

*PROCEDENCIA DEL AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN ¿TIPOS DE TRATADOS INTERNACIONALES Y APRECIACIÓN PRIMA FACIE DE DERECHOS HUMANOS?**

*José Ramón Cossío Díaz***

* Este artículo recupera fundamentalmente el voto particular formulado en la contradicción de tesis 21/2011 fallada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el nueve de septiembre de dos mil trece. El autor agradece la colaboración de Raúl Manuel Mejía Garza, Laura Patricia Rojas Zamudio, Mariana Velasco Rivera y Santiago Marcos Bolaños Signoret en la elaboración de este documento.

** Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y profesor de Derecho Constitucional en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Recibido: 29 de abril de 2014

Aceptado: 29 de abril de 2014

Resumen: Al resolver la Contradicción de Tesis 21/2011, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación distinguió dos tipos de tratados internacionales a saber: aquéllos que al ser materia de derechos humanos han adquirido rango constitucional, y los que carecen de dicho calificativo por versar sobre un propósito diverso.

En el presente documento reproduzco los razonamientos emitidos en mi voto particular, mismos explican porqué es inadmisibles dicha distinción para determinar sobre la procedencia del amparo directo en revisión; además de estar en desacuerdo también con la apreciación *prima facie* respecto a la existencia de algún derecho humano para los mismos efectos.

Por tanto, a mi parecer deviene incorrecto el criterio sostenido para determinar respecto a la procedencia de la revisión en amparo directo, cuando su materia verse sobre conflictos entre una ley secundaria y un tratado internacional que involucre derechos humanos; o bien, implique la interpretación de una norma de fuente convencional, y se advierta *prima facie* que existe un derecho humano que proteger.

Palabras clave: derechos humanos, amparo directo en revisión, procedencia, tratado internacional.

Abstract: Once Solving the Contradiction Thesis 21/2011, the Plenum of the Supreme Court of Justice distinguished two types of international agreements including: those human rights that have acquired constitutional status and those without such qualification as it concerned a different purpose.

In this document I reproduce the arguments issued in my individual opinion, and explain why that distinction is inadmissible to determine in the origins of the direct legal protection under revision; besides also disagree with the *prima facie* assessment regarding the existence of a human right to the same effect.

Therefore in my opinion becomes inaccurate the criterion held to determine as to the origins of the revision of the direct legal protection, when the subject is related to conflicts between a secondary law with an international agreement involving human rights; and noticed that there is as *prima facie* a human right to protect.

Key words: human rights, direct legal protection under revision, origins, international agreement.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en la sesión de nueve de septiembre de dos mil trece, por unanimidad de votos declaró la existencia de la Contradicción de Tesis 21/2011-PL. Asimismo, por mayoría de nueve votos, aprobó la siguiente tesis:

"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 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."

A continuación, expondré las razones que me llevaron a distanciarme de la posición mayoritaria que finalmente se plasma en la tesis aprobada.

En primer lugar, en la ejecutoria de la Contradicción de Tesis 21/2011 que da origen al criterio 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 1º y del Expediente Varios 912/2010, implica una interpretación de constitucionalidad. El segundo tipo de tratados 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 de 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.

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 Amparo² que establece una 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 estoy de acuerdo con la distinción entre tratados internacionales que se introduce como 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 y así lo expresé mediante el voto particular que aquí reseño.

² 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.