

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

Cronista: Licenciado Juan Carlos Campos Sánchez

De conformidad con el principio de “Supremacía Constitucional” entendemos a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la base de todas las instituciones y normas jurídicas de nuestro país.

Sin embargo, encontramos una problemática propia de la evolución de las relaciones internacionales del Estado, que consiste en la manera de interpretar a los tratados o convenios internacionales ubicándolos en un lugar jerárquico determinado dentro del orden jurídico nacional.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha desarrollado diversos criterios; en primer lugar se colocó a los tratados internacionales en igual rango que las leyes federales, después de la Constitución; posteriormente, se estimó que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal, sin que dicho planteamiento tuviera fuerza vinculatoria.

De esa manera, se situaba a los tribunales mexicanos en la problemática de que en caso de existir un conflicto de aplicabilidad entre una ley federal y un tratado internacional se presentarían juicios de amparo solicitando se aclarara la constitucionalidad de alguno de ellos.

Como referencia, mencionaremos que corresponde a cada Estado determinar el lugar que ocupan los tratados internacionales en su estructura jerárquica normativa. También consideramos oportuno referirnos a las distintas posturas que sobre dicho tema

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

se han adoptado en diversos órdenes jurídicos, en países tanto de Europa como de América.

Por tanto, diremos que en el continente Europeo, en un principio, predominó el sistema que establecía la prevalencia del derecho interno sobre el internacional, pero en la actualidad son más los países que sostienen lo contrario.

Así, por ejemplo, tenemos que en Alemania, su Corte Constitucional Federal determinó el nueve de junio de mil novecientos setenta y uno que los tratados internacionales están por encima del derecho interno.¹

De la misma manera, en Italia, la Corte Constitucional estableció en junio de mil novecientos ochenta y cuatro, la supremacía de los tratados internacionales sobre las leyes internas.²

Por su parte, en Francia, los tratados internacionales también cuentan con un rango superior al de las leyes nacionales, pero se encuentran sujetos al principio de reciprocidad.³

En el caso de España, existe el sistema previo de control constitucional de los tratados internacionales, en el cual, su Tribunal Constitucional tiene la posibilidad de declarar, antes de que los tratados internacionales sean ratificados, si éstos son o no

¹ Interpretación del artículo 25 de la Ley Fundamental de la República Federal de mil novecientos cuarenta y nueve, que establece *“Las reglas generales del Derecho intencional público son parte integrante del Derecho federal. Tienen primacía sobre las leyes y crean respectivamente derechos y obligaciones para los habitantes del territorio federal.”*

² Interpretación del artículo 10 de la Constitución de la República Italiana de mil novecientos cuarenta y siete que, en su primer párrafo, dispone que *“El ordenamiento jurídico italiano se ajustará a las normas del derecho internacional generalmente reconocidas.”*

³ Interpretación del artículo 55 de la Constitución de mil novecientos cincuenta y ocho, el cual señala que *“Los tratados o acuerdos debidamente ratificados o aprobados tendrán, desde el momento de su publicación, una autoridad superior a las leyes, a reserva, para cada acuerdo o tratado, de su aplicación por la otra parte.”*

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

acordes al texto constitucional y con ello, adquieren un rango de supremacía respecto del orden jurídico interno.

Para finalizar, en lo que respecta a los países del viejo continente no puede dejar de hacerse referencia a la Unión Europea, toda vez que ésta constituye el paradigma de supremacía del derecho internacional, pues todos los Estados que la integran, independientemente de sus preceptos constitucionales, como miembros de la comunidad, están obligados a respetar sus compromisos internacionales.

Es así que el derecho comunitario en esa región de nuestro planeta reviste un rango superior a su derecho interno, por lo que los Estados deben adecuar su Constitución antes de su ingreso en la Unión Europea y, una vez que son parte de ésta, no se encuentran en posibilidad de invocar un derecho interno para incumplir obligaciones comunitarias.

