

Recinto del Senado de la República, 4 de octubre de 2007.

**CC. SECRETARIOS DE LA MESA DIRECTIVA  
CÁMARA DE SENADORES DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN  
P R E S E N T E**

Los suscritos, Senadores de la República de la LX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 fracción II, 56, y demás relativos del Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

En los últimos años el debate sobre la legitimidad del Estado ha pasado por dos condiciones: la vigencia plena de los derechos humanos y la democracia plena de las instituciones y de los mecanismos de acceso al poder. Hoy se afirma que existe un nexo de interdependencia entre el estado democrático de derecho y los derechos humanos.

La importancia de que exista vigencia plena de derechos humanos consiste en que éstos son atributos y facultades inherentes a la condición de la persona humana, que requiere para su pleno desarrollo personal y social, y que, por ende, reclaman su reconocimiento, su respeto e incluso su tutela y promoción principalmente por parte quienes están constituidos en autoridad.

El Estado Mexicano ha manifestado en diversos foros nacionales e internacionales que los derechos humanos son un asunto principal en su agenda política, otorgándoles la más alta prioridad, razón por la cual ha firmado y ratificado numerosos instrumentos internacionales, sin embargo, el cabal respeto a los derechos enunciados no se garantiza con el reconocimiento a obligarse por el tratado, ni con la aceptación de los organismos y mecanismos de justicia internacional, toda vez que la promoción, tutela, protección y garantía de los derechos humanos compete en primer termino a los órganos de poder público del propio Estado.

Si bien es cierto que en los últimos años se han incorporado a la legislación nacional algunos estándares contenidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, como la derogación de la pena de muerte, la prohibición constitucional de la discriminación, la creación de leyes especiales para adultos mayores, mujeres, discapacitados, niños, etc., también lo es que México sigue siendo blanco de reclamos de justicia por graves violaciones a derechos humanos ocurridas en el pasado en el pasado y por problemas que continúan en el presente como: discriminación social y económica contra los indígenas,

personas con capacidades diferentes y migrantes, mano de obra infantil, violencia doméstica contra las mujeres, intimidación a periodistas, reclusorios con escasos recursos y sobrepoblados, corrupción, trata de personas, entre otros, los cuales han sido tema de diversas declaraciones, tratados y resoluciones de organismos internacionales de derechos humanos.

Por otra parte, las resoluciones y sentencias de los órganos jurisdiccionales dan muestra que la mera adopción de los instrumentos internacionales de derechos humanos resulta insuficiente ante el ejercicio cotidiano de dictar derecho en los tribunales nacionales, ya que existe una marcada inercia entre los jueces y las partes en los procesos judiciales de no invocar tratados internacionales aplicables al caso concreto, toda vez que prefieren interpretar y argumentar dentro del marco que proporcionan las leyes o la propia Constitución Federal.

Lo anterior da muestra de que no hemos creado mecanismos adecuados para convertir la retórica de los derechos humanos en acción, muchos mexicanos aún sienten muy lejano de su realidad el discurso empleado por el Estado Mexicano en las declaraciones internacionales.

Debido a que en materia de derechos humanos la importancia de la operatividad de las normas internacionales en el ámbito interno resulta de esencial trascendencia ya que el plano internacional brinda un catálogo amplio de derechos, resoluciones, recomendaciones, jurisprudencia y observaciones que esclarecen, interpretan, desarrollan y amplían los derechos humanos, considero necesario someter a su consideración una reforma constitucional para establecer explícitamente la posición que ocupan los tratados internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico nacional, creando un bloque de la constitucionalidad el que está compuesto por normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución.

En virtud de lo anterior se propondrá modificar la denominación del Capítulo I, del Título Primero de la Constitución Federal, pasando "De las garantías individuales" a "De los derechos humanos y las garantías individuales", asimismo, se somete a su consideración modificar el artículo 1º de la Ley Fundamental para establecer todo individuo gozará de las garantías individuales y derechos humanos que reconocen esta Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos, de los que México sea parte, así como incorporar la cláusula del individuo más favorecido y de interpretación de derechos conforme a los instrumentos internacionales de derechos humanos.

