

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 75/2015, promovida por la Procuradora General de la República, así como los Votos Concurrente formulado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Particular formulado por el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 75/2015
PROMOVENTE: PROCURADORA GENERAL DE LA
REPÚBLICA.

PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.

SECRETARIA:
GEORGINA LASO DE LA VEGA ROMERO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **catorce de junio de dos mil dieciséis.**

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

PRIMERO. Demanda. Por oficio presentado el veintiséis de agosto de dos mil quince ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Arely Gómez González**, en su carácter de Procuradora General de la República, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 52, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de tal entidad federativa el veintiocho de julio de dos mil quince; asimismo señaló como autoridades emisora y promulgadora de las mencionadas normas, respectivamente, al Poder Legislativo y Gobernador de tal Estado.

Dicho precepto establece lo siguiente:

"Artículo 52. [...]

Los tribunales garantizarán el control de convencionalidad de los derechos humanos en todas sus actuaciones, favoreciendo siempre éste sobre las leyes federales o estatales salvo en caso de que existan restricciones constitucionales o jurisprudencia que manifieste lo contrario".

La promovente estimó violados los artículos 1, 14 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos e hizo valer los argumentos de invalidez que se sintetizan a continuación:

1. Violación al debido ejercicio del control difuso de la Constitución Federal y al principio de interpretación más favorable a la persona.

El artículo 52, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, al establecer que los tribunales deberán ejercer un control de convencionalidad, favoreciendo siempre éste respecto de las leyes federales y estatales, implica que los tribunales locales se verán obligados a hacer a un lado el desarrollo y ampliación que el derecho interno ha realizado respecto de los derechos humanos, y a constreñirse únicamente a lo que establezcan las normas internacionales, sin reparar en la norma que resulte más favorable a la persona. Debiéndose precisar que si bien en la parte final de la norma impugnada se establece una salvedad para el ejercicio del control de convencionalidad, cuando existan restricciones constitucionales o jurisprudenciales, lo cierto es que tal porción normativa no supera el vicio de inconstitucionalidad referido, pues no sólo desconoce la manera en que debe ejercerse el control difuso de la regularidad constitucional, sino que convierte a éste en un control excepcional, ejerciéndose por regla el diverso de convencionalidad.

Aunado a que, acorde a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ejercicio de un control oficioso de constitucionalidad y convencionalidad, consiste en los siguientes pasos: (I) interpretación conforme en sentido amplio; (II) interpretación conforme en sentido estricto; e (III) inaplicación de la ley, cuando las alternativas anteriores no son posibles. Siendo que la norma impugnada imposibilita el seguimiento de tales pasos, en tanto excluye el control de constitucionalidad y establece una regla de prevalencia absoluta del control de convencionalidad sobre las leyes federales o estatales –obstaculizando con ello la interpretación conforme en sentido amplio y estricto-, y por ende, los referidos pasos no tendrían aplicación alguna, pues bastaría acudir siempre a las normas de fuente internacional, con lo que se impide la ponderación respecto de la norma -nacional o internacional- que establezca un mayor beneficio al caso concreto.

Asimismo, el artículo 52, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, al establecer que deberá favorecerse siempre el control de convencionalidad sobre las leyes federales o estatales, constituye un menoscabo a la facultad interpretativa de la autoridad en detrimento de la persona, al restringir la aplicación de las normas internas sobre las convencionales, toda vez que podría darse el caso de que, al confrontar una norma interna con una disposición de fuente internacional, sea la norma general nacional la que tuviese un contenido de mayor protección para el goce y ejercicio de los derechos humanos, siendo ésta la que tendría que aplicarse atendiendo al principio de interpretación más favorable a la persona.

2. Violación al artículo 1, párrafo primero, de la Constitución General de la República [restricciones a los derechos humanos].

El artículo impugnado no establece un parámetro interpretativo válido que oriente la actividad jurisdiccional en tratándose de limitaciones al ejercicio de los derechos humanos, pues aunado a las restricciones constitucionales, la norma combatida hace alusión a “restricciones jurisprudenciales”, soslayando que, por imperativo constitucional, los derechos humanos únicamente podrán restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones establecidas en la propia Constitución Federal, y por tanto, no resulta dable que se lleve a cabo tal limitación a los derechos fundamentales con base en criterios jurisprudenciales. En ese sentido, la porción normativa que señala "**salvo en caso de que existan restricciones constitucionales o jurisprudencia que manifieste lo contrario**", debe expulsarse del orden jurídico mexicano.

3. Violación al principio de seguridad jurídica.

El artículo 52, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, provoca un estado de incertidumbre tanto para los órganos jurisdiccionales como para los destinatarios de la función jurisdiccional, respecto de cuál será la norma jurídica que debe utilizarse en un caso concreto para deducir los derechos humanos que entren en conflicto, aunado a que no clarifica qué debe entenderse por “restricciones constitucionales” y “restricciones jurisprudenciales”, lo que puede dar lugar a diversas interpretaciones que llevarían al operador jurídico a considerar, inclusive, las restricciones a derechos humanos previstas por la Constitución de Jalisco o en la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de tal entidad federativa.

SEGUNDO. Admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintisiete de agosto de dos mil quince, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **75/2015** y, por razón de turno, designó al Señor Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de treinta y uno de agosto de dos mil quince el Ministro Instructor admitió la acción relativa, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

TERCERO. Informes de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, representada por su Mesa Directiva, señaló:

1. En la especie se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 65, con relación a los diversos 19, fracción VIII, y 61, fracción II, todos de la ley de la materia, toda vez que la modificación realizada al artículo impugnado no es un acto exclusivo del Poder Legislativo de Jalisco, pues en las reformas a la Constitución del Estado también participan los ayuntamientos que integran tal entidad federativa, conforme lo establece el propio artículo 117 de dicha Constitución, y por ende, si conforme al artículo 61, fracción II, de la ley de la materia, la autoridad demandada debe ser la que aprueba la disposición impugnada, es claro que en la especie no se satisface tal requisito, por lo que debe declararse improcedente la presente acción de inconstitucionalidad.

Asimismo, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, con relación al diverso 1 de la ley de la materia, pues si conforme al artículo 1 de la Constitución Federal, en el reconocimiento de los derechos humanos debe favorecerse la protección más amplia, entonces, no existe justificación para que el demandante soslaye las salvedades que establece el propio artículo impugnado en el sentido de que el deber de los tribunales de garantizar el control de convencionalidad no debe aplicarse cuando existan restricciones constitucionales o jurisprudenciales que manifiesten lo contrario, y por ende, no existe conflicto entre la disposición que reclama la demandante y la Constitución Federal.

2. Lo sostenido en el primer concepto de invalidez es infundado en una parte e inoperante en otra, pues la demandante basa su argumentación en premisas incorrectas, en virtud de que resulta inexistente la incongruencia constitucional que aduce, ya que la propia norma impugnada establece una salvedad para el ejercicio del control de la convencionalidad, de conformidad con lo previsto por el artículo 1 de la Constitución General de la República.

En ese sentido, la falta de coherencia aducida no se da en el precepto que reclama la demandante, sino en la interpretación que ésta realiza de la norma, pues si bien el artículo impugnado prevé el deber de los tribunales de garantizar el control de convencionalidad de los derechos humanos, favoreciendo siempre éste sobre las leyes federales o estatales, lo cierto es que tal precepto también establece que dicha obligación no será aplicable cuando existan restricciones constitucionales o jurisprudenciales que manifiesten lo contrario.

