

No. UEPLEZ/000524/2014

Asunto: *El que se indica.*

**C. CAROLINA RODRÍGUEZ
P R E S E N T E.**

Vista su solicitud de información, efectuada a través del Sistema de Seguimiento y Transparencia a la Información Legislativa (SISTIL), el día 31 de julio del año en curso, con número de folio 000584, y en la que textualmente solicita lo siguiente:

Folio 000584

“1. Este Congreso, en términos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ¿está obligado a realizar control de constitucionalidad y convencionalidad en sus procesos legislativos? ¿Por qué? 2. ¿Cuáles son los pasos mediante los que se realiza el control de constitucionalidad y convencionalidad en sus procesos legislativos? Pido que la información se me envíe a mi correo electrónico: nieto.nava@hotmail.com”.

Hacer de su conocimiento que el área responsable de dar trámite y seguimiento a su demanda de información, entregó la siguiente respuesta; Por cuestión de metodología, en primer término, procederemos a dar contestación a la primera de las preguntas y posteriormente, abordaremos la siguiente.

Primero.- Este Congreso, en términos del artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ¿está obligado a realizar control de constitucionalidad y convencionalidad en sus procesos legislativos? ¿Por qué?.

La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación en junio del año 2011, constituyó un nuevo paradigma del orden constitucional mexicano, ya que transformó sustancialmente la estructura jurídica en el país y la relación entre autoridades y ciudadanos.

Una de las principales innovaciones consistió en que ahora, el nuevo contenido del artículo 1º constitucional, nos permite armonizar las normas nacionales y las internacionales en materia de derechos humanos, teniendo como premisa básica el principio *pro homine* o principio pro persona.

De esa forma, un aspecto digno de resaltarse consiste, en que a partir de esta trascendental modificación constitucional, se sitúa en el centro de actuación de todas

“2014, Año del Centenario de la Batalla de Zacatecas”



las autoridades, poderes y entes públicos, o sea, del Estado mismo, los derechos fundamentales de las personas.

Lo anterior tiene consonancia con el sentido del artículo 1° de la Carta Fundamental, en el cual se estipula que *“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*.

En ese tenor, esta Soberanía Popular tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y en atención a ello, en el ámbito de su competencia, realiza control de constitucionalidad y convencionalidad, como a continuación se explica.

Adentrados en el sentido de la pregunta, en un primer paso es necesario dimensionar en qué consiste el control de constitucionalidad y qué es el control de convencionalidad.

El control de convencionalidad es el mecanismo que se ejerce para verificar que una ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado, se ajustan a las normas, los principios y obligaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Implica valorar los actos de autoridad interna a la luz del Derecho Internacional de los derechos humanos, expresados en tratados o convenciones e interpretado, en su caso, por los órganos supranacionales que poseen esta atribución. Equivale, en su propio ámbito, al control de constitucionalidad que ejercen los tribunales de esta especialidad (o bien, todos los tribunales en supuestos de control difuso) cuando aprecian un acto desde la perspectiva de su conformidad o incompatibilidad con las normas constitucionales internas.

En relación con lo anterior, el control de convencionalidad tiene dos vertientes. La primera, relativa al control *concentrado* de convencionalidad que le corresponde exclusivamente a la Corte Interamericana y la segunda, el control *difuso* de convencionalidad a cargo de los Estados, en el ámbito de sus competencias a través de **todas** sus autoridades. De ahí que, los Estados, de acuerdo a sus competencias y en observancia a las leyes, deben realizar el control difuso de la convencionalidad bajo los mismos parámetros que lo hace la Corte Interamericana y al respecto, el insigne jurista Sergio García Ramírez afirma que *“A través del control de constitucionalidad, los órganos internos procuran conformar la **actividad del poder público** y, eventualmente, de otros agentes sociales, al orden que entraña el Estado de Derecho en una sociedad democrática”*.

“2014, Año del Centenario de la Batalla de Zacatecas”



Asimismo, en el expediente varios 912/2010, el Máximo Tribunal de la Nación resolvió lo siguiente: *“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”.*

En íntima relación con lo anterior, en la Tesis de jurisprudencia IV.2º.A.J/7 (10), sobre el control de convencionalidad la Suprema Corte de Justicia de la Nación, menciona:

CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL EJERCERLO, AUN DE OFICIO, CUYO INCUMPLIMIENTO VULNERA EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS Y COMPROMETE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO EN SU CONJUNTO. Los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen el deber de toda autoridad de proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Norma Suprema y en los tratados internacionales de los que el país es parte y, en cuanto a los Jueces, el deber de arreglarse a la Constitución a pesar de leyes o disposiciones en contrario, a partir de lo cual, se reconoce que a cargo de las autoridades jurisdiccionales obra la obligación de ejercer de oficio o a petición de parte, un control de convencionalidad en materia de derechos humanos, el cual deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en el ordenamiento interno, conforme a los parámetros delineados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las tesis P. LXVII/2011 (9a.), P. LXVIII/2011 (9a.) y P. LXIX/2011 (9a.). Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido, en relación con el deber de los Estados firmantes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de respetar bienes jurídicos y libertades reconocidos en ella; que la acción u omisión de cualquier autoridad pública, independientemente de su jerarquía, que implique un incumplimiento de ese deber, constituye un hecho imputable al Estado en su conjunto, que compromete su responsabilidad en los términos previstos por la propia convención (caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C, No. 71, y caso Bámaca Velásquez vs. Guatemala. Fondo. Sentencia de 25 de noviembre de 2000. Serie C,

“2014, Año del Centenario de la Batalla de Zacatecas”



No. 70). Asimismo, que la responsabilidad estatal puede surgir cuando un órgano o funcionario del Estado o de una institución de carácter público afecte indebidamente, por acción u omisión, algunos de los bienes jurídicos protegidos por dicho instrumento internacional (caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 22 de noviembre de 2007. Serie C, No. 171), y que cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como el mencionado, sus Jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a él, lo que les obliga a velar por que los efectos de sus disposiciones no se vean mermadas por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, las cuales, desde un inicio, carecen de efectos jurídicos [caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C, No. 154, y caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C, No. 158]. Partiendo de lo anterior, como el Estado Mexicano firmó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por el Senado de la República el 18 de diciembre de 1980, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, y por virtud de su artículo 1, numeral 1, en términos de los mencionados artículos 1o. y 133 constitucionales, obra a cargo de toda autoridad jurisdiccional nacional, con independencia de su fuero o jerarquía, la obligación de respetar los derechos y libertades reconocidos en el referido pacto, así como el deber de garantizar su libre y pleno ejercicio a favor de toda persona sin distinción por motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, mientras que conforme a su artículo 33, los actos de esas autoridades, como partes del Estado Mexicano, están sometidos a la competencia tanto de la Comisión como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en lo relativo al cumplimiento de dicha obligación. **De ahí que el deber de ejercer, aun de oficio, el control de constitucionalidad y convencionalidad de los actos de que una autoridad tenga conocimiento en el ámbito de sus competencias y facultades, debe asumirse con puntualidad, responsabilidad y eficacia, y no evadirse, menos aún en casos en que expresamente un gobernado solicita su ejercicio, pues soslayarlo refleja gravemente el incumplimiento de la primera obligación impuesta por el orden constitucional interno a todas las autoridades, que a su vez supone el respeto de todos los derechos reconocidos a las personas en la Constitución y en la**

"2014, Año del Centenario de la Batalla de Zacatecas"



Convención y dicho incumplimiento compromete la responsabilidad internacional del Estado Mexicano en su conjunto, acorde con el principio básico relativo, recogido en el derecho internacional de los derechos humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados.

Otra Tesis de gran relevancia y que encuadra perfectamente en el caso concreto, es la citada a continuación:

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y DE CONVENCIONALIDAD (REFORMA CONSTITUCIONAL DE 10 DE JUNIO DE 2011). Mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se modificó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, rediseñándose la forma en la que los órganos del sistema jurisdiccional mexicano deberán ejercer el control de constitucionalidad. Con anterioridad a la reforma apuntada, de conformidad con el texto del artículo 103, fracción I, de la Constitución Federal, **se entendía que el único órgano facultado para ejercer un control de constitucionalidad lo era el Poder Judicial de la Federación**, a través de los medios establecidos en el propio precepto; **no obstante, en virtud del reformado texto del artículo 1o. constitucional, se da otro tipo de control**, ya que se estableció que todas las autoridades del Estado mexicano tienen obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el propio Estado mexicano es parte, **lo que también comprende el control de convencionalidad**. Por tanto, se concluye que en el sistema jurídico mexicano actual, los jueces nacionales tanto federales como del orden común, están facultados para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, con la limitante de que los jueces nacionales, en los casos que se sometan a su consideración distintos de las vías directas de control previstas en la Norma Fundamental, no podrán hacer declaratoria de inconstitucionalidad de normas generales, pues únicamente los órganos integrantes del Poder Judicial de la Federación, actuando como jueces constitucionales, podrán declarar la inconstitucionalidad de una norma por no ser conforme con la Constitución o los tratados internacionales, **mientras que las demás autoridades jurisdiccionales del Estado mexicano sólo podrán inaplicar la**

"2014, Año del Centenario de la Batalla de Zacatecas"



norma si consideran que no es conforme a la Constitución Federal o a los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Visto que fue el control de convencionalidad y sus particularidades, traemos a cuenta el control de constitucionalidad, que cabe aclarar, tiene una evidente conexidad con aquél.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de los criterios emitidos por las tesis emitidas al respecto, en las cuales estableció un nuevo sistema de control difuso, en el que jueces y autoridades no pueden invalidar la norma inconstitucional o expulsarla del sistema jurídico pero si pueden no aplicarla.

