Tribunal Pleno, se aprobó el siguiente criterio obligatorio:

“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, O LA INTERPRETACIÓN DE UNA NORMA DE FUENTE CONVENCIONAL, Y SE ADVIERTA PRIMA FACIE QUE EXISTE UN DERECHO HUMANO EN JUEGO. Mediante la reforma al artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once, el Poder Constituyente Permanente, además de modificar el catálogo formal de derechos que pueden ser protegidos mediante los medios de control de constitucionalidad, buscó introducir al texto constitucional el concepto de derechos humanos con toda su carga normativa, siendo una de sus implicaciones la revisión del estándar jurídico que determina la existencia de una cuestión de constitucionalidad, a la cual se hace referencia en el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como elemento

VOTO CONCURRENTENTE EN LA C.T. 21/2011

que actualiza la procedencia excepcional del recurso de revisión en el amparo directo. Así las cosas, según se desprende de la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, una cuestión propiamente constitucional se actualiza cuando de por medio se exija la tutela del principio de supremacía constitucional, porque justamente se presenta un conflicto interpretativo de la solución normativa otorgada por la Constitución, en tanto texto normativo, lo cual implica la exigencia de desentrañar el significado de un elemento normativo de dicha norma fundamental mediante el despliegue de un método interpretativo. Así, de un análisis sistemático de la jurisprudencia, se desprende que el principio de supremacía constitucional se desenvuelve en dos concepciones distintas, cada una dando origen a un tipo de cuestión de constitucionalidad: una relativa a la protección consistente del sistema de fuentes y a su principio de jerarquía normativa y otra relacionada con la protección coherente de la unidad de principios objetivos del ordenamiento jurídico, mediante el principio de mayor protección de los derechos humanos. Sobre estas bases, cuando se alega una confrontación entre una ley secundaria y una norma de un tratado internacional que no regule un derecho humano, la confronta de estas normas secundarias es, en principio, una cuestión de legalidad que sólo implica una violación indirecta a la Constitución Federal, debido a que, en el fondo, lo que se alega es una “debida aplicación de la ley” a la luz del principio jerárquico del sistema de fuentes. En ese aspecto, es criterio de esta Suprema Corte que los tratados internacionales se encuentran por encima de las leyes secundarias y, por ende, la solución de su conflicto normativo o antinomia corresponde a una cuestión de legalidad: determinar la forma en que una ley se subordina jerárquicamente a un tratado internacional. Al no concurrir la exigencia de un desarrollo interpretativo de un elemento constitucional, no existe una genuina cuestión de constitucionalidad y el recurso de revisión en amparo directo debe declararse improcedente. No obstante, cuando la

VOTO CONCURRENTES EN LA C.T. 21/2011

confronta entre un tratado internacional y una ley secundaria implique la interpretación de una disposición normativa de una convención que, prima facie, fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano, debe concluirse que sí existe una cuestión propiamente constitucional, toda vez que cuando se estima que una ley viola un derecho humano reconocido en una convención subyace un juicio de relevancia jurídica fundado en la idea de coherencia normativa. Lo mismo debe decirse cuando se trate de la interpretación de una disposición convencional que a su vez fije las relaciones o posiciones jurídicas, sentido y/o alcance de un derecho humano. Consecuentemente, el escrutinio no se agota en la constatación de la consistencia de las normas entre sí —los criterios relacionales de creación de normas—, sino en verificar la coherencia del orden constitucional como una unidad dotada de sentido protector o promocional de los derechos humanos, el cual se remite a argumentos sustanciales y no a razonamientos de índole formal. En ese sentido, es viable el recurso de revisión en el amparo directo, siempre que se cumplan las condiciones necesarias de procedencia, como es la exigencia técnica de desplegar un método interpretativo del referido derecho humano; es decir, el presente criterio no implica suprimir los requisitos técnicos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, requeridos por la Ley de Amparo y la jurisprudencia de esta Suprema Corte, pues ese supuesto se inserta en los criterios procesales ordinarios.”