3. Resulta infundado el segundo concepto de invalidez, ya que al señalar el precepto impugnado que deberá ejercerse el control de convencionalidad "**salvo en caso de que existan restricciones constitucionales o jurisprudencia que manifieste lo contrario**", lo único que pretende es reiterar lo que la Constitución Federal prevé en su artículo 1, párrafo primero, en el sentido de que los derechos humanos únicamente podrán restringirse o suspenderse en los casos y bajo las condiciones establecidas por la propia Constitución, y por tanto, en momento alguno se genera incertidumbre o inseguridad jurídica como aduce la demandante.

El Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, rindió su informe, en el cual manifestó lo siguiente:

1. Respecto de la norma impugnada, el Ejecutivo se limitó a participar en la culminación del proceso legislativo que le dio origen, conforme lo prevén los artículos 31, 32 y 50, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que establecen que las iniciativas adquirirán el carácter de ley cuando sean aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo, y que es facultad del Gobernador del Estado promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes de esa entidad federativa, y es en atención a dicha obligatoriedad que la autoridad dio autenticidad al decreto de reforma que impugna la parte demandante.

CUARTO. Cierre de Instrucción. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de uno de diciembre de dos mil quince, se tuvieron éstos por ofrecidos, se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, toda vez que se plantea la posible contradicción entre el artículo 52, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones II y III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

"**Artículo 60.** El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, el precepto legal impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el martes veintiocho de julio de dos mil quince, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el miércoles veintinueve de julio y **concluyó el jueves veintisiete de agosto de dos mil quince.**

En ese contexto, debe precisarse que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **miércoles veintiséis de agosto de dos mil quince**, por lo que su interposición resulta oportuna.

TERCERO. Legitimación. Se procede a analizar la legitimación de la promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda **Arelly Gómez González**, en su carácter de Procuradora General de la República, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por parte del Presidente de la República.

Ahora bien, de acuerdo con lo previsto por el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Federal:¹

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano; [...]"

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad del artículo 52, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la Procuradora General de la República cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

Apoyan la conclusión anterior, las tesis de jurisprudencia P./J. 98/2001 y P./J.92/2006:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA TIENE LEGITIMACIÓN PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASÍ COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al procurador general de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el procurador general de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna".²

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA ESTÁ LEGITIMADO PARA SOLICITAR LA INVALIDEZ DE UNA LEY MUNICIPAL EXPEDIDA POR EL CONGRESO LOCAL. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la facultad del Procurador General de la República para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales, estatales o del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por México. Por otra parte, para determinar la calidad de la norma general impugnada (federal, estatal o del Distrito Federal), debe atenderse al órgano que la expidió, no al ámbito espacial de aplicación que tenga. En esa virtud, se concluye que el referido Procurador está legitimado para solicitar la invalidez de una Ley de Ingresos Municipal, en

¹ Disposición constitucional que continúa vigente conforme lo prevé el artículo Décimo Sexto Transitorio de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, que señala lo siguiente:

"DÉCIMO SEXTO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 28; 29, párrafo primero; 69, párrafo segundo; 76, fracciones II, por lo que se refiere a la supresión de la ratificación del Procurador General de la República por el Senado y XII; 78, fracción V; 82, fracción VI; 84; 89, fracción IX; 90; 93, párrafo segundo; 95; 102, Apartado A; 105, fracciones II, incisos c) e i) y III; 107; 110 y 111 por lo que se refiere al Fiscal General de la República; 116, fracción IX y 119, párrafo primero de esta Constitución, entrarán en vigor en la misma fecha en que lo hagan las normas secundarias que expida el Congreso de la Unión necesarias por virtud de las adiciones, reformas y derogaciones a que se refiere el presente Transitorio, siempre que se haga por el propio Congreso la declaratoria expresa de entrada en vigor de la autonomía constitucional de la Fiscalía General de la República.

El Procurador General de la República que se encuentre en funciones al momento de expedirse la declaratoria a que se refiere el párrafo anterior, quedará designado por virtud de este Decreto Fiscal General de la República por el tiempo que establece el artículo 102, Apartado A, de esta Constitución, sin perjuicio del procedimiento de remoción previsto en la fracción IV de dicho artículo".

² Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XIV, Septiembre de 2001. Tesis: P./J. 98/2001. Página: 823.

tanto es expedida por el Congreso Estatal de conformidad con el artículo 115, fracción IV, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, pero no respecto de disposiciones generales emitidas por el Ayuntamiento respectivo, como es el Bando de Policía Municipal".³

CUARTO. Causas de improcedencia. El Poder Legislativo del Estado de Jalisco aduce que en la especie se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 65, con relación a los diversos 19, fracción VIII, y 61, fracción II, de la ley de la materia, toda vez que la modificación realizada al artículo impugnado no es un acto exclusivo del Poder Legislativo de Jalisco, pues en las reformas a la Constitución del Estado también participan los Ayuntamientos que integran tal entidad federativa, conforme lo establece el propio artículo 117 de dicha Constitución, y por ende, si conforme al artículo 61, fracción II, de la ley de la materia, la autoridad demandada debe ser la que aprueba la disposición impugnada, es claro que en la especie no se satisface tal requisito, por lo que debe declararse improcedente la presente acción de inconstitucionalidad.

Resulta **infundada** la causal de referencia aludida y, para establecer las razones de ello, es oportuno tener en cuenta que al resolver la acción de inconstitucionalidad **9/2001**, el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo, entre otras consideraciones, lo siguiente:

"Ahora, la circunstancia de que para la emisión de la disposición impugnada el Congreso del Estado de Tabasco requiriera, además del voto de una mayoría calificada de Diputados, la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos del Estado, ello obedece primordialmente a que la Constitución Local, al igual que la Constitución Federal, que poseen una jerarquía superior a las leyes ordinarias que emanan de ellas; sin embargo, aun cuando exista este órgano complejo, integrado separada y sucesivamente por el Congreso y los municipios del Estado, para llevar a cabo las adiciones o reformas a la Constitución del Estado de Tabasco, **la disposición impugnada no deja de ser una norma emitida por el Congreso, pues es éste el que acuerda las reformas o adiciones conforme al texto del artículo 23 de la Constitución Estatal y sólo para su validez es requisito el voto afirmativo de la mayoría de los municipios; es decir, el que se requiera para la aprobación de la reforma o adición a la Constitución de requisitos distintos a los ordinarios, no modifica la naturaleza del Congreso Estatal como depositario del Poder Legislativo y órgano emisor de la ley**".

Conforme al precedente citado, se advierte que el hecho de que en la referida Constitución local se requiera además de una votación calificada del Congreso Estatal, de la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos para realizar una modificación constitucional, lo cierto es que ello no modifica la naturaleza del Congreso Estatal **"como depositario del Poder Legislativo y órgano emisor de la ley"**.

En ese sentido, debe señalarse que acorde al artículo 117 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, ésta podrá reformarse por acuerdo de las *dos terceras partes del número total de diputados que integren la Legislatura y de la mayoría de los Ayuntamientos*.