El sistema de control se da en dos sentidos, el concentrado y el difuso.

El destacado jurista Hans Kelsen afirmaba que el sistema de control constitucional concentrado se distingue en que un solo órgano (tribunal constitucional) es el competente para examinar una ley o acto y determinar su conformidad con lo estipulado en la ley fundamental. En lo que toca al difuso, implica que son múltiples los órganos a quienes se les ha encomendado la misión de velar por la eficacia de la Constitución, situación que se acentuó virtud a la multicitada reforma del 2011.

Así las cosas, para el investigador José Almagro Nossete, el control de constitucionalidad consiste en el conjunto de acciones encaminadas a la preservación o reparación del orden jurídico establecido por la Constitución Federal y, esencialmente, de la Constitución misma, que como Ley Suprema, vincula a los ciudadanos y a los poderes públicos.

De esa forma, el control constitucional descansa en el principio de supremacía constitucional, el cual tiene como elemento básico la superioridad de la Constitución General de la República, puesto que de ella emanan los demás cuerpos normativos.

En cuanto al control de convencionalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversas tesis de jurisprudencia, entre ellas, la siguiente:

DERECHOS HUMANOS. OBLIGACIONES CONSTITUCIONALES DE LAS AUTORIDADES EN LA MATERIA. *Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, vigente a partir del día siguiente de su publicación, se reformó y adicionó el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer diversas obligaciones a las*

"2014, Año del Centenario de la Batalla de Zacatecas"



autoridades, entre ellas, que las normas relativas a derechos humanos se interpretarán conforme a la Constitución y a los tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, es decir, que los derechos humanos son los reconocidos por la Ley Fundamental y los tratados internacionales suscritos por México, y que la interpretación de aquélla y de las disposiciones de derechos humanos contenidas en instrumentos internacionales y en las leyes, siempre debe ser en las mejores condiciones para las personas. Asimismo, del párrafo tercero de dicho precepto destaca que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, y que, en consecuencia, el Estado debe prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley, lo cual conlleva a que las autoridades actúen atendiendo a todas las personas por igual, con una visión interdependiente, ya que el ejercicio de un derecho humano implica necesariamente que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados, los cuales no podrán dividirse, y todo habrá de ser de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio, tutela, reparación y efectividad de aquéllos.

Época: Décima Época

Registro: 160073

Instancia: Primera Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Libro IX, Junio de 2012, Tomo 1

Materia(s): Constitucional

Tesis: 1a. XVIII/2012 (9a.)

Página: 257

Similar a lo sucedido con el control de convencionalidad, es a partir de las reformas constitucionales en materia de derechos humanos del 2011, que dicho control se amplió en el sentido de que las autoridades judiciales y administrativas están obligadas a respetar los derechos fundamentales en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales, esto es, que se extiende la protección y observancia de la Constitución a todas las autoridades que apliquen el derecho y atento a ello, indubitadamente deben observar los principios constitucionales.

"2014, Año del Centenario de la Batalla de Zacatecas"



Queda claro que la observancia de ambos controles de la constitucionalidad, son de gran importancia para el desarrollo de las facultades de todas las autoridades del Estado Mexicano, entre las que podemos incluir a las legislaturas locales, toda vez que las mismas no sólo despliegan actividades materialmente legislativas, sino que también, tienen una activa participación en procesos como el juicio político, la declaración de procedencia y evidentemente, las responsabilidades administrativas. Por lo tanto, esta Asamblea Popular desarrolla sus principales funciones en tres vertientes a saber:

- a) La legislativa, que de acuerdo al artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, el procedimiento legislativo tiene por objeto la creación o supresión de normas jurídicas; será ordinario cuando se refiera a la reforma, adición, derogación, abrogación o creación de una ley, de un decreto o de un acuerdo.
- b) La administrativa, que conforme al artículo 81 del citado ordenamiento orgánico, consiste en el conjunto de pasos necesarios para la emisión de los siguientes actos: Nombramientos y remociones; licencias, permisos y autorizaciones; ratificaciones; declaratorias; planeación y presupuestación de la Legislatura; convocatorias y comparecencias; informes y los demás actos que establece la Constitución y esta Ley, siempre que no tengan por objeto una ley, decreto, acuerdo o en su caso, una resolución.
- c) La jurisdiccional, que es aquel mediante el cual la Legislatura emite una resolución sobre juicio político, declaración de procedencia de la acción penal o se aplica una sanción administrativa.