En la resolución se argumenta lo siguiente: (*cito solamente los aspectos relevantes*)

- Para justificar cuándo se está en presencia de una cuestión de constitucionalidad para los efectos de la procedencia del recurso de revisión en el juicio de amparo directo, se dijo: “[...] *de acuerdo con una interpretación sistemática, teleológica e histórica de los artículos 1º, 107, fracción IX, y 133 de la Constitución Federal, cuando la solución de un*

VOTO CONCURRENTE EN LA C.T. 21/2011

conflicto jurídico dependa de la aplicación de un derecho humano reconocido en la Constitución o en un tratado internacional ratificado por México, la impugnación no debe resolverse desde un plano jerárquico, sino funcional, ya que por mandato del propio párrafo 1° constitucional existe una interrelación sustantiva de los contenidos de las normas constitucionales y de las convencionales para efectos de reconocer y, por ende, respetar, proteger, promover y salvaguardar los derechos humanos [...]” (párrafo 32).

- Más adelante se acude al contenido de la contradicción de tesis 293/2011, y se parte de la premisa de que “[...] *los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales no se relacionan jerárquicamente y constituyen el parámetro de control de regularidad constitucional [...]” (párrafo 38).*

Ahora bien, estando de acuerdo, en lo general, con la tesis aprobada, disiento de algunos aspectos importantes de las consideraciones que le dan sustento, lo que genera el carácter de concurrente de este voto frente a la resolución de la mayoría. A continuación refiero los argumentos en que sustento mis diferencias con la posición mayoritaria, respectivamente, en ambos casos.

Como lo expresé en el voto que formulé en la contradicción de tesis 293/2011 que se tomó como base para resolver este asunto, así como en la discusión de diversos asuntos¹ mi posición invariable ha sido que

¹ Es el caso del Amparo en Revisión 120/2002 (primer asunto en el que intervine como Ministro con el tema de jerarquía de tratados y respecto del cual elaboré voto particular); el Varios 293/2010 y la Acción de Inconstitucionalidad 155/2007, respecto de la cual elaboré voto concurrente.

Así, cuando voté en la resolución que recayó al expediente Varios 912/2009 (identificado como caso Radilla), en el punto que establecía la obligatoriedad de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los asuntos en los que México fuera parte, lo hice con la salvedad de que ello siempre y cuando no fuere en contra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de igual manera voté en el sentido de que las sentencias de dicha Corte en asuntos en los que México no fuera parte no le resultaban obligatorias y los criterios en ellas establecidos resultaban únicamente orientadores para los operadores jurídicos en México. Ello de ninguna manera significa que yo no sostenga que en todos los casos debe darse plena eficacia al segundo párrafo del artículo 1º constitucional, por lo que siempre debe buscarse la interpretación más favorable a la persona, inclusive en la aplicación de las restricciones, excepciones o suspensiones establecidas en nuestra Constitución.

VOTO CONCURRENTES EN LA C.T. 21/2011

el primer y fundamental referente del juez constitucional mexicano al realizar juicios de constitucionalidad e, inclusive, de convencionalidad, en términos de la reforma del 10 de junio de 2011, debe ser nuestra propia Constitución²; por ello, las restricciones, suspensiones, limitaciones o excepciones en relación a ciertos derechos humanos, establecidos en nuestra Ley Fundamental, deben prevalecer como sustento del control constitucional de todo el orden jurídico nacional, aún sobre disposiciones de tratados internacionales en materia de derechos humanos que pudiesen ser consideradas más favorables.