De tal suerte que si el Congreso del Estado de Jalisco es **el depositario del Poder Legislativo** y se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la presente acción de inconstitucionalidad -con independencia de la exigencia del voto afirmativo de la mayoría de los municipios de esa entidad federativa para su validez-, es dable colegir que en la especie adquiere el carácter de autoridad demandada en términos del artículo 61, fracción II, de la ley de la materia⁴, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República y, por ende, lo procedente es **desestimar** la causal de improcedencia referida.

Por otra parte, el Congreso de Jalisco señala que en el presente caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, con relación al diverso 1 de la ley de la materia, ya que, contrario a lo que aduce la demandante, en la especie no existe conflicto entre el artículo cuya invalidez se reclama y la Constitución Federal.

Dicho planteamiento debe desestimarse, pues para que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera pronunciarse respecto de si la norma impugnada es contraria o no al texto de la Constitución General de la República, sería necesario analizar los planteamientos referidos al fondo del asunto, lo que no es posible realizar en el estudio de la procedencia de la acción.

³ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Julio de 2006. Tesis: P./J. 92/2006. Página: 818.

⁴ Artículo 61. La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

[...]

II. Los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas;

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 36/2004, que se lee bajo el rubro: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE".**⁵

Finalmente, resulta oportuno precisar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad procede contra normas generales, comprendiéndose dentro de dicha expresión a todas las disposiciones de carácter general y abstracto, provenientes de órganos legislativos, incluyendo las que integran una Constitución de carácter local -como acontece en el presente caso-, ya que si bien los Estados son libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, sus Constituciones **"en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal"**; de ahí que si el Poder Reformador de la Constitución estableció la acción de inconstitucionalidad como medio de control abstracto, con el objeto de analizar la regularidad de las normas generales subordinadas al Pacto Federal, y entre éstas se encuentran expresamente las Constituciones locales, es claro que sí procede la vía de referencia.

Los anteriores razonamientos se encuentran plasmados en la jurisprudencia P./J. 16/2001, intitulada: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES PROCEDENTE PARA IMPUGNAR CONSTITUCIONES LOCALES, AL SER ÉSTAS, NORMAS DE CARÁCTER GENERAL Y ESTAR SUBORDINADAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL".**⁶

No existiendo más causales de improcedencia que aleguen las partes o que de oficio advierta este Alto Tribunal, procede ahora el análisis de los conceptos de invalidez propuestos.

QUINTO. Estudio. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uso de la suplencia de la queja prevista en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estima que debe invalidarse el artículo 52, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, conforme a las razones que se exponen a continuación.

En principio, resulta pertinente señalar que al resolver la controversia constitucional **31/97**, este Alto Tribunal sostuvo, en lo que interesa, lo siguiente:

"Por principio de cuentas, **debe subrayarse la existencia de los diferentes órdenes jurídicos que conforman el Estado mexicano, previstos en la propia Constitución Federal**, cuya interrelación normativa se explica a continuación, para lo cual es preciso atender al contenido de los artículos 1, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133, de la propia Ley Fundamental:

[...]

De los preceptos anteriores **puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, con asignaciones competenciales propias y, por regla general, excluyentes entre sí**, que implican descentralización y autonomía en cuanto a su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes, cuyas características esenciales, en relación con la cuestión que ocupa a este Tribunal, se enumeran en seguida:

a) Orden Jurídico Federal.- Su existencia se encuentra sustentada en el artículo 40 de la Carta Magna, que consagra la unión de todos los Estados con autonomía hacia su interior, **que se integran dentro de una Federación, la cual constituye un orden jurídico distinto**. En su aspecto funcional, **el numeral 49 dispone el principio de división de poderes para el ejercicio de las atribuciones de autoridad en el ámbito federal, desarrollando la competencia específica de cada uno de ellos** en los artículos subsecuentes, que comprenden hasta el 107, destacando que las autoridades tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional, que abarca las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal, cuyas denominaciones y límites están descritos en los artículos 43 y 44. **Se resalta también, como principio fundamental en la asignación de atribuciones competenciales en favor de los poderes federales, que las facultades de las autoridades de este orden jurídico deben encontrarse expresamente previstas a su favor en la Constitución Política del Estado mexicano, en términos de lo dispuesto en el numeral 124.**

⁵ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, Página 865. Novena Época.

⁶ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Marzo de 2001, Página 447. Novena Época.

b) Orden Jurídico Estatal o Local.- La existencia de este orden jurídico tiene apoyo en el artículo 40 constitucional, **en cuanto prevé la existencia de Estados libres y soberanos en su régimen interior, enumerados en el artículo 43 de la propia Ley Fundamental.** Las reglas con base en las cuales deberá estructurarse la división de poderes a cargo de las autoridades estatales se encuentran descritas en el numeral 116, siendo que la materia sustantiva sobre la cual tienen autonomía funcional se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación por la Constitución General, atento a la regla prevista en el artículo 124.

Así, el régimen regulador de la unión de los Estados federales, señalado en los artículos 40 y 41 constitucionales, **se encuentra cimentado en dos principios fundamentales y complementarios** entre sí:

1) La existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, y

2) Que el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal.

De acuerdo con los principios anteriores, **debe ser la propia Carta Magna el documento que detalle el campo de atribuciones que tiene la Federación y cada una de las entidades federativas**, situación que se ve cumplida, de modo general, con lo consagrado en su artículo 124, cuyo ejercicio, aunque autónomo y discrecional, deberá respetar los postulados de la Constitución Federal. **Así, la distribución de competencias se rige por el principio consagrado en el artículo 124 constitucional, conforme al cual se otorgan facultades expresas a los funcionarios federales**, entendiéndose reservadas las demás a los Estados de la República, es decir, que **la delimitación de competencias entre el orden federal y el de los Estados -miembros- se resuelve a base de listar expresamente las facultades de aquél, reservándose a las entidades federativas las que no lo estén.** Los funcionarios federales, pues, no pueden realizar acto ninguno fuera del ámbito que la Constitución Federal señala; **por su parte, los Estados ejercitan todas las facultades no asignadas a los órganos federales.**

En síntesis, la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 constitucionales lleva a concluir, como premisa, que **las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, sin transgredir los principios establecidos en la Constitución, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia**, al no señalarlas de manera expresa en la competencia de la Federación.

[...]

c) Orden Jurídico del Distrito Federal.- El fundamento de su autonomía estructural y funcional, en relación con los órdenes jurídicos estudiados con antelación, es el artículo 122 constitucional, dispositivo que establece las prevenciones correspondientes a la coexistencia de los órganos de gobierno a quienes se encomienda ejercer el poder político de la entidad, sobre el espacio territorial descrito en el artículo 44 de la Carta Magna. Sus características son diversas a las del orden jurídico estatal, pero ello resulta ajeno a la presente controversia.

d) Orden Jurídico Constitucional.- Según puede apreciarse de las precisiones relativas a los demás órdenes jurídicos, **el Constitucional es el que establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse la Federación, Estados y Municipios, y Distrito Federal. En lo que se conoce en la doctrina como aspecto dogmático, el orden jurídico constitucional previene las obligaciones que deben ser respetadas, sin distinción, por las autoridades de los tres órdenes jurídicos anteriores.**

El orden jurídico constitucional tiende, además de establecer las reglas con base en las cuales deben ejercer sus funciones competenciales las autoridades de los demás órdenes normativos, **a preservar la regularidad en dicho ejercicio, consistente en que éste se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal**, ya sea en perjuicio de los gobernados, por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a las autoridades de otro orden jurídico.