Ahora bien, respecto de la jerarquía normativa de los tratados internacionales en Latinoamérica existen también diversas posturas. Así, por ejemplo, en algunos de sus países los tratados internacionales se colocan por encima de las leyes internas pero por debajo de su Constitución, mientras que en otros, los referidos instrumentos se sitúan, incluso, en el mismo nivel.

Nos referimos entonces a la República de Argentina, en la cual los tratados internacionales se colocan en un nivel superior al de las leyes federales y, además, existe la previsión de que ciertos tratados en materia de derechos humanos están comprendidos en un lugar jerárquico similar a la Constitución de ese país, y que conforman junto con ésta un bloque de constitucionalidad, ya que complementan la gama de garantías reconocidas a sus gobernados.

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

Asimismo, en el caso de Costa Rica, los tratados internacionales tienen también rango suprallegal,⁴ y al revisar criterios emitidos por su Sala Constitucional, se observa que cuando en un tratado internacional se otorguen mayores derechos o garantías a los gobernados que en la propia Constitución los tratados internacionales de derechos humanos contienen valor constitucional y hasta supraconstitucional.

Por otro lado, en Paraguay, los tratados, convenios y acuerdos internacionales se ubican en un nivel inferior a su Norma Fundamental y en uno superior del resto de las normas jurídicas que integran el derecho interno.⁵

Finalmente, al tratar el caso de los Estados Unidos de Norte América, su Constitución es la norma de mayor jerarquía normativa, por tanto los tratados y las leyes internas, a pesar de pertenecer al grupo de normas que integran la suprema ley del país, son de inferior grado que aquella, y en tercer y último nivel se ubican las constituciones estatales y el derecho local; lo que implica que en dicho país los tratados internacionales no tienen un rango superior al de las leyes federales.

Existe una particularidad que es importante mencionar en este caso, se trata de que en ese país se verifica una incorporación indirecta del contenido de los tratados internacionales a su derecho, mediante los *Congressional Executive Agreements* (CEA), los cuales consisten en la interpretación, clarificación e incorporación de dichos acuerdos a través de un *Implementation Act*.

En consecuencia, son estos últimos los que realmente adquieren fuerza vinculativa hacia el interior, con la peculiaridad de que en caso de una contradicción entre una ley federal anterior y un (CEA) *Implementación Act*, prevalecerá el primero de éstos.

⁴ Según se desprende del artículo 7° de su Constitución “Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes”.

⁵ Artículo 137 de la Constitución de la República del Paraguay.

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

Llegando al caso de nuestro país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido siempre que la jerarquía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es superior a todas las leyes y actos de autoridad.

Es así, que en consecuencia a la continua evolución de las relaciones internacionales y las circunstancias fácticas que experimenta nuestro país, los integrantes de su Máximo Órgano Jurisdiccional conocieron de diversos juicios de amparo en revisión⁶ en los que se puso a su consideración argumentos relacionados con la determinación del lugar jerárquico normativo que ocupan los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano.

Haremos una anotación especial en esta parte, ya que si bien los amparos en revisión conocidos por el Máximo Órgano Colegiado albergaban dicho tema, no se resolvieron en su totalidad en el Tribunal Pleno, pues el resto de sus argumentos contenían cuestiones que podían ser determinadas por la Primera y Segunda Salas de la Suprema Corte, y por tanto en lo conducente serían turnados a éstas para su efectivo desarrollo.

El asunto que se tomó como base argumentativa para la discusión, fue el amparo en revisión 120/2002 y, correspondió a la ponencia del **señor Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** elaborar el proyecto de resolución respectivo. La propuesta fue analizada en las sesiones públicas plenarios de fechas ocho, doce y trece de febrero de dos mil siete.

De la discusión que abordaron los señores Ministros se destacan argumentos sobre el concepto de “Ley Suprema” y “Supremacía Constitucional”. Asimismo se analizó, si ante la posible contradicción entre un tratado internacional y una ley federal, se debía resolver con base en la jerarquía que éstas tengan o bien sobre cuál sería aplicable según

⁶ Amparos en revisión números 120/2002, 1976/2003, 74/2006, 815/2006, 1651/2004, 1738/2005, 2075/2005, 787/2004, 1576/2005, 1084/2004, 1277/2004, 1850/2004, 1380/2006 y 948/2006.