Y reitero que esa posición se sustenta en la propia decisión soberana del Poder Constituyente originario³, la cual ha sido ratificada posteriormente por el Constituyente Permanente con la reforma de junio de 2011 en materia de derechos humanos, al mantener en los artículos 133 y 1º de la Ley Fundamental⁴, en el primero de los

² De igual manera sostengo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede declarar la “inconstitucionalidad” o mucho menos declarar inconvencional un artículo o precepto de la Constitución, puesto que ello significaría ejercer facultades que no tiene, además de invadir la tarea y funciones del Poder Constituyente. Para que el Tribunal Constitucional pudiese llegar a ese extremo, el Constituyente originario o el Permanente –Poder Revisor de la Constitución- tendría que haberle otorgado esas facultades expresamente. Al igual que todos los otros Poderes u órganos del Estado mexicano, en mi opinión, la Suprema Corte y sus integrantes estamos obligados a actuar conforme a las facultades expresas que tenemos conferidas. Por supuesto que ello no quiere decir que yo no acepte que este Alto Tribunal no pueda interpretar la Constitución, en el ámbito de los derechos humanos, de la manera más favorable a la persona, o, en otros ámbitos, de la mejor manera para organizar sus preceptos.

³ Venustiano Carranza propuso en su proyecto de reformas a la Constitución y el Constituyente de 1916-1917 introdujo el texto del artículo 1º, la redacción que aún subsiste en el primer párrafo del artículo citado. El texto aprobado entonces quedó en los siguientes términos:

“Art. 1º.- En la República Mexicana todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las que no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

Es relevante tomar en cuenta los razonamientos que se plasmaron en el Dictamen de la Comisión, presentado en la 8ª sesión ordinaria del Constituyente el 11 de diciembre de 1916 y que propició que después de la discusión, se aprobara el texto propuesto, sin cambio alguno, por votación unánime de 144 votos. (Ver: Marván Laborde, Ignacio, Nueva Edición del Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, Tomo I, SCJN, 2005, págs.. 119 a 144).

No debe perderse de vista que en ese tiempo no existían los tratados o convenciones en materia específica de derechos humanos universales, ni se había desarrollado el derecho internacional en ese campo, puesto que ello se produjo a partir de las dos grandes guerras mundiales del siglo XX.

⁴ Los textos de esos artículos constitucionales son, actualmente, los siguientes:

“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

VOTO CONCURRENTE EN LA C.T. 21/2011

preceptos aludido, el principio de supremacía constitucional y, en el segundo, la regla general por la cual los preceptos constitucionales y los instrumentos internacionales de los que México forma parte, que regulan derechos humanos, son el *parámetro para el control de la regularidad constitucional en esta materia*; pero también establece una excepción a esa situación, al mantener el principio de jerarquía normativa formal entre la Constitución y los instrumentos internacionales, cuando se trata de contrastar las restricciones y

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.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Otros artículos que estimo sustentan también mi posición y la de otros Ministros son el 39, 40, 41 primer párrafo, y 135, los cuales disponen:

“Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”

“Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”

“Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.”

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.”

VOTO CONCURRENTES EN LA C.T. 21/2011

suspensiones expresas de la Constitución para el ejercicio de los derechos humanos.

Lo anterior, en mi opinión, a pesar de que no se desarrolla en las consideraciones de la resolución, es la única posibilidad razonable de explicar por qué se introdujo escuetamente en un Considerando que: “[...] a lo anterior habría que agregar el supuesto en que exista una restricción constitucional al ejercicio de un derecho, en cuyo caso, tal como lo establece la parte final del primer párrafo del artículo 1º constitucional, cuando haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos en la Constitución Federal se deberá estar a lo que indica la norma constitucional, tal como fue destacado en la **contradicción de tesis 293/2011** [...]” (párrafo 78). Expresión que, lo sostengo con pleno respeto a otras opiniones, no tendría sentido lógico, si no se entiende como vigencia, cuando se trata de las restricciones y suspensiones establecidas en la Ley Fundamental mexicana, del principio de jerarquía normativa de la Constitución frente a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Desde esta óptica, los artículos 1º y 133 citados, establecen en lo que interesa a este voto, lo siguiente:

1º. El reconocimiento del principio de supremacía constitucional.