Para lograr obtener lo anterior, **los Poderes Constituyente y Reformador han establecido diversos medios de control de la regularidad constitucional referidos a los órdenes jurídicos Federal, Estatal y del Distrito Federal**, entre los que se encuentran las controversias constitucionales, cuya resolución se ha encomendado a esta Suprema Corte, en su carácter de tribunal constitucional, encargado de velar que la actuación de las autoridades se ajuste a lo establecido en la Carta Magna, encontrando sustento jurídico en el artículo 105, fracción I, antes transcrito.

La razón de ser de esos medios de control radica en que en el sistema constitucional del Estado federal, donde coexisten los órdenes jurídicos descritos con antelación, el ordenamiento que debe darles unidad y cohesión es la propia Constitución. **De este modo, el orden jurídico constitucional se erige como un orden total, al extender su validez y eficacia normativa de una manera absoluta sobre los órdenes jurídicos parciales**".

Las anteriores consideraciones dieron lugar a las jurisprudencias P./J. 95/99 y P./J. 97/99 que se leen bajo los rubros:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS".⁷

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETENCIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS".⁸

Asimismo, el reconocimiento de los distintos órdenes jurídicos en referencia, fue retomado en la controversia constitucional **14/2001**, en la que el Pleno de este Alto Tribunal sostuvo además lo siguiente:

"Por principio, hay que dejar sentado que todo orden jurídico es un sistema de normas que constituyen una unidad, la cual está determinada por el hecho de que la creación o el contenido de la de grado más bajo se encuentra establecida por otra de grado mayor y así sucesivamente hasta llegar a la norma de rango superior, que es la Constitución, en la cual se funda la validez de todo el ordenamiento jurídico.

La Constitución Federal es la norma suprema en nuestro país; a través de ella se imponen deberes, se crean limitaciones, se otorgan facultades y se conceden derechos. Nada ni nadie puede estar sobre ella, pues su naturaleza niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior. **Esto se traduce en la subordinación hacia ella de todas las normas del ordenamiento jurídico y en el hecho de que todos y cada uno de los actos de autoridad deben, asimismo, estar de acuerdo con ella.**

[...]

Ahora bien, nuestra Constitución adoptó como forma de Estado, el sistema federal, y como forma de Gobierno, el sistema republicano, democrático y representativo; de ello precisamente deriva la determinación constitucional de los ámbitos competenciales de cada orden jurídico parcial.

[...]

De lo anterior podemos desprender que **en nuestro país existen varios órdenes normativos, esto es, un orden constitucional y diversos órdenes parciales.**

[...]

Ahora bien, como se señaló con anterioridad, este Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que **existe un orden jurídico, cuando un órgano de gobierno cuenta con asignaciones competenciales propias derivadas de la Constitución Federal que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio.**

En esta tesitura, toda vez que el esquema normativo antes desarrollado **incluye el ejercicio por parte de los ayuntamientos de asignaciones competenciales propias, debe concluirse que el Municipio tiene un orden jurídico propio.**

⁷ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de 1999, Página 709. Novena Época.

⁸ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, Septiembre de 1999, Página 709. Novena Época.

Este reconocimiento a un orden jurídico propio del Municipio, de ninguna manera soslaya su relación con los otros órdenes jurídicos, lo que significa que el Municipio está sujeto al orden nacional, es decir, debe respetar la Constitución Federal, los tratados internacionales, y las leyes federales, así como las Constituciones y leyes estatales.

En conclusión la Constitución considera al Municipio libre como un ámbito de gobierno y le atribuye facultades normativas con carácter exclusivo en determinados ámbitos, de lo que deriva su reconocimiento como orden jurídico parcial del Estado Mexicano".

Del referido precedente derivó la jurisprudencia P./J. 134/2005, intitulada: "**MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO**".⁹

Como se desprende de las anteriores ejecutorias, puede distinguirse la existencia de diversos órdenes jurídicos en el sistema legal mexicano. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

Resultando relevante destacar, para efectos de la presente acción de inconstitucionalidad, que respecto al orden jurídico Estatal, la materia sustantiva sobre la cual las autoridades locales tienen autonomía funcional "**se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación por la Constitución General, atento a la regla prevista en el artículo 124**", de lo que se sigue que si bien el régimen regulador de la unión de los Estados federales reconoce la existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación en cuanto hace a su régimen interno, lo cierto es que resulta menester que *el ejercicio de la autonomía estatal respete las prevenciones de la Constitución Federal*.

De acuerdo con los principios anteriores, debe ser la propia Carta Magna el documento que detalle el campo de atribuciones que tiene la Federación y cada una de las entidades federativas, situación que se ve cumplida, de modo general, con lo consagrado en su artículo 124, cuyo ejercicio, aunque autónomo y discrecional, *deberá respetar los postulados de la Constitución Federal*.

En síntesis, la interpretación armónica de los artículos 124, 40 y 41 constitucionales lleva a concluir, como premisa, que las entidades federativas tendrán plena autonomía para que, *sin transgredir los principios establecidos en la Constitución*, resuelvan con libertad en las materias que la propia Carta Magna les ha reservado competencia.

Asimismo, por lo que hace al orden jurídico constitucional, debe precisarse que el bloque de los derechos humanos establece las obligaciones que deben ser respetadas, *sin distinción, por las autoridades de todos los órdenes jurídicos*, y por ende, además de establecer las reglas funcionales de las autoridades de los demás órdenes normativos, *tiende a preservar la regularidad en dicho ejercicio, mandando que se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal*.

Con tal apego, la existencia de medios de control constitucional tiene como finalidad que los órdenes jurídicos que coexisten en el sistema del Estado federal, guarden unidad y cohesión conforme a los postulados que establece la propia Norma Fundamental. De este modo, el orden jurídico constitucional "**se erige como un orden total, al extender su validez y eficacia normativa de una manera absoluta sobre los órdenes jurídicos parciales**".

Con relación a lo anterior, resulta pertinente precisar que al resolver la acción de inconstitucionalidad **8/2010**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte, sostuvo lo siguiente:

"El control de la constitucionalidad local, encuentra sustento constitucional a nivel nacional de manera esencial, a partir de los artículos 40, 41 y 116 de la Carta Magna, que establecen en lo conducente lo que sigue:

[...]

En este sentido, **siendo la Constitución de cada Estado de la República un orden jurídico específico y superior al resto de las leyes y normas de cada Estado, es válido que se establezca un Tribunal Constitucional Local, con competencia y facultades igualmente específicas para conocer y resolver los mecanismos de control constitucional que garanticen la superioridad constitucional en el Estado, observando desde luego el marco Federal que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.**

⁹ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Octubre de 2005, Página: 2070. Novena Época.

Ese control constitucional supone hacer controlable y exigible judicialmente la forma de organización de los poderes estatales, dentro del propio Estado de la República, con sustento en el artículo 116 constitucional.

Asimismo, **los derechos humanos generan un marco de control material que también puede ser objeto de control constitucional local**, en términos de lo dispuesto por el artículo 1 de la Constitución Federal".