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

sea la materia sobre que traten, con lo que se establecería su ubicación en el orden jurídico y el grado de obligatoriedad que implican esa clase de compromisos internacionales.

Al dar inicio el tratamiento del tema, el Ministro ponente se refirió a la Supremacía Constitucional que establece el artículo 133 de la Constitución Federal, en el entendido de que el resto de los ordenamientos jurídicos incluyendo los actos de autoridad y leyes tanto locales como federales, se deben de ajustar a lo dicho por la Norma Fundamental.

En ese sentido, aludió a la existencia de dos bloques: el primero conformado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las normas generales; y el segundo por el resto de las normas del orden jurídico en sus tres niveles de gobierno, y al respecto, aclaró que la problemática a resolver existe al tratar de ubicar el nivel que ocupan entre sí las normas generales y los tratados internacionales.

En el proyecto presentado se incluyeron argumentos de derecho comparado, haciendo referencia a que en la mayoría de los países occidentales muestreados, los tratados internacionales están por encima de sus leyes internas, sin importar su jerarquía.

Se observó en ese estudio, que en casos excepcionales se reconoce que los tratados internacionales están por encima de la Constitución aun cuando no se refieran a derechos humanos, dado que la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados establece que los tratados internacionales deben de ser interpretados conforme a sus normas y no conforme al derecho interno, con la responsabilidad de cada Estado de adaptar sus normas jurídicas para que sea compatible al instrumento jurídico internacional de que se trate.

Al analizar la normatividad en comento, el Ministro Aguirre Anguiano concluyó que en nuestro país la Constitución está en la cúspide normativa y es, además, un derecho

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

público, una garantía individual, un derecho humano, y que a través del prisma de la Constitución Federal se verifica toda situación que repercuta en los ciudadanos.

En tal sentido, el Ministro ponente comentó que del análisis sistemático de la Constitución Federal, junto con la Convención de Viena y el principio de *ius cogens*, se constituía el fundamento para determinar la jerarquía superior de los tratados internacionales sobre las normas generales y por debajo de la Constitución Federal.

Posteriormente, el **señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia** puntualizó su postura en cuanto al análisis del tema en el sentido de tener en cuenta del artículo 133 de la Norma Fundamental el calificativo de “...Ley Suprema de toda la Unión...” que refiere para los Tratados Internacionales.

Colocó en su argumento, en un nivel superior a las leyes que emanen del Congreso de la Unión y los tratados internacionales respecto del resto de las normas del orden jurídico.

Asimismo, recalcó la existencia de un principio de solidaridad que rige las relaciones internacionales sustentado en los artículos 3, 15, 89 fracción X y el 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y consideró que no se debía aludir al estudio del tema de los Derechos Humanos, pues de ellos tendría que hacerse un distingo, por su especial tratamiento, respecto de los tratados internacionales.

Por otro lado, precisó que a su juicio la interpretación de los tratados internacionales debía desarrollarse conforme a los principios del *ius cogens* y no conforme a las normas internas.

Además, consideró adecuado no descartar el tratamiento del tema bajo un esquema de primacía constitucional, y no sólo verlo del análisis sistemático que alude a la jerarquía normativa.

Al hacer uso de la voz, el **señor Ministro José Ramón Cossío Díaz**, descartó la posibilidad de atender a la determinación de la jerarquía superior de los tratados internacionales con fundamento en la exigencia de que el sistema educativo nacional impondrá o contendrá, en los planes de estudio, las determinaciones relativas a la convivencia solidaria entre las naciones,⁷ además, consideró inadecuado sustentar dicha jerarquía en la existencia de principios constitucionales que favorecen la política exterior.⁸

De esa manera, al referirse al contenido de la Convención de Viena, en específico a su artículo 27, manifestó que en su texto no se determina disposición alguna sobre jerarquía de tratados sino de la responsabilidad de los países firmantes en su cumplimiento, al respecto, mencionó que la jerarquía de las normas se establece individualmente en cada Estado y no en el derecho internacional.