2º. Que todas las personas gozan de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, así como de las garantías para su protección, *cuyo ejercicio no puede restringirse ni suspenderse*⁵, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

3º. Que las normas relativas a dichos derechos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

⁵ Gramaticalmente, según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *restringir* significa: “1. Ceñir, circunscribir, reducir a menores límites” o “2. Apretar, constreñir, restringir.”; mientras que *suspender*, en su segunda acepción que es la aplicable al caso, significa: “2. Detener o diferir por algún tiempo una acción u obra.”

VOTO CONCURRENTES EN LA C.T. 21/2011

4º. La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, son la Ley Suprema de toda la Unión.

Por tanto:

1º. Los tratados internacionales, salvo los que se refieran a derechos humanos, quedan jerárquicamente, desde el punto de vista formal, por debajo de nuestra Constitución;

2º. Hoy, a la luz de la reforma al artículo 1º de ese texto fundamental, por regla general, los tratados internacionales cuya materia son los derechos humanos o que contienen normas relacionadas con ellos, son, junto con la Constitución, el parámetro de control de regularidad constitucional por lo que, para estos efectos, aquéllos no guardan una relación de subordinación jerárquica formal frente a la Constitución; pero,

3º. Esa regla general tiene una excepción importante puesto que, de acuerdo con la última parte del párrafo primero, del artículo 1º constitucional, el ejercicio de los derechos humanos y las garantías para su protección pueden restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones que la propia Ley Fundamental establece. Consecuentemente, en los casos en que exista una suspensión o restricción constitucional para el ejercicio de un derecho humano, el único parámetro para el control de regularidad constitucional para resolver el caso concreto, deberá ser el texto de la Ley Fundamental, lo cual deberá hacerse de la manera más favorable a la persona, en términos del segundo párrafo del artículo 1º constitucional.⁶ En este

⁶ Respecto de este último punto no puede perderse de vista que dicha excepción, en el sentido de que en la Constitución pueden señalarse restricciones o suspensiones a los derechos humanos – antes garantías individuales- se plasmó, por primera vez, en el artículo primero del proyecto de reformas constitucionales que Venustiano Carranza presentó al Constituyente el 1º de diciembre de 1916. Desde entonces, y recogiendo casi de manera literal el mismo artículo de la Constitución de 1857, se mantuvo la posibilidad de suspender las garantías individuales en el artículo 29 del propio texto fundamental, cuando se dieran los supuestos y condiciones en ese numeral señalados; pero el texto original de ese artículo no señalaba la posibilidad de “restringir” el ejercicio de los derechos humanos. Fue hasta la reforma de junio de 2011 que se introdujo la figura de “restricción” respecto de los supuestos establecidos en el artículo 29; por tanto, es

VOTO CONCURRENTES EN LA C.T. 21/2011

aspecto, también debe tenerse presente que el Pleno de esta Suprema Corte se ha pronunciado repetidamente en el sentido de que ningún derecho humano es absoluto.

Por otra parte, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, *en lo sucesivo*) ha aceptado en sus resoluciones que puede haber restricciones a los derechos humanos, y al interpretar el artículo 30 de la Convención Americana de Derechos Humanos ha fijado lineamientos para considerar válidas las restricciones que se establezcan.

El artículo 30 de la Convención Americana establece:

“Artículo 30. Alcance de las restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.”

LA CIDH ha interpretado el alcance de las razones de interés general comprendido en el artículo 30 de la Convención Americana (alcance de las restricciones), al señalar que: “[e]l requisito según el cual las leyes han de ser dictadas por razones de interés general significa que deben haber sido adoptadas en función del 'bien común' (artículo 32.2

evidente que la referencia a “restricciones” no estaba antes de la reforma citada, ni lo está ahora, reducido únicamente a los casos previstos en el multicitado artículo 29. (Existen referencias en los debates del Constituyente de 1916-1917 con las que se puede acreditar que los legisladores estaban conscientes de que podían establecerse restricciones, independientemente de la suspensión de garantías prevista en el artículo 29 constitucional).