La anterior ejecutoria dio lugar a la jurisprudencia P./J. 22/2012 (10a.), intitulada: "**CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. SU ESTABLECIMIENTO EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DEBE OBSERVAR EL MARCO PREVISTO POR LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**".¹⁰

Como se advierte del anterior precedente, este Alto Tribunal ha considerado que el establecimiento de medios de control constitucional local se justifica para *garantizar la superioridad constitucional en el Estado respectivo*, dada la naturaleza específica y superior que tiene ésta sobre las leyes y normas pertenecientes al orden jurídico Estatal, así como hacer controlable y exigible judicialmente la forma de organización de los poderes estatales. Ello, observándose desde luego "**el marco Federal que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece**".

Precisado lo anterior, debe reiterarse que el artículo 52, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, prevé lo siguiente:

"**Artículo 52.** [...]

Los tribunales garantizarán el control de convencionalidad de los derechos humanos en todas sus actuaciones, **favoreciendo siempre éste sobre las leyes federales o estatales salvo en caso de que existan restricciones constitucionales** o jurisprudencia que manifieste lo contrario".

En la iniciativa de reforma a la Constitución local presentada el diecinueve de septiembre de dos mil trece ante el Congreso del Estado de Jalisco, se señaló que el objeto de la modificación al precitado artículo estriba en:

I. Regular el control de convencionalidad de manera que los Órganos Jurisdiccionales del Poder Judicial del Estado de Jalisco garanticen el mismo en sus sentencias y resoluciones, armonizando la Constitución local con las reformas constitucionales de junio del dos mil once, por medio de las cuales se eleva a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte, observando siempre el principio *pro persona* en esta materia;

II. Garantizar que los órganos jurisdiccionales, en sus resoluciones o actos jurídicos, **"prefieran los tratados internacionales en materia de derechos humanos, de tal manera que en esta materia los jueces no pueden desconocerlos en aras de garantizar las leyes nacionales, ya sean locales o estatales"**;

III. Que operen con efectividad los principios de progresividad, universalidad, interdependencia e indivisibilidad, mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, aquellas que brinden mayor protección a los individuos, vigilando la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, atiendan al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual;

IV. Examinar los efectos económicos, jurídicos y sociales de la observancia obligatoria por el Poder Judicial del Estado que dicha regulación pueda presentar en materia de derechos humanos con relación con el control de convencionalidad en caso de que la iniciativa de ley se apruebe.

Asimismo, en la razón legislativa que dio origen a la norma impugnada, se estableció lo siguiente:

"En nuestro Estado de Jalisco **se han observado resistencias para asumir la competencia de entes supranacionales, más aún en lo que se refiere al uso de las fuentes jurisprudenciales que emanen de tales organismos**. Este problema es muy evidente al verse reflejado en la enorme cantidad de recomendaciones que ha emitido la Comisión Estatal de Derechos Humanos a través de lo que va de este año por parte de diversas autoridades que niega la aplicación de los derechos humanos a pesar de estar obligadas a hacerlo [...]

¹⁰ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 1, Página: 288. Décima Época.

Falta adoptar un criterio homogéneo en el tratamiento del orden jurídico nacional en su relación con el derecho internacional de los derechos humanos.

Tenemos un derecho constitucional en construcción que pugna por dos posturas: una, con tendencia a ciertas resistencias a lo exterior en la materia que nos ocupa, y otra, proclive a incorporarse plenamente al derecho internacional de los derechos humanos, así como su manejo pleno por parte de los operadores jurídico-nacionales.

En la actualidad, se manifiesta una cierta inercia por parte de los jueces en general, de la cual participan también los abogados y las partes en los procesos, al no invocar las normas contenidas en los tratados internacionales aplicables, ya que prefieren argumentar las disposiciones aplicables en la Constitución y leyes locales y federales.

[...]

Ante esta problemática se propone adicionar un segundo párrafo al artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Jalisco con la finalidad de que sea obligatorio para las autoridades jurisdiccionales **aplicar el control de convencionalidad en materia de derechos humanos.**

Esta solución vendría a armonizar el texto jurídico con las reformas constitucionales en materia de derechos humanos, garantizando mayor seguridad jurídica a los jaliscienses y demás personas que se encuentren en el Estado al tener que verse sometido en alguna controversia.

Para hacer eficaz esta protección, el control de convencionalidad difuso deberá ejercerse de oficio por los citados órganos porque, de lo contrario, los convenios, pactos o tratados sólo constituirían documentos sin materialización de su contenido, con la consecuente generación de inseguridad jurídica, toda vez que el gobernado tendría incertidumbre sobre la normativa aplicable; ya que, el mecanismo para el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos debe ser acorde con el modelo general de control establecido constitucionalmente".

Como se advierte de la anterior exposición de motivos, la razón sustancial por la que se emitió la porción normativa que se impugna en la presente vía consiste en *obligar a que los jueces y tribunales locales realicen un control oficioso de convencionalidad* -prefiriendo la aplicación de tratados internacionales en materia de derechos humanos, sobre las leyes nacionales- de tal manera que se armonice la Constitución Política del Estado de Jalisco con las reformas a la Constitución Federal de junio del dos mil once, por medio de las cuales se elevó a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que México es parte y se incluyó expresamente el principio de interpretación más favorable para la persona.

A juicio del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la norma combatida, lejos de establecer un medio de control constitucional local, pretende incidir en la manera en que los órganos jurisdiccionales del Estado de Jalisco conciben y ejercitan el parámetro de regularidad constitucional establecido en los artículos 1 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo cual es una cuestión ajena al ámbito competencial del orden jurídico Estatal o local.

En ese sentido, los Poderes Constituyentes de los Estados *nada pueden hacer sobre el mecanismo que deriva de la propia naturaleza de la Constitución General de la República y su efecto en la actuación de todas las autoridades del Estado mexicano* en el ámbito de sus respectivas competencias, pues por una parte, el parámetro de la regularidad de la Constitución Federal de modo alguno forma parte de la autonomía funcional con las que cuentan las entidades federativas, por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente en favor de la Federación atento a la regla prevista en el artículo 124 de la Carta Magna y, por otro, el ejercicio de tal función jurisdiccional *es inherente al ámbito sustantivo del orden jurídico constitucional*, al regular, precisamente, el actuar de las autoridades del resto de los órdenes jurídicos del sistema legal mexicano.

En efecto, debe tenerse en cuenta que el enunciado del tercer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es claro: "**[t]odas 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**".

Como se advierte, el ejercicio del parámetro de regularidad constitucional se encuentra dirigido a *todas las autoridades del Estado mexicano*, de ahí que en forma alguna compete a las entidades federativas establecer regulaciones que establezcan la manera en que deba ejercitarse por parte de los órganos jurisdiccionales locales.

Máxime que los mandatos contenidos en el artículo 1 constitucional deben leerse junto con lo establecido por el diverso artículo 133 de la Constitución Federal, para determinar el marco dentro del que debe realizarse este control de regularidad constitucional.

Es así, toda vez que el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente varios **910/2010** determinó que existen dos sistemas de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; 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.

Es en el caso de la función jurisdiccional -como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1 constitucional- en donde los jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales, a pesar de las disposiciones en contrario establecidas en cualquier norma secundaria.