Al referirse a la posibilidad de establecer la jerarquía de los tratados internacionales con base en el *ius cogens*, mencionó que éste determina elementos materiales en cuanto a órdenes jurídicos tales como tortura, genocidio, entre otros, y no, un fundamento sobre el lugar jerárquico que ocupan los tratados.

En su intervención, el **señor Ministro Mariano Azuela Güitrón** manifestó que a su juicio, el contenido del artículo 133 de la Constitución Federal nacionaliza a los tratados internacionales, y con ello, se puede afirmar que la Convención de Viena forma parte de la normatividad interna.

Además de que el principio de solidaridad internacional contenido en el artículo 3o de la Constitución Federal se plantea como un fundamento de obligatoriedad sobre el respeto a las normas de carácter internacional y que el compromiso de la nación mexicana por respetar las disposiciones de la Convención de Viena y con ello de los

⁷ Artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁸ Artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

tratados internacionales, firmados por nuestro país, se resguarda bajo el reconocimiento en el orden jurídico nacional a los convenios internacionales.

Al hacer uso de la voz, el **señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** comentó en cuanto al tema, que consideraba adecuado abordar la cuestión planteada desde un aspecto material, es decir en qué caso se debe aplicar un tratado internacional o en que caso se debía aplicar una norma general.

En ese sentido, y a manera de ejemplo, comentó que de existir duda sobre la aplicación de leyes federales o tratados internacionales en materia de garantías individuales; se debía aplicar el ordenamiento que otorgue mayores beneficios, así se tendría también que los tratados cuentan con la característica de ser normas especiales, y los ordenamientos federales cuentan con la calidad de normas generales, supuesto ante el cual, se debe aplicar la norma especial sobre la general.

Sugirió que el fundamento empleado para resolver la problemática, debía sustentarse en la Norma Fundamental y no así en disposiciones de carácter internacional. En adición a ello manifestó que dicha postura coincidía con un razonamiento expuesto con anterioridad en ese Tribunal Pleno por el Ministro, ahora en retiro, Juan Díaz Romero y la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, en el que se dijo que no se puede sostener la superioridad de una norma frente a otra, por razones de incurrir en una probable situación de responsabilidad internacional, sino que se debía atender al sistema de organización interna de la normatividad mexicana, además de que el origen interno o externo de una norma, no es un criterio apropiado para realizar una clasificación jerárquica de éstas.

Llegado su turno en la discusión, el **señor Ministro Genaro David Góngora Pimentel** comentó que la Convención de Viena es parte del orden jurídico nacional, pues a partir de lo que dispone el artículo 133 de la Constitución Federal se obtiene que los tratados internacionales se encuentran por encima de las leyes internas debido a que la

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

misma Convención, establece expresamente en su artículo 27 que dichos ordenamientos internacionales prevalecerán sobre las normas de los Estados firmantes.

En torno a esos argumentos, expresó que el dispositivo legal apuntado no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno,⁹ sino que adopta la regla de que el primero de ellos es parte del segundo, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a estos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de esa Constitución; sino que el rango que les confiere a unos y a otras, es el mismo.

Asimismo, comentó que del análisis de los argumentos que dieron sustento al criterio antes señalado, se desprendía que encontraban en un tercer lugar a las leyes federales junto con las locales.

Por su parte la **señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos**, manifestó que su postura se dirigía a determinar que la problemática no se refería a una jerarquización de normas jurídicas debido a que las leyes nacionales no surgen de los tratados internacionales ni viceversa, en cambio, el tema a discusión debía resolverse de conformidad a la aplicabilidad de las normas según la materia a la que se refieren.

También, la señora Ministra Luna Ramos hizo un señalamiento en el sentido de reforzar la generalidad de los tratados internacionales como parte del derecho interno, ello se reflejaba en la consideración de que no se debía olvidar que el citado Convenio de Viena, es en sí mismo un tratado internacional, con lo que también puede ser objeto de control constitucional.