Solamente, por considerarlo sumamente ilustrativo, señalo para reforzar mi afirmación, la discusión en el Congreso Constituyente del inicialmente artículo 4º que se convertiría finalmente en el 5º de nuestra Constitución, durante las cuales se puso de manifiesto, particularmente en las intervenciones de los diputados Ibarra y Navarrete, que el concepto de “restricciones” no estaba circunscrito al artículo 29 de la Ley Fundamental, como no lo está ahora. (Ver: Marván Laborde, Ignacio, op.cit. págs. 344 a 368).

En nuestro texto constitucional encontramos un número importante de restricciones, límites o excepciones al ejercicio de algunos de los derechos humanos que vienen algunas del texto de 1857 y las más del de 1917. Véanse, para este punto y en obvio de repeticiones innecesarias en este voto, la intervención de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos en la versión taquigráfica de la sesión del 27 de agosto de 2013.

VOTO CONCURRENTES EN LA C.T. 21/2011

de la Convención), concepto que ha de interpretarse como elemento integrante del orden público del Estado democrático, cuyo fin principal es 'la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritualmente y alcanzar la felicidad' (Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Considerandos, párr. 1)"⁷

En el Caso Artavia Murillo vs Costa Rica (fertilización in vitro), la CIDH sostuvo, en el párrafo 273, lo siguiente:

“273. Al respecto, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, deben estar previstas en ley en sentido formal y material[], perseguir un fin legítimo y cumplir con los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad”.

Y en el Caso Castañeda Gutman vs México se sostuvo:

“La Corte ha precisado las condiciones y requisitos que deben cumplirse al momento de regular o restringir los derechos y libertades consagrados en la Convención:

“1) Legalidad de la medida restrictiva

“176. El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley[63]. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material[64].

[...]

“2) Finalidad de la medida restrictiva

⁷ Cfr .La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, párr. 38.

VOTO CONCURRENTENTE EN LA C.T. 21/2011

“180. El segundo límite de toda restricción se relaciona con la finalidad de la medida restrictiva; esto es, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, "los derechos y libertades de las demás personas", o "las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática", ambas en el artículo 32).”

Ahora bien, adicionalmente a lo antes señalado, en mi opinión existe un aspecto no abordado que tiene que ver con la justificación de las restricciones que en un momento pueda imponer un Estado al ejercicio de los derechos humanos. Esto es el alcance del Capítulo V, intitulado “DEBERES DE LAS PERSONAS”, y del artículo 32 que es el único que integra dicho capítulo, y que a la letra dice:

“Artículo 32. Correlación entre deberes y derechos.

- 1. Toda persona tiene deberes para con la familia, la comunidad y la humanidad.*
- 2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.”*

Como se puede apreciar del texto transcrito, además de los límites que se definen a la luz del artículo 30 de la CIDH y de la definición de interés del bien común que ha sostenido la Corte Interamericana, el artículo 32 es claro en dos aspectos:

1º. Establece deberes de toda persona para con la familia, la comunidad y la humanidad. Por lo tanto, esos deberes pueden y deben ser exigidos en su cumplimiento, coercitivamente, por quien tiene la responsabilidad de ello, que no es otro, en principio, que el Estado, a través de sus órganos en sus respectivas competencias.

VOTO CONCURRENTENTE EN LA C.T. 21/2011

2º. Los derechos individuales están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.