En ese contexto, el Poder Legislativo del Estado ejerce el referido control en todo proceso de creación, modificación o extinción de leyes, así como cuando despliega sus funciones jurisdiccionales y administrativas, pues está obligado a observar el principio de supremacía constitucional y, por ende, debe realizar un análisis previo de las normas ordinarias que emite para que no resulten contrarias a la Constitución Federal y ejemplo de lo anterior, es lo contenido en el artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, mismo que estipula que tratándose de una iniciativa de ley o decreto, para su estudio las comisiones deberán agotar los siguientes pasos: Identificar la procedencia con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la propia del Estado;

II. a V. [...]

En ese orden de ideas, la Legislatura a través de las comisiones legislativas, agotan un estudio responsable y reflexivo para dictaminar sobre determinados asuntos, respetando siempre, y como primer paso, el principio de supremacía

"2014, Año del Centenario de la Batalla de Zacatecas"

constitucional y evidentemente, ejerciendo el control de convencionalidad y de constitucionalidad, como anteriormente se explicó.

Segundo.- ¿Cuáles son los pasos mediante los que se realiza el control de constitucionalidad y convencionalidad en sus procesos legislativos?.

Queda de manifiesto que el presente cuestionamiento se encuentra administrado al primero de los formulados, por las razones siguientes.

De acuerdo a lo previsto en la Constitución Federal y la propia del Estado, esta Asamblea Soberana en todos los actos que emite, tiene la ineludible obligación de acatar la Constitución General de la República, ya que como lo establece el artículo 2 de la Constitución local, *“el Estado de Zacatecas es Libre y Soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y, por ser parte integrante de la Federación, tiene como ley suprema la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ...Son potestades del Estado de Zacatecas expedir su propia Constitución, sin otra limitación que la de no contravenir los principios inscritos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; formular y promulgar todas las leyes necesarias para regir las funciones públicas y la convivencia social dentro de su territorio, con excepción de los ordenamientos relativos a materias que son de la competencia exclusiva del Poder Legislativo Federal; y elegir o designar libremente a los titulares de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado, los que ejercerán sus funciones con plena autonomía unos respecto de los otros y sin injerencia alguna de los demás Estados ni de la Federación”.*

Ahora bien, en cuanto a los pasos mediante los que se realiza el control de constitucionalidad y convencionalidad en sus procesos legislativos, que es el sentido de la pregunta que en el acto se contesta, es necesario precisar, que en lo concerniente al proceso legislativo como tal, esto es, a la creación de la norma, esta Legislatura en términos de lo preceptuado en el artículo 1° constitucional, tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; acción que de igual forma debe llevar a cabo cuando actúa en el terreno administrativo y jurisdiccional, tal como se señaló en la pregunta que antecede.

Por todo lo anterior, en atención a los argumentos esgrimidos en el presente curso y atento a la promulgación de la multicitada reforma constitucional en materia de derechos humanos, esta Legislatura tiene como fuente de fuentes a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es nuestra Norma

“2014, Año del Centenario de la Batalla de Zacatecas”

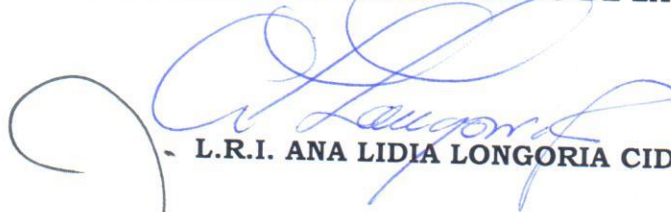


PODER LEGISLATIVO
LXI LEGISLATURA
ESTADO DE ZACATECAS
2013 2016

Suprema y que en base en ello, los principios y controles emanados de la misma, los acatamos cabalmente, ejerciendo los controles en cada una de sus procesos y fases, tal como se explicó con antelación.

Sin más por el momento hago propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

A T E N T A M E N T E
ZACATECAS, ZAC., 15 DE AGOSTO DE 2014
UNIDAD DE ENLACE DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
LXI LEGISLATURA DEL ESTADO DE ZACATECAS



L.R.I. ANA LIDIA LONGORIA CID.

Con copia:
Dip. Alfredo Fermat Bañuelos -Presidente de La Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.- Para su conocimiento.
Ing. J Refugio Medina Hernández.- Secretario General de la LXI Legislatura del Estado de Zacatecas.- Mismo fin.
Archivo.

"2014, Año del Centenario de la Batalla de Zacatecas"