Llegado el turno del **señor Ministro Sergio A. Valls Hernández** para manifestar sus argumentos y su postura en el tema, se pronunció a favor de considerar la incorporación

⁹ "TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE, POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES, Y EN UN SEGUNDO PLANO, RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL",

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

al Orden Jurídico Nacional de los tratados internacionales aprobados legítimamente en el derecho interno.

De esa manera, consideró que el citado artículo 133, establece una jerarquía de leyes constitucionales, entendiendo por éstas, las que emanan directamente de la Constitución Federal, asimismo se manifestó de acuerdo con el argumento que coloca a los órganos del Estado, es decir la Constitución Federal, los tratados y las leyes que emanan de ella; en un plano superior al que se ubican las normas federales y locales, entre las que, a diferencia de las nacionales, no hay jerarquía porque son ámbitos diferentes y atienden a distintas competencias.

Al intervenir en el debate, el **señor Ministro Juan Silva Meza** propuso una solución distinta, construida a partir de la concepción de un bloque de constitucionalidad en donde se determine que los conflictos que se presentan entre Tratados Internacionales o Leyes Federales de un lado y cuestiones secundarias diversas del otro, no sea entendido como un problema de validez a partir de una jerarquía jurídica, sino que debe examinarse que ordenamiento, en el caso concreto, desplaza al otro por un principio preferente de aplicación normativa por especialidad.

Por su parte el **señor Ministro José Fernando Franco González Salas**, expresó que desde su punto de vista, en el artículo 133 constitucional en comento, se observa una jerarquía normativa, y en cuanto al caso concreto, lo que se plantea es una división de sistemas de leyes, pues existen aquellas que emanan directamente del Congreso de la Unión y las que provienen de un procedimiento distinto entre las que se encuentran los Tratados Internacionales.

En ese sentido, cuando se está ante un problema entre los aludidos subsistemas o normas de subsistemas, se tiene que aplicar los principios que rigen el conflicto de normas, al margen de que en su origen se hayan generado a través del reconocimiento de una serie de instrumentos internacionales, del citado artículo 133, así como del procedimiento establecido para ello.

Posteriormente el **Ministro José Ramón Cossío Díaz**, planteó que a su juicio no se puede considerar un nivel jerárquico a los tratados internacionales por provenir de un procedimiento especial, pues si bien éstos desde el punto de vista del derecho internacional vinculan al Estado mexicano en su conjunto, dicho compromiso no determina su vinculación normativa hacia el interior de un orden jurídico, en tanto que ésta, sólo es establecida por el sistema normativo de que se trate.

En adición a ello, comentó que el hecho de que sea el Titular del Poder Ejecutivo el que firma el tratado como representante del Estado, no conlleva la vinculación de lo que se disponga en dicho documento, pues la previsión de que sea el Presidente de la República el legitimado para signarlo no se prevé en el derecho internacional, sino en el orden jurídico del país firmante.

Por otro lado, consideró que la diversidad material de los tratados no determina en éstos una jerarquía superior a las normas internas, pues se llegaría al extremo de considerar que por el hecho de que se puede firmar un Tratado que se refiera a la “reserva legislativa” prevista en la Constitución Federal, en ese caso, dicho convenio internacional, contaría con mayor jerarquía.

El **señor Ministro Presidente Guillermo Ortiz Mayagoitia**, comentó que en el artículo 133 de la Constitución Federal, se establece la existencia de normas generales, que en otras latitudes se conceptualizan como constitucionales y se caracterizan por desarrollar disposiciones directas de la Constitución.

Agregó, que por debajo de las normas generales y de los tratados internacionales se encuentran las leyes federales y las locales; en éstas se regulan materias específicas en competencia de la Federación o de los Estados, aclaró que no tienen un nivel jerárquico superior entre ellas, sino una competencia distinta, señalando que también por

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

reconocimiento del Tribunal Constitucional, se debían considerar en ese orden jurídico nacional a las leyes municipales.

En consecuencia, el Ministro Presidente comentó que su voto sería con el criterio que establece que los tratados internacionales se encuentran en un nivel jerárquico inferior a la Constitución Federal y por encima de las normas generales, ello en razón de los compromisos internacionales, y de ahí se encuentran en un grado inferior las leyes federales y locales.