Por tanto, corresponde al Estado imponer esas limitaciones a través de sus órganos competentes, tomando en cuenta la situación real que se enfrenta, para lograr proteger los derechos de las demás personas, la seguridad de todos y las justas exigencias del bien común. Lo anterior debe, conforme con los lineamientos de la propia Corte Interamericana, llenar el estándar de que las restricciones estén previstas, primero, en una ley formal y material (principio de legalidad), y segundo, que la causa que se invoque para justificar la restricción sea de aquellas permitidas por la Convención Americana, previstas en disposiciones específicas que se incluyen en determinados derechos (por ejemplo las finalidades de protección del orden o salud públicas, de los artículos 12.3, 13.2.b y 15, entre otras), o bien, en las normas que establecen finalidades generales legítimas (por ejemplo, "los derechos y libertades de las demás personas", o "las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática").

Es por lo anterior que he sostenido, reiteradamente, que es al Estado mexicano, a través de sus órganos competentes, a quien le corresponde defender, de ser el caso, ante la Corte Interamericana, la legalidad, razonabilidad y pertinencia –por responder a alguno de los imperativos de protección del orden o salud públicos, o por responder a finalidades generales legítimas (v.gr. en términos de la propia Corte Interamericana, proteger los derechos y libertades de las demás personas), ante nuestra realidad nacional- de las restricciones que tenemos establecidas en la Constitución. Y de ser el caso, será el Estado mexicano el que deba responder a las responsabilidades que pueda fincar el Tribunal Internacional.

De igual manera, entiendo que la Corte Interamericana deberá ser deferente, en sus juicios de convencionalidad, a razones fundadas y suficientes de un Estado, en el caso México, cuando con ellas se sustente la pertinencia y validez de una restricción a un derecho humano, a la luz del caso concreto y de las realidades que enfrenta

VOTO CONCURRENTENTE EN LA C.T. 21/2011

ese Estado. La Corte Interamericana no puede pasar por alto los límites que impone a los derechos humanos de la persona el artículo 32 de la CIDH; ni mucho menos desconocer la obligación de los Estados parte de hacer efectivo el cumplimiento de los deberes que ese mismo precepto impone a todas las personas.

Por supuesto, las anteriores afirmaciones de ninguna manera, lo digo categóricamente, pueden justificar cualquier arbitrariedad o exceso de las autoridades de un Estado, que se lleven a cabo en detrimento de los derechos de una o varias personas, en aras de darle vigencia al artículo 32 de la CIDH. Esas conductas deben ser sancionadas con todo el rigor de la ley. Es decir, debe discernirse lo que es la justificación o no de una restricción general a uno o varios derechos humanos y lo que puede ser, a la luz de una restricción válida en términos de reunir los estándares antes referidos, una conducta indebida de la autoridad pretendidamente amparada en la restricción, la cual debe ser, como se ha dicho, sancionada conforme a la gravedad de la falta, con todo el rigor de la ley.

Por ello, estando de acuerdo con la decisión mayoritaria sobre la cuestión de constitucionalidad para los efectos de la procedencia del recurso de revisión en el juicio de amparo directo, me separo de las consideraciones que en este asunto se realizan sobre la jerarquía de los tratados internacionales, así como las que se retoman de la contradicción de tesis 293/2011, en relación con la insuficiencia del criterio jerárquico, al mismo tiempo que justifico las razones del por qué estimo que ante un conflicto de normas deben prevalecer las restricciones constitucionales.

Por otra parte, aunque en la decisión mayoritaria se precisó que los derechos humanos de fuente internacional, que no los tratados internacionales de derechos humanos en su conjunto, tienen un estatus propiamente constitucional y forman a su vez un parámetro de regularidad constitucional, tal como se resolvió en la contradicción de tesis 293/2011 (párrafo 58), considero importante poner especial énfasis en los distintos tipos de tratados y sus contenidos, ya que esa precisión no se reflejó en la tesis aprobada y es indispensable para

VOTO CONCURRENTES EN LA C.T. 21/2011

entender claramente el referido parámetro de regularidad constitucional.