La importancia de rearticular nuestro orden jurídico para colocar en la cima a los tratados de derechos humanos, se debe a que éstos tienen un carácter especial que los aparta de los tratados multilaterales comunes, ya que no se refieren al intercambio de derechos y obligaciones entre los Estados, sino que su fin es todavía más trascendente, pues buscan proteger los derechos

humanos de las personas, son un complemento del derecho interno, de tal manera que serían complementarios del catálogo de derechos humanos establecidos en nuestra Ley Fundamental.

No debemos perder de vista que en el ámbito interno, los derechos humanos constituyen el centro y fin esencial del ordenamiento jurídico. El Estado se justifica, como máximo órgano político nacional, en la medida que promueva, asegure y garantice el respeto de los derechos humanos.

Algunos países como Portugal, España, Perú, Argentina, Nicaragua y Venezuela le han dado un tratamiento especial a los tratados internacionales de derechos humanos en sus constituciones a través del establecimiento de cláusulas de incorporación de los tratados, cláusulas jerárquicas, cláusulas reguladoras de procedimientos especiales, cláusulas que reconocen derechos implícitos o no enumerados y cláusulas de interpretación de los derechos humanos, lo cual se traduce en beneficios directos para sus habitantes tales como: ampliación de derechos, nulidad de los actos del poder público que violen los derechos contenidos en los tratados internacionales, establecimiento de responsabilidad a las autoridades que violen los derechos enunciados, aplicación directa de los tratados por parte de los jueces, exigibilidad del principio "pro hominem" o de la cláusula del individuo más favorecido, protección de las normas contenidas en los tratados internacionales de derechos humanos a través de los medios de control de la constitucionalidad, entre otros.

Como se observa existe una tendencia en el constitucionalismo moderno a equiparar los derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos con los contenidos en las constituciones, otorgándoles el mismo rango y valor; así la supremacía constitucional ya no se identifica sólo con la Constitución de un Estado determinado, sino también con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

A diferencia de los países mencionados la Constitución Mexicana no tiene ninguna regla expresa sobre cuál es el orden jerárquico de las diversas disposiciones reconocidos en su artículo 133, por lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que entrar en una interpretación, resolviendo en el amparo 1475/98, de fecha 11 de mayo de 1999, que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto a la Constitución Federal, -criterio que fue ratificado el 13 de febrero del presente- sin hacer ningún distingo entre tratados sobre derechos humanos y tratados sobre cualquier otra materia, ya que en ese momento no fue el tema del asunto que estuvo a discusión.

Considero que, al igual que hicieron las naciones mencionadas, México debe hacer las modificaciones necesarias a su orden jurídico interno para crear medidas que se traduzcan en beneficios tangibles para la sociedad, esta iniciativa pretende contribuir a lograr lo anterior mediante el establecimiento de la jerarquización constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos; la introducción de las cláusulas del individuo más favorecido y de interpretación de derechos humanos; la procedencia del juicio de amparo por

violaciones a garantías sociales y derechos humanos contenidos en las declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos y los tratados sobre la misma materia celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

En principio la jerarquización constitucional de los tratados abre la posibilidad de incorporar las nuevas convenciones que se creen en la materia, ya que como se sabe los derechos humanos surgen en función de los tiempos y circunstancias históricas, el plano internacional da cuenta de la importante evolución de los mencionados derechos, es así que en algunos países se habla de una cuarta e incluso quinta generación de derechos humanos, cuando en el plano nacional aún es objeto de debate la tercera generación.

Por otra parte ampliaríamos el núcleo de protección para los gobernados frente a los actos de autoridad, toda vez que existen prerrogativas básicas como el derecho a la vida, a la alimentación, a un nivel de vida adecuado, a los beneficios de la cultura, al nombre, a la intimidad y al honor, entre otros derechos económicos, sociales y culturales que están contenidos en instrumentos internacionales, pero no expresamente en nuestra Constitución.