Mencionó que referirse al tema de jerarquía entre normas jurídicas sí es correcto, debido a que ello no sólo se refiere a que una norma provenga de otra sino que las normas ordinarias no pueden ir en contra de una norma general aunque no se haya creado a partir de esta, atendiendo al principio de legalidad.

Posteriormente el **Ministro Azuela Güitrón** comentó que determinar una jerarquía normativa brinda seguridad jurídica en cuanto a la aplicabilidad de las normas que en determinado momento están en contra, más no así la solución apuntada de que en el caso se establece una primacía normativa, pues de ser el caso se dejaría siempre al juzgador determinar la aplicabilidad de una norma.

Ante dicho razonamiento, el **Ministro Cossío Díaz**, manifestó que el planteamiento de establecer un criterio que determinara una jerarquía normativa, no aportaba por sí solo seguridad jurídica, además consideró que no coincidía con el razonamiento que enunciaba a las normas nacionales, pues a su juicio y de conformidad con criterios de la doctrina éstas se refieren a ordenamientos que regulan preceptos constitucionales.

En ese tema, comentó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido diversos criterios en los que se establece la existencia de un orden Federal, uno Estatal, del Distrito Federal y Municipal, y por ello no consideró adecuada la aseveración consistente en denominar a las leyes federales como leyes nacionales.

Agregó que el hecho de que exista la posibilidad de que el Gobierno Federal emita leyes que permitan la concurrencia entre órdenes jurídicos, no implica una jerarquía mayor a ese tipo de normas ni un especial orden jurídico.

Por su parte la **Ministra Luna Ramos** precisó su postura al decir que las leyes y los tratados sí cuentan con un principio de jerarquización, más sólo frente a la Constitución Federal.

Señaló que el tratado internacional debía entenderse como una norma de carácter interno frente a otra disposición con el mismo nivel y por tanto, lo que en el hecho existía era un problema en la aplicación de la ley y aseveró que la única manera en que se pudiera conceptualizar a los tratados internacionales como normas constitucionales era, que su texto se incluyera en un precepto constitucional.

Posteriormente, el **Ministro Franco González Salas** comentó, en cuanto al tema de la jerarquía entre normas federales y locales, que a su juicio, no se podía hablar de forma tajante sobre una ausencia de la misma pues existen distintos tipos de facultades entre los diversos órdenes, y con ello se producen facultades concurrentes y coincidentes, sin que se tengan sólo aquellas de carácter exclusivo y excluyente y por tanto si era procedente referirse a la existencia de jerarquía entre el orden federal y el local.

Por otro lado el **Ministro Silva Meza**, comentó que en el orden jurídico de nuestro país existe una tipología que entraña una distribución normativa, en la que cada uno de los ordenamientos que la conforman contienen cometidos específicos y diferenciados para establecerse y desarrollarse en las actividades que correspondan para denominarse “leyes reglamentarias de la Constitución Federal”, “leyes base”, leyes marco”, “leyes de coordinación”, “leyes orgánicas” es decir, leyes ordinarias, las cuales obedecen a un sistema de competencias.

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

En atención a ello, recalcó que no debía hablarse de una jerarquización, sino de una distribución de poderes a través de diferentes ordenamientos que responden a distintos órdenes normativos y, con ello, en el caso concreto de aplicación de un tratado internacional o una ley federal, no se estaría declarando la inaplicabilidad absoluta de la norma federal, ya que de ser así se dejaría un vacío en lo que no fuera regulado por el tratado.

Posteriormente, el **Ministro Azuela Güitrón**, fijó su criterio al informar que reconocía la necesidad de interpretar el artículo 133 de la Norma Fundamental y con ello aceptaba la postura que determinaba la parte integrante del Orden Jurídico Nacional a los tratados internacionales.

De esa manera, se refirió a la existencia de una jerarquía normativa dentro de ese orden jurídico, diciendo que al establecerse proporcionaba seguridad jurídica.