En relación con dicho tópico, he sostenido reiteradamente que los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales forman parte del parámetro de regularidad constitucional al que se aludió en la contradicción de tesis 293/2011, ya que complementan los derechos humanos que reconoce la propia Constitución; sin embargo, debe ponerse un especial énfasis en señalar que no todos los instrumentos internacionales forman ese parámetro de regularidad constitucional, pues aquéllos que no regulan un derecho humano, sino cuestiones propias de las normas secundarias, deben colocarse al mismo nivel que éstas y, en el supuesto de que se refieran a una materia distinta, pero sí regulen un derecho humano, la norma relativa debe considerarse como parte del parámetro de regularidad al que se ha hecho mención.⁸

Desde luego no es posible establecer una regla general en ese sentido, al ser tan variados los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano, como diversas las materias que regulan y, por ende, sus contenidos; sin embargo, debe tenerse presente que lo relevante en estos casos, para considerar que un derecho humano de fuente internacional forma parte del parámetro de regularidad constitucional, no debe atender a la denominación del tratado, ya sea de derechos humanos o de una materia diversa, sino al contenido de la norma de que se trate.

Adicionalmente a las razones expresadas, me aparto de las consideraciones que se plasman en la resolución, en las que se hace alusión a las restricciones constitucionales que se encuentran dentro del artículo 29 constitucional (párrafo 73). Si bien no se establece de manera tajante que son las únicas que deben prevalecer frente a un conflicto de normas de fuente constitucional e internacional, lo cierto

⁸ Así lo expresé en el voto particular que formulé en el amparo en revisión 120/2002, promovido por ****, ****, resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de trece de febrero de dos mil siete. Aunque el voto se elaboró mucho antes de la reforma de junio de 2011, en materia de derechos humanos, en el se encuentran desarrollados, de manera más amplia, los argumentos que hasta hoy sigo sosteniendo en relación a la jerarquía de los tratados internacionales que no contienen normas o previsiones sobre derechos humanos, vis a vis La Constitución y el resto del orden jurídico nacional.

VOTO CONCURRENTENTE EN LA C.T. 21/2011

es que la resolución mayoritaria podría generar confusión, si se toma en cuenta que este párrafo antecede a aquél en el que se establece que deben prevalecer las restricciones constitucionales, lo que podría dar lugar a considerar, de manera errónea, que solamente operan las restricciones a que se refiere la citada disposición constitucional.

La posición que yo he sostenido sobre las restricciones constitucionales, va más allá del contenido del artículo 29 constitucional, pues debe partirse de que ningún derecho es absoluto y en ese sentido todos admiten ciertas excepciones. La propia norma fundamental, al reconocer ciertos de derechos, en el mismo precepto señala cuáles son las restricciones a ese derecho, sin que necesariamente la referida restricción deba derivar de lo dispuesto por el precepto constitucional citado. Incluso, de la misma manera en que los derechos humanos que reconoce la Constitución no se encuentran acotados a la parte dogmática de la Norma Fundamental, tampoco puede considerarse que para que exista una restricción constitucional ésta deba necesariamente encontrarse en el artículo 29 citado.

Esta posición es congruente con el criterio que ha sostenido el Tribunal Pleno, en el sentido de que al fijarse el alcance de un determinado precepto de la Constitución, en este caso, de un derecho humano, debe atenderse a los principios establecidos en ella, arribando a una conclusión congruente y sistemática con todas sus normas, lo que, visto desde las restricciones constitucionales, implica que deban tomarse en cuenta no sólo las que prevén en el artículo 29 constitucional, sino las contenidas en todo el ordenamiento supremo, a fin de dar coherencia a todas sus disposiciones.⁹