Como señalé al tener los tratados de derechos humanos jerarquía constitucional, formarían parte del bloque de la constitucionalidad y gozarían de supremacía constitucional, la consecuencia jurídica inmediata es que el resto del ordenamiento jurídico, deberá sujetarse a ellos de la misma forma que se sujeta a la Constitución, de igual forma los servidores públicos deberán guardar y hacer guardar las disposiciones que ellos contienen o incurrirán en responsabilidad por violaciones a ellos, además de que los actos del poder público que atenten contra los derechos garantizados en esos instrumentos internacionales serían ilícitos y nulos de pleno derecho.

Asimismo, el poder judicial podrá ejercer el control constitucional contra leyes o actos contrarios a los tratados internacionales de derechos humanos, declarándolos inconstitucionales, en virtud de su jerarquía constitucional, para ello también proponemos modificar la procedencia del juicio de amparo -que es reconocido como el recurso jurisdiccional aplicable por excelencia a la violación de garantías individuales- ampliando su procedencia a las afectaciones de garantías sociales y de derechos humanos establecidos en los tratados internacionales y en las declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos.

Diversos constitucionalistas señalan que es conveniente incluir las declaraciones mencionadas, pese a que no son tratados debido a que ambas sirven como guía normativa en materia de derechos humanos en las actividades de la Organización de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos respectivamente, de igual forma se advierte que muchas de las normas en ellas enunciadas son parte de la costumbre internacional en la materia, así la comunidad internacional les ha atribuido fuerza vinculante al ser expresión de principios generales que, por su naturaleza fundamental, poseían en sí mismos ese carácter.

La necesidad de modificar la procedencia del juicio de amparo atiende a que no obstante la importancia de muchos de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales mencionados, aquéllos carecen de tutela jurisdiccional directa, así que la propuesta atiende a la exigencia de que con independencia de los organismos y mecanismos supranacionales instituidos por la normativa internacional se cuente con instrumentos procesales de derecho interno que defiendan eficazmente esos derechos. Para ello propongo modificar los artículos 1º, 116, 132, 149, 158 y 210 de la Ley de Amparo.

Hemos hablado de la evolución de los derechos humanos la que puede hacer que un mismo derecho se encuentre regulado en simultáneamente en varios instrumentos internacionales, en el texto constitucional o en una ley, con diversos grados de beneficio para las personas. Es por ello que se ha consolidado como un método de interpretación, el principio de "la cláusula del individuo más favorecido", según la cual prevalece y debe ser aplicada la norma más favorable a las personas, contribuyendo de esta manera a minimizar los posibles conflictos entre instrumentos legales.

Por lo que nuestra propuesta considera incorporar la cláusula del individuo más favorecido, para que los tratados relativos a derechos humanos prevalezcan en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce más favorable a las establecidas en el orden jurídico nacional. Debemos subrayar que la aplicación preferente de los tratados más favorables a los derechos humanos se fundamenta en el principio de la progresividad de los mismos, por lo que si una norma del orden interno contiene un grado de beneficio mayor para la persona ésta habrá de ser la que se aplique al caso concreto, se trata, por tanto, de posibilitar la aplicación de la norma más amplia y de estarse a la interpretación extensiva cuando se trata de reconocer o ampliar la esfera de derechos y libertades de los gobernados, por el contrario la norma e interpretación restringida cuando se trata de limitarlo o merme la esfera de protección que la Constitución da per se a los gobernados.

Además de jerarquización constitucional de los tratados internacionales de derechos humanos, la procedencia del amparo por violaciones a los mismos, el establecimiento de la cláusula del individuo más favorecido esta iniciativa propone también el establecimiento de una cláusula o criterio de interpretación.

Así, en beneficio de los gobernados se propone que los derechos y libertades contenidos en la Constitución sean interpretados de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México sea parte, toda vez que los derechos contenidos en éstos, aclaran, interpretan, desarrollan y amplían el contenido mínimo de los derechos fundamentales constitucionales.