El parámetro de análisis de este tipo de control que deberán ejercer todos los jueces del país, se integra de la manera siguiente:

- ✦ Todos los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal -con fundamento en los artículos 1 y 133-, así como la jurisprudencia emitida por el Poder Judicial de la Federación.
- ✦ Todos los derechos humanos contenidos en Tratados Internacionales en los que el Estado mexicano sea parte.
- ✦ La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. No obstante, la aplicación de dicha jurisprudencia debe hacerse en términos de colaboración y no contradicción con la jurisprudencia nacional, atendiendo en todo momento al principio de interpretación más favorable a la persona.

Esta posibilidad de inaplicación de la ley por parte de los jueces del país en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de su presunción de constitucionalidad, por el contrario, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación, en el siguiente orden:

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.

Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en las tesis P. LXVII/2011(9a.), P. LXVIII/2011(9a.), P. LXIX/2011(9a.) y P. LXX/2011(9a.), que se leen bajo los siguientes rubros:

"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD".¹¹

"PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS".¹²

¹¹ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 535. Novena Época.

¹² Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 551. Novena Época.

"PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS".¹³**"SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO".¹⁴**

Atendiendo a lo anterior, se colige que el ejercicio del referido parámetro de regularidad *está previsto y definido por la Constitución Federal* y, en esa medida, no hay materia para la competencia de los Estados sobre este punto, al ser un tema inherente al orden jurídico constitucional.

Así se comprueba con la lectura del segundo párrafo del artículo 1 de la Constitución General de la República, que señala: "[I]as 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".

De donde se desprende que la Constitución Federal consagró de manera implícita la facultad a favor del Congreso de la Unión de expedir las leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la Constitución, a fin de establecer sus alcances.

Consecuentemente, *no corresponde a Legislaturas de los Estados reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirse a él*, no solamente porque carecen de competencia para ello, sino porque, de permitirse esa regulación *podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas*, lo que lejos de coadyuvar a la generación de criterios uniformes y homogéneos en materia de la protección de derechos humanos en el Estado mexicano, *se traduciría en el detrimento de tales derechos en perjuicio de las personas*.

Habida cuenta que tal situación podría generar un sistema verdaderamente complejo en el que sea cada Constitución local *la que defina su propio sistema de control del parámetro de regularidad de la Constitución Federal*, generando de esta manera una incertidumbre jurídica respecto a los requisitos y alcances a los que se sujeta ese ejercicio jurisdiccional que, se insiste, se encuentra regulado y definido por la propia Constitución General de la República.

Atento a lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno concluye que el artículo 52, segundo párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, resulta contrario a los artículos 1 y 133 de la Constitución General de la República y, por ende, lo procedente es **declarar su invalidez**.

En virtud de la conclusión alcanzada, resulta innecesario analizar el resto de los argumentos de invalidez planteados por la accionante, ya que a nada práctico conduciría su estudio, al haber resultado suficiente el primer motivo de disenso para declarar la **invalidez** de la porción de la norma impugnada, **en su totalidad**.

Da sustento a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 37/2004, intitulada: **"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ"**.¹⁵

SEXTO. Efectos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en la que producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

En consecuencia, se establece que la declaratoria de invalidez del segundo párrafo del artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, **en su totalidad**, surtirá plenos efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive al Congreso de ese Estado.

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

PRIMERO. Es procedente y **fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** del segundo párrafo del artículo 52 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, publicado en el Periódico Oficial de ese Estado el veintiocho de julio de dos mil quince, en los términos precisados en el Considerando Quinto de la presente ejecutoria; en la inteligencia de que la referida declaración de invalidez surtirá sus efectos cuando se notifiquen estos puntos resolutive al Congreso de la referida entidad federativa.

TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

¹³ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, página 552. Novena Época.

¹⁴ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Página 557. Novena Época.

¹⁵ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, Junio de 2004, Página: 863. Décima Época.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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 diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del artículo 52, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco por falta de competencia del Congreso local. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo y Medina Mora I. reservaron su derecho de formular voto concurrente.

Los señores Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek, se separan del párrafo de la página 27 que señala: **“De donde se desprende que la Constitución Federal consagró de manera implícita la facultad a favor del Congreso de la Unión de expedir las leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la Constitución, a fin de establecer sus alcances”**.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

El señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea no asistió a la sesión de trece de junio de dos mil dieciséis previo aviso a la Presidencia.

Las señoras Ministras Margarita Beatriz Luna Ramos y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión de catorce de junio de dos mil dieciséis por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En la sesión privada ordinaria celebrada el ocho de agosto de dos mil dieciséis se aprobó el texto del engrose relativo a la acción de inconstitucionalidad 75/2015, promovida por la Procuradora General de la República, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Presidente Luis María Aguilar Morales, quienes confirmaron los votos concurrentes previamente anunciados.

Los señores Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek manifestaron separarse del párrafo de la página 27 que señala: **“De donde se desprende que la Constitución Federal consagró de manera implícita la facultad a favor del Congreso de la Unión de expedir las leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la Constitución, a fin de establecer sus alcances”**.

No asistió la señora Ministra Luna Ramos, por encontrarse disfrutando de vacaciones.

El señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales declaró que el texto del engrose de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 75/2015, promovida por la Procuradora General de la República, quedó aprobado en los términos antes precisados. Doy fe.

El Ministro Presidente: **Luis María Aguilar Morales**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente: **Alberto Pérez Dayán**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos: **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dieciséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del catorce de junio de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 75/2015, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 75/2015

En sesión pública de 14 de junio de 2016, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por mayoría de votos el asunto citado al rubro, en el que declaró la invalidez del segundo párrafo del artículo 52 de la Constitución del Estado de Jalisco con el argumento de que el Congreso local carecía de competencia para legislar en materia de control difuso de constitucionalidad.¹ Si bien comparto el sentido de la decisión de la mayoría, disiento de las consideraciones que sustentan dicha resolución. Así, a continuación me permito exponer las razones por las que estoy en desacuerdo con los argumentos que apoyan la declaratoria de invalidez recaída en la **acción de inconstitucionalidad 75/2015**.

La línea argumentativa del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para declarar la invalidez del artículo impugnado de la Constitución de Jalisco consiste en sostener la incompetencia de las entidades federativas para “disponer del parámetro de regularidad constitucional”, al tratarse un tema inherente al orden jurídico constitucional. Para llegar a dicha conclusión, la sentencia retoma las consideraciones de la **controversia constitucional 31/1997**, precedente en el que se destacó la existencia de cuatro órdenes jurídicos: **(a)** el constitucional; **(b)** el federal; **(c)** el estatal; y **(d)** el orden jurídico del entonces Distrito Federal. En esta misma línea, en la propia sentencia se da cuenta de la inclusión de un orden jurídico adicional a partir de lo sostenido por el Pleno en la **controversia constitucional 14/2001**: **(e)** el orden jurídico municipal.

A partir de esas premisas, la sentencia afirma que el ámbito de autonomía de las entidades federativas, que se ejerce en el marco del orden jurídico estatal y se obtiene por exclusión de las atribuciones consagradas expresamente a favor de la federación en el artículo 124 constitucional, se encuentra sujeto al respeto de las prevenciones de la Constitución.

Por otro lado, en relación con el orden jurídico constitucional, se precisa que éste establece las reglas funcionales de las autoridades de los demás órdenes normativos, al tiempo que el bloque de los derechos humanos determina las obligaciones que deben ser respetadas por todas las autoridades. Así, los mecanismos de control constitucional tienen como finalidad que todos los órdenes jurídicos que coexisten en un sistema del Estado federal guarden unidad o cohesión.