En ese orden argumentativo, el **Ministro Gudiño Pelayo**, comentó que de su interpretación al citado artículo 133 encontró que éste no se refiere a una cuestión de jerarquía entre los tratados internacionales y las normas federales, que lo correcto era determinar la aplicabilidad de la norma o del convenio internacional en el caso concreto, al respecto agregó que la solución a cada caso estaba supeditada por variables propias de cada una de ellas, de las que no es posible extraer a *priori* una regla abstracta y genérica que las resuelva.

En ese sentido, los elementos que permitirían resolver el conflicto estarían en función del contenido específico de cada una de las normas encontradas, en los objetos propios de los cuerpos normativos a que éstas pertenecen, y en la manera en que éstas se contextualizan para hacer la solución consistente con el resto del sistema jurídico.

En uso de la voz la **señora Ministra Luna Ramos**, expresó que en la tesis que hasta ese momento regía en el Tribunal Pleno, se mencionaba como una de las razones



LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

para la prevalencia de los tratados respecto de las leyes locales, que si los primeros son firmados por el presidente de la República y aprobados por el Senado ello obedecía a que no se toma en cuenta la competencia local o federal del contenido del tratado, sino por mandato expreso del artículo 133 de la Norma Fundamental, lo anterior encontraba razón en el supuesto que las entidades federativas no tienen facultades para firmar tratados internacionales, que el artículo 124 de la Constitución lo dice expresamente, y el 117 prohíbe a las Entidades esta posibilidad.

Por esa razón, es que la Ministra Luna Ramos no compartió la idea de que se estableciera que los tratados parten de un rango diferente a lo que implica toda la legislación del derecho interno de nuestro país; debido a que no se trata de una ley distinta, simplemente es la propia Constitución Federal la que está dando ese carácter; y por tanto, lo que está prevaleciendo es precisamente la Supremacía Constitucional.

La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas comentó que existe una complejidad en señalar una jerarquía específica de los tratados internacionales, pues del contenido del artículo 133 de la Constitución Federal, en un máximo nivel, se podía aspirar a obtener de dicho libelo una interpretación sistemática del material de la Norma Fundamental, en esa virtud se trataba de buscar que el orden internacional coexista con el nacional de manera armónica, y ante ello, la razón para considerar a dichos convenios entre países incluso por encima de las leyes ordinarias, es que la propia Carta Magna establece en diversos artículos, los sistemas de recepción y de reenvío de las normas internacionales, así también, el sistema para la celebración y aprobación de los tratados y además del mecanismo procesal de control constitucional de estos, lo que conlleva su incorporación al orden jurídico nacional.

Por último, precisó que de lo dicho no consideraba violado el principio *pro homine*, pues en el supuesto de que una ley ordinaria previera un garantía de mayor beneficio que un tratado internacional, ello no se consideraría un conflicto entre leyes sino entre derechos fundamentales.

Posteriormente, el **Ministro Cossío Díaz** se refirió en concreto a los argumentos que sustentaban al criterio en análisis, en primer lugar precisó que del procedimiento de creación de los tratados internacionales, signados por el ejecutivo federal con la aprobación del senado no se desprende el nivel jerárquico superior de esos convenios, pues contrario a lo que ahí se establece el hecho de que el jefe de Estado apruebe un tratado, nada indica sobre su jerarquía, sobre todo en un sistema de carácter federal, asimismo, desde mil novecientos noventa y seis, la representatividad del Senado, no se refiere a las entidades federativas, sino a la población.

En otro punto, aludió a la propuesta de identificar una división más en el orden jurídico nacional respeto de lo cual, manifestó que ello implicaría generar un nuevo orden de jerarquía, superior a la Federación, a los Estados, al Distrito Federal, y a los Municipios, quedando primero la Constitución y abajo estaría un orden nacional, lo que a su juicio, implicaría inseguridad jurídica.

En adición a lo anterior, comentó que el hecho de que se implemente el aludido orden jurídico nacional, implicaría que cuando se identifique cuáles son las leyes de ese orden jurídico, las leyes locales o del Distrito Federal que no lo satisfagan resultarán inválidas, lo cual no es un problema menor.