La incorporación de la cláusula de interpretación permitirá que los jueces recurran a las normas internacionales de derechos humanos cuando existan lagunas o dudas respecto a un precepto fundamental.

Por lo anteriormente expuesto y fundado someto a la consideración de esta Soberanía la presente Iniciativa al tenor del siguiente

**PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS  
ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS Y DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS  
ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se reforma y adiciona el Título Primero, Capítulo I, el primer párrafo del Artículo 1º constitucional, se adiciona un párrafo segundo al mismo recurriéndose en su orden subsiguiente los actuales párrafos segundo y tercero, que pasan a ser tercero y cuarto; se reforma la fracción I del Artículo 103 y se adiciona un segundo párrafo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**TÍTULO PRIMERO**

**CAPITULO I**

**De los derechos humanos y las garantías individuales**

**Artículo 1º.-** En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías individuales **y de los derechos humanos que reconocen esta Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México sea parte**, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

**Las normas relativas a los derechos y a las libertades que esta Constitución reconoce se interpretan de conformidad con los instrumentos internacionales de derechos humanos de los que México sea parte, en lo que favorezcan al ser humano.**

...

...

Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

1. **Por normas generales o actos de autoridad que violen las garantías que consagra la Constitución o los derechos humanos enunciados por las declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos y los tratados sobre las mismas materias celebrados y que se celebran por el Presidente de la República con aprobación del Senado.**

II - III. ...

Artículo 133.- ...

**Las declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos y los tratados sobre las mismas materias celebrados y que se celebren por el**

**Presidente de la República, con aprobación del Senado, tienen jerarquía constitucional, y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas por esta Constitución y las leyes que emanen de ella.**

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Se modifica la fracción I del Artículo 1º, la fracción V del artículo 116, el párrafo tercero del artículo 132, el párrafo tercero del artículo 149, el párrafo primero del artículo 158 y el artículo 210 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Artículo 1o.-** El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

**I.- Por normas generales o actos de autoridad que violen las garantías que consagra la Constitución o los derechos humanos enunciados por las declaraciones Universal y Americana de Derechos Humanos y los tratados sobre las mismas materias celebrados y que se celebran por el Presidente de la República con aprobación del Senado.**

**II - III .- ...**

**Artículo 116.-** La demanda de amparo deberá formularse por escrito, en la que se expresarán:

**V.-** Los preceptos **que, conforme al artículo 1º, contengan las garantías o derechos** que el quejoso estime violadas, así como el concepto o conceptos de las violaciones, si el amparo se pide con fundamento en la fracción I del artículo 1o. de esta ley;

**Artículo 132.- ...**

...

La falta de informes establece la presunción de ser cierto el acto que se estima violatorio de garantías **o derechos**, para el solo efecto de la suspensión; hace además incurrir a la autoridad responsable en una corrección disciplinaria, que le será impuesta por el mismo juez de Distrito en la forma que prevengan las leyes para la imposición de esta clase de correcciones.

**Artículo** **149.-** ...

...

Cuando la autoridad responsable no rinda su informe con justificación se presumirá cierto el acto reclamado, salvo prueba en contrario, quedando a cargo del quejoso la prueba de los hechos que determinen su

inconstitucionalidad cuando dicho acto no sea violatorio de garantías **o derechos** en sí mismo, sino que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependa de los motivos, datos o pruebas en que se haya fundado el propio acto.

**Artículo 158.-** El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías **o derechos** cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

...

...

**Artículo 210.-** Siempre que al concederse definitivamente al quejoso el amparo de la Justicia Federal apareciere que la violación de garantías **o derechos** cometida constituye delito, se hará la consignación del hecho al Ministerio Público.

### **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.-** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Por el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México:

**SEN. FRANCISCO AGUNDIS ARIAS  
COORDINADOR**

**SEN. ARTURO ESCOBAR Y VEGA**

**SEN. LUDIVINA MENCHACA  
CASTELLANOS**

**SEN. JAVIER OROZCO GÓMEZ**

**SEN. MANUEL VELÁSICO COELLO**

**SEN. JORGE LEGORRETA  
ORDORICA**