Una vez establecido lo anterior, la sentencia da un salto argumentativo y hace referencia a la justificación de los “medios de control constitucional local”, señalando que éstos sirven para garantizar la superioridad de la Constitución local en el Estado respectivo, dada la superioridad jerárquica de este tipo de normas sobre las leyes y normas del orden jurídico estatal.

Después de dar cuenta de los trabajos legislativos que dieron origen a la reforma del artículo 52 de la Constitución del Estado de Jalisco, se concluye que la razón fundamental de ese cambio normativo fue “obligar a los jueces y tribunales locales a que realicen un control oficioso de convencionalidad”, prefiriendo la aplicación de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

De acuerdo con lo anterior, la sentencia señala que la norma impugnada no establece un medio de control constitucional local, sino que “pretende incidir en la manera en la que los órganos jurisdiccionales del Estado de Jalisco conciben y ejercitan el parámetro de regularidad constitucional [...], lo cual es una *cuestión ajena* al ámbito de competencia del orden jurídico Estatal o local” (énfasis añadido).

Así, en la lógica de la mayoría, se afirma que si el parámetro de regularidad constitucional está dirigido a “todas las autoridades del Estado mexicano”, es evidente que las entidades federativas no tienen competencia para “establecer regulaciones que establezcan la manera en que deba ejercitarse por parte de los órganos jurisdiccionales locales”. En esta línea, se sostiene que la Constitución General consagró de manera implícita la facultad a favor del Congreso de la Unión para expedir “las leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la Constitución, a fin de establecer sus alcances”, de tal manera que “no corresponde a las Legislaturas de los Estados” reglamentar, matizar o de cualquier manera referirse a el parámetro de control constitucional.

Desde mi punto de vista, más allá de que las referencias a la justificación del control de constitucional local son innecesarias, el principal problema con la argumentación de la sentencia consiste en que *confunde* la falta de competencia para incidir en la configuración del parámetro de regularidad constitucional, con la falta de competencia para regular el control difuso de constitucionalidad o convencionalidad. Mientras la primera es una cuestión *sustantiva* referida a los elementos que conforman el bloque de constitucionalidad, la segunda es una cuestión claramente de naturaleza *adjetiva* que tiene que ver con el mecanismo procesal a través del cual se realiza el control.

¹ Artículo 52. [...]

Los tribunales garantizarán el control de convencionalidad de los derechos humanos en todas sus actuaciones, favoreciendo siempre éste sobre las leyes federales o estatales salvo en caso de que existan restricciones constitucionales o jurisprudencia que manifieste lo contrario.

De esta manera, la mayoría de los argumentos de la sentencia están dirigidos a mostrar que el artículo 52 de la Constitución del Estado de Jalisco es inconstitucional porque el Congreso local no tiene competencia para incidir en la forma en la que los jueces construyen el parámetro de control constitucional con el que deben contrastar las normas generales que controlan. Esta confusión se aprecia con toda nitidez cuando se afirma que, a diferencia de los Congresos locales, el Congreso de la Unión sí tiene competencia para expedir “*las leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la Constitución, a fin de establecer sus alcances*”.

Como puede observarse, la línea argumentativa está dirigida a cuestionar la competencia de los Congresos estatales para *incidir* en el contenido del bloque de constitucionalidad. Sin embargo, en mi opinión, la razón por la cual la norma impugnada es inconstitucional es porque el Congreso del Estado de Jalisco carece de competencia para regular una cuestión de naturaleza “procesal constitucional”, como lo es el control difuso de constitucionalidad.

En efecto, el control difuso es un tema regulado desde el orden constitucional, específicamente en los artículos 1º y 133 de la Constitución. Por un lado, el artículo 1º constitucional establece que “[*t*]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de *promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos*” (énfasis añadido). Y por otro lado, el artículo 133 constitucional dispone que “[*l*]os jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativa”.

A partir de una interpretación conjunta de ambos preceptos, el Pleno de esta Suprema Corte sostuvo en la **solicitud de modificación de jurisprudencia 22/2011** que “los Jueces del Estado Mexicano, al conocer de los asuntos de su competencia, deben hacer prevalecer los derechos humanos reconocidos en esa Norma Fundamental y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan preverse en los ordenamientos que les corresponda aplicar para resolver los asuntos de su competencia”.

Con todo, aunque que el control difuso es una materia establecida en el orden constitucional o nacional, lo cierto es que corresponde al Congreso de la Unión precisar los detalles del mecanismo procesal correspondiente a través de la legislación correspondiente. En consecuencia, la competencia para emitir una *ley reglamentaria* del control difuso de constitucionalidad, cuyo fundamento se encuentra en los artículos 1º y 133 de la Constitución, es exclusiva del Congreso de la Unión, de la misma manera en que este órgano es el competente para legislar sobre las vías procesales a través de las cuales se realiza el control concentrado de constitucionalidad, como son el juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

Dicho de otra forma, el Congreso de la Unión es el único órgano competente para reglamentar los artículos constitucionales en los que se establecen el control concentrado y el control difuso de constitucionalidad. De esta manera, así como en materia de control constitucional concentrado este órgano legislativo ha emitido la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales y la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, también le corresponde en exclusiva la competencia para emitir una Ley Reglamentaria de los artículos 1º y 133 constitucionales en materia de control difuso.

De acuerdo con lo expuesto, coincido con la mayoría en que el artículo 52 de la Constitución del Estado de Jalisco es inconstitucional por la falta de competencia del Congreso del Estado de Jalisco, aunque disiento de los argumentos que sustentan la declaratoria de invalidez, toda vez que me parece que ésta se justifica por una razón diferente a la que se desprende de la sentencia: la falta de competencia de dicho órgano legislativo para reglamentar un mecanismo de control constitucional definido desde la Constitución General.

El Ministro, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto concurrente formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la sentencia del catorce de junio de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 75/2015, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil dieciséis.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR**QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 75/2015 CORRESPONDIENTE A LA SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE ESTA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DE CATORCE DE JUNIO DE DOS MIL DIECISÉIS.**

No comparto la decisión aprobada en la sesión de hoy por la mayoría de los integrantes de este Tribunal Constitucional, de declarar la invalidez del artículo 52, segundo párrafo de la Constitución del Estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial de tal entidad el veintiocho de junio de dos mil quince.

El precepto legal impugnado establecía que “[l]os tribunales garantizarán el control de convencionalidad de los derechos humanos en todas sus actuaciones, favoreciendo siempre éste sobre las leyes federales o estatales salvo en caso de que existan restricciones constitucionales o jurisprudencial que manifiesto lo contrario.”

En la ejecutoria se determinó que la norma impugnada era inconstitucional por un vicio de incompetencia, pues se concluyó que los estados no tienen facultades para incidir en la forma en que los órganos jurisdiccionales locales deben concebir y ejercitar el parámetro de regularidad constitucional establecido en los artículos 1 y 133 constitucional. Para la mayoría de los integrantes de esta Suprema Corte, los estados carecen de la posibilidad regulatoria de establecer mecanismos de protección de los derechos constitucionales.