Además, hizo mención a que con la propuesta de referencia se estaría abandonando un criterio reiterado en varias ocasiones por el Máximo Tribunal del país, en el que se reconoce un orden federal, uno estatal, uno del Distrito Federal y uno municipal. Advirtió que de la consulta derivaría declarar inválidas las leyes que se opusieran a un tratado internacional, no obstante que aportaran un beneficio mayor que éste.

Para finalizar, el **Ministro presidente Ortiz Mayagoitia**, consideró adecuada la jerarquización del orden nacional, al ubicar a la Constitución en un primer lugar, considerada derecho nacional válida para todos los habitantes de México y para todos los

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

niveles de gobierno; inmediatamente abajo, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales; entendiendo que las primeras no son generadas *mutuo proprio* por el Órgano Legislador Federal, sino que se sustentan en cláusulas constitucionales expresas que dan lugar al surgimiento de leyes de diversa naturaleza a las federales, incluso, destacó que éstas son creadas como principio general para ser aplicadas únicamente por autoridades federales, salvo las excepciones previstas en la propia Constitución.

Agregó que en el caso de actos materialmente administrativos para que una autoridad local aplique una ley federal en términos de lo previsto en la fracción VIII del artículo 116 constitucional, se requiere de un convenio sustentado en una ley, como sucede con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal. En cambio, las leyes generales por disposición constitucional, no legal, son creadas para ser aplicadas por las autoridades, tanto federales, locales, del Distrito Federal y de los municipios; vinculan, no solamente a operadores, sino a órganos legislativos.

Con ello, aseveró que en conjunción de los argumentos expuestos, los tratados internacionales son parte de la Ley Suprema de la Unión, pues el artículo 133 en cita plantea este tipo de normas en un sentido plural, del cual forman parte

Adujo también, que los convenios y compromisos internacionales que adquiere nuestro país se ubican en un nivel normativo de mayor importancia que la Federación, entendiendo ésta como entidad política, y que la fuerza coercitiva de los tratados internacionales abarca los tres niveles de gobierno y todo el territorio nacional.

De esa manera se sometió a consideración del Tribunal Pleno, la postura mencionada, que derivó en las siguientes tesis:

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

La primera tesis dice en su rubro: LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.¹⁰

Y en su texto establece que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo 133 constitucional no corresponden a las leyes federales, sino que se trata de leyes generales, que son las que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, aquellas respecto de las cuales el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano.

La segunda tesis dice en su rubro: SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.¹¹

La que en lo sustancial establece que el principio de "Supremacía Constitucional" implícito en el texto del artículo 133 constitucional se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la "Ley Suprema de la Unión", esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Norma Fundamental se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales.

Por último, de la discusión derivó la tesis de rubro: TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES,

¹⁰ No. Registro 172,739, tesis aislada, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Abril de 2007, Tesis: P. VII/2007, Pág. 5.

¹¹ No. Registro 172,667, tesis aislada, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Abril de 2007, Tesis: P. VIII/2007, Pág. 6.

LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN EL
ORDEN JURÍDICO MEXICANO

FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133
CONSTITUCIONAL.¹²

De cuyo texto se obtiene sustancialmente que al interpretar de forma sistemática el artículo 133 de la Constitución Federal armonizado con principios de derecho internacional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", de que deriva que las obligaciones contraídas libremente frente a la comunidad internacional no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno.

Sobre dichos criterios, se obtuvo una aprobación mayoritaria de seis votos a favor de los señores Ministros: **Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández, Olga María del Carmen Sánchez Cordero** y el **Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**, con los votos en contra de los señores Ministros: **José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza.**

Es así que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un nuevo principio referencial en torno al lugar que ocupan los tratados internacionales en nuestro orden jurídico nacional, quedando abierto al futuro la implementación de distintos argumentos con el objeto de seguir construyendo el derecho de nuestro país.

¹² No. Registro 172,650, tesis aislada, Novena Época, Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, Abril de 2007, Tesis: P. IX/2007, Pág. 6.