⁹ El criterio citado se encuentra plasmado en la tesis de rubro: **“INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL. AL FIJAR EL ALCANCE DE UN DETERMINADO PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEBE ATENDERSE A LOS PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN ELLA, ARRIBANDO A UNA CONCLUSIÓN CONGRUENTE Y SISTEMÁTICA.** En virtud de que cada uno de los preceptos contenidos en la Norma Fundamental forma parte de un sistema constitucional, al interpretarlos debe partirse por reconocer, como principio general, que el sentido que se les atribuya debe ser congruente con lo establecido en las diversas disposiciones constitucionales que integran ese sistema, lo que se justifica por el hecho de que todos ellos se erigen en el parámetro de validez al tenor del cual se desarrolla el orden jurídico nacional, por lo que de aceptar interpretaciones constitucionales que pudieran dar lugar a contradecir frontalmente lo establecido en otras normas de la propia Constitución, se estaría atribuyendo a la voluntad soberana la intención de provocar grave incertidumbre entre los gobernados al regirse por una Norma Fundamental que es fuente de contradicciones; sin dejar de reconocer que en ésta

VOTO CONCURRENTES EN LA C.T. 21/2011

Por otra parte, no estoy de acuerdo en la cita de ejemplos en la resolución de la contradicción de tesis, ya que ello escapa de la materia de contradicción de tesis y de alguna manera compromete la decisión que adopte el Tribunal Pleno para casos futuros (párrafos 61, 62, 64 y 93).

Por otra parte, me parece importante aclarar que si bien en el párrafo 30 de la resolución, se contiene la afirmación de que el conflicto material que resulta de una sentencia en donde se estudia la validez “del acto de aplicación de una norma legal”, en confrontación directa con una disposición de un tratado internacional, es una cuestión propiamente constitucional; en realidad se refiere al planteamiento consistente en que “una ley” -que no el acto de aplicación- transgrede un tratado o convenio internacional, es una cuestión de constitucionalidad para la procedencia del recurso de revisión en el juicio de amparo directo; aclaración que hago en este voto, debido a que considero podría generar confusión.

Por otra parte, como ha sido mi posición, me aparto del criterio que se cita en el párrafo 87, en el sentido de que la interpretación directa de un precepto constitucional implica, necesariamente, desentrañar, esclarecer o revelar el sentido de la norma, atendiendo a la voluntad del legislador o al sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras, a fin de entender el completo y auténtico sentido de la disposición constitucional, lo cual puede lograrse a través de los métodos gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico. Lo anterior porque, como he sostenido reiteradamente, la interpretación de una norma constitucional no puede darse exclusivamente a partir de esos métodos de interpretación.

De igual forma, me parecen innecesarias las consideraciones que sobre la eficacia horizontal de los derechos humanos se mencionan en los párrafos 35 y 115 del proyecto, pues en mi opinión, escapan del tema de contradicción, debido a que el problema jurídico a dilucidar

pueden establecerse excepciones, las cuales deben preverse expresamente y no derivar de una interpretación que desatienda los fines del Constituyente.” [Tesis Aislada P. XII/2006, emitida por el Tribunal Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Febrero de 2006. Página 25.]”

VOTO CONCURRENTENTE EN LA C.T. 21/2011

únicamente se ciñó a la procedencia del recurso de revisión en un juicio de amparo directo, como medio de control de los actos de las autoridades y eventualmente de particulares que actúen en ejercicio de funciones públicas, en un plano vertical; por lo que al adoptar esa consideración, me parece que genera confusión en la resolución.

En el mismo sentido, considero que son innecesarias las referencias que se hacen sobre la interpretación conforme (párrafos 117 a 121), pues considero que tampoco guardan relación con el tema que es materia de la contradicción de tesis.

Finalmente, me parece importante destacar que, cuando se alude a la hipótesis de procedencia del amparo directo en revisión cuando se omite el estudio de la cuestión de constitucionalidad, es necesario hacer énfasis en que esa omisión hace procedente el recurso, por regla general, sólo cuando se hubiere realizado el planteamiento respectivo en la demanda de amparo directo.

Por lo expuesto, estando de acuerdo con el criterio aprobado, las razones y argumentos antes señalados sustentan mi disidencia con algunas consideraciones de la resolución, en las partes y con los alcances precisados.

Atentamente,

Ministro José Fernando Franco González Salas

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.