En la ejecutoria se desarrolla esta premisa para concluir que “la Constitución Federal consagró de manera implícita la facultad a favor del Congreso de la Unión de expedir leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la Constitución, a fin de establecer sus alcances”. Por tanto, sólo es la federación quien puede regular algo en relación a los derechos humanos y a su tutela jurisdiccional. De acuerdo al criterio aprobado hoy, esta competencia es exclusiva de la Federación y excluyente de los estados, quienes se deben comportar como ejecutores sin posibilidad de decir algo.

El Pleno plasmó este criterio de la siguiente manera:

no corresponde a las legislaturas de los estados reglamentarlo, matizarlo o de cualquier forma referirse a é [el parámetro de control constitucional], no solamente porque carecen de competencia para ello, sino porque, de permitirse esa regulación, podría generar un esquema diferenciado y múltiple en cada una de las entidades federativas, lo que lejos de coadyuvar a la generación de criterios uniformes y homogéneos en materia de la protección de derechos humanos en el Estado mexicano, se traduciría en el detrimento de tales derechos en perjuicio de las personas

Me opongo a la argumentación de la ejecutoria, pues, en mi opinión, resulta contraria a la forma en que nuestro modelo constitucional, por una parte, consagra al federalismo, y, por la otra, porque se distorsiona la forma apropiada de entender a los derechos humanos como principios irradiadores a todo el sistema controlables desde el valor de la coherencia normativa.

Lo grave de la decisión del día de hoy es que se ha cancelado la posibilidad de un constitucionalismo multi-nivel de protección de los derechos humanos, sensible a las preferencias mayoritarias en cada estado. Con este criterio, no sólo se impide a los estados oponerse a los derechos humanos, sino que se les impide explorar en nuevas formas de protección desde la creatividad de los procesos democráticos regionales. En otras palabras, se ha cancelado la posibilidad de encontrar en los estados laboratorios democráticos de experimentación, como se ha reconocido en la jurisprudencia americana, que produzcan experiencias de la mejor manera de proteger principios constitucionales, lo que paradójicamente se ha hecho en nombre del federalismo para garantizar una visión centralista cuyo único valor sea la certeza y uniformidad.

El tribunal pleno sacrificó la posibilidad de hacer realidad promesas importantes del constitucionalismo moderno en aras de una concepción equivocada de la “indisponibilidad” de las normas constitucionales. Me explico.

Coincido en la premisa más básica de la ejecutoria. El parámetro de control constitucional es indisponible para los estados. Esto supone que no gozan de una competencia legislativa para desconocer sus contenidos, ni sus implicaciones normativas, como se definan en sede de control constitucional. En otras palabras, los estados no pueden optar cumplir con la Constitución. Sin embargo, si la indisponibilidad se debe traducir al lenguaje de las competencias, sólo es para identificar una inhabilitación normativa para para contradecir lo previsto en la Constitución a través normas secundarias.

Pero ¿y la competencia para reforzar, ampliar o establecer garantías adicionales a lo previsto en la Constitución? Esta pregunta no se deriva de la tesis de indisponibilidad de los contenidos constitucionales, sino de la teoría federal y de los derechos humanos inserta materialmente en la Constitución. Hoy el Pleno rechaza esta competencia para experimentar con nuevas formas de protección de los derechos humanos.

escondiendo en la tesis de la "indisponibilidad" una visión centralista del federalismo mexicano que percibe negativamente el pluralismo democrático y enaltece la certeza de una normativa única; más aún, dicha competencia se niega a costa de rechazar la naturaleza de los derechos humanos como principios o mandatos de optimización, pues desde ahora no podrán irradiar su valor normativo en cada ordenamiento jurídico y reflejarse en legislaciones internas que, sin contradecir su contenido nuclear, refleje la visión de cada comunidad de proteger de distinta forma a los derechos humanos. La polifonía de mecanismos de protección de los derechos humanos debería percibirse como una virtud del modelo federal democrático. Lo jueces constitucionales sólo deberían garantizar que en esos ejercicios no se vulneren los contenidos nucleares, ni se frustren mecanismos de protección nacionales. La forma en que cómo los estados buscan garantizar los derechos humanos en los juicios locales y a través de los jueces locales sólo debería controlarse por el valor de la coherencia normativa con el parámetro de control.

Por tanto, me separo en extender el concepto de la indisponibilidad de los contenidos constitucionales más allá de su entendimiento técnico, para fundamentar otra afirmación que no se sigue de ésta: que en un modelo federal, los estados no puedan siquiera referirse a ese parámetro de control, y bajo ninguna circunstancia puedan regular mecanismos de protección de ese parámetro. Mientras que la indisponibilidad sólo exige rechazar la incompatibilidad normativa de dos peldaños normativos, la tesis que ahora produce el Pleno de esta Corte la asocia a una total ausencia competencial de los estados para hacer suyos los contenidos constitucionales y prever desarrollos institucionales internos compatibles con esos contenidos.

Me pregunto ¿desde cuándo la indisponibilidad de los derechos humanos supone la imposibilidad de reforzarlos a través de legislación apropiada en cada entidad federativa?

Menos aún, no puedo coincidir en que a partir de la indisponibilidad de los derechos humanos, como principal parámetro de control constitucional, se deba extraer una facultad implícita a favor de la Federación para reglamentar sus condiciones de tutela con exclusividad —y por tanto, con exclusión de los estados—.

Todo lo que se encuentra incluido en la naturaleza indisponible de los derechos humanos y de cualquier parámetro de validez constitucional es la obligación jurídica de los estados y de la federación de no contravenir sus contenidos y un mandato a cargo de los jueces de declarar inválido cualquier norma u acto que contradiga lo prescrito en la Constitución. Esto supone analizar caso por caso cada contenido constitucional, identificar el operador deóntico utilizado por el Constituyente, y contrastar la norma secundaria o acto de autoridad a fin de determinar si ha sido vulnerado. Si la Constitución establece un derecho, se tiene que verificar que la ley no impida su ejercicio o se cancele el disfrute del bien tutelado; si la norma constitucional establece una obligación se tiene que verificar que la norma secundaria no permita la conducta prohibida. Si la Constitución establece una competencia, se debe verificar que la norma secundaria no invada o frustre el ejercicio de dicha competencia en perjuicio de su titular y en caso de tratarse del titular, verificar que no ha existido una extralimitación.

Esta debió ser la lectura del Tribunal Pleno y, por tanto, se debió reconocer la validez del artículo 52 de la Constitución del Estado de Jalisco, pues con dicha norma el legislador local no contradice contenido constitucional alguno; siendo compatible con esos contenidos, establece que la función judicial local debe ofrecer una protección extra, dando lugar a una obligación local de control convencionalidad, que en caso de incumplirse, podría detonar procedimientos de reacción interna, para obligar a los jueces locales cumplir con el control de convencionalidad desde los propios mecanismos judiciales y administrativos locales. En mi opinión, un sistema federal como el nuestro, que atrinchera un conjunto de derechos humanos con jerarquía constitucional no puede rechazar la pretensión de los estados de reforzar esos derechos a través de mecanismos adicionales.

La opinión contraria contradice esta visión del federalismo cooperativo y mina la naturaleza de los derechos humanos como principios. Por ello disiento de la ejecutoria aprobada el día.

El Ministro, **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde al voto particular formulado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la sentencia del catorce de junio de dos mil dieciséis, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 75/2015, promovida por la Procuradora General de la República. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil dieciséis.- Rúbrica.