



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL
Y DE AMPARO

MARCO CONSTITUCIONAL DE LA JERARQUÍA NORMATIVA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

TESIS

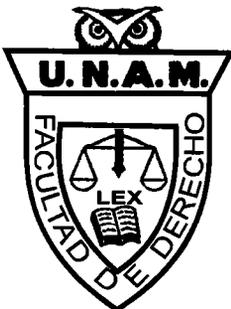
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

DENISE CARIDAD LARA ZAPATA

ASESOR:

LIC. JORGE MORENO COLLADO



CIUDAD UNIVERSITARIA

2005

m344225



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Autenticado por el Secretario de la UNAD o su representante en el caso de contenido de carácter regional.

NOMBRE: DENISE CARIDAD LARA ZAPATA

FECHA: 17 MAYO 2005

FIRMA: *Denise Zapata*



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO.

Cd. Universitaria, D. F., 16 de marzo de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **LARA ZAPATA DENISE CARIDAD**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**MARCO CONSTITUCIONAL DE LA JERARQUIA NORMATIVA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES**".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO

LIC. EDMUNDO ELÍAS MÚSI



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*lrm.

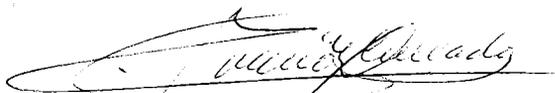
Dr. Edmundo Elías Musi
Director del Seminario de
Derecho Constitucional
P r e s e n t e

Por este conducto, hago de su conocimiento que la tesis intitulada **Marco Constitucional de la Jerarquía Normativa de los Tratados Internacionales**, de la alumna **Denise Caridad Lara Zapata**, con número de cuenta **9410969-6**, cumple con los requisitos y fundamentos metodológicos exigidos por la normatividad universitaria, o sea, la investigación está debidamente sustentada en un marco jurídico—constitucional científicamente sustentable; fue desarrollada conforme las reglas metodológicas adecuadas; está apoyada en consultas bibliográficas idóneas, tanto de clásicos como de autores recientes; analiza la producción legislativa correlacionada con el tema y llega a conclusiones congruentes y sustentables.

En tal virtud, ruego a usted proceder conforme al Reglamento General de Exámenes, para que la alumna Lara Zapata continúe el trámite para su examen profesional .

Sin otro particular, reitero a usted las seguridades de mi distinguida consideración.

Atentamente
Ciudad Universitaria, a 8 de Marzo de 2005
“Por mi raza, hablará el espíritu”



Lic. Jorge Moreno Collado

A Carmen Zapata mi madre por su amor, paciencia y apoyo.

A mis hermanos por su alegría y cariño.

**A Enrique Jackson Ramírez por su generosidad y confianza,
por enseñarme que no hay limite en la vida.**

**A todos mi maestros, en especial a Jorge Moreno Collado
por transmitirme su elocuente amor al derecho.**

INDICE

MARCO CONSTITUCIONAL DE LA JERARQUÍA NORMATIVA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

INTRODUCCIÓN.....I-XI

CAPITULO I. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y JERARQUÍA DE LEYES

1. Fundamentos Teóricos del principio de Supremacía Constitucional en México.....	1
1.1. Concepto de Constitución.....	2
a) Sentido formal.....	3
b) Sentido material.....	4
1.2. Principio de supremacía constitucional.....	6
1.3. Rigidez de la Constitución.....	9
2. El Principio de Supremacía Constitucional en las etapas constitucionales en México.....	12
a) Constitución de Cádiz, 1812.....	12
b) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814.....	13
c) Reglamento provisional político del Imperio Mexicano, 1822.....	13
d) Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824.....	14
e) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.....	14
f) Las Siete Leyes, 1836.....	14
g) Bases Orgánicas, 1843.....	15
h) Voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.....	15

i) Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.....	15
j) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana y Comunicación a los gobiernos de los Estados con la que se remite dicho Estatuto, 1856.....	16
k) Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856..	16
l) Constitución Política de la República Mexicana, 1857.....	17
m) Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 1865.....	18
n) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.....	18
3. Reforma de 1934 al artículo 133 constitucional, donde se establece la supremacía expresa del derecho interno.....	19
4. División de Poderes.....	20
5. Intervención de los poderes de la Unión para delinear la política internacional en México. Celebración de tratados Internacionales en las distintas etapas constitucionales.....	23
a. Antecedente en la Constitución de los Estados Unidos de América, 17 septiembre de 1787.....	24
b. Constitución de Cádiz, 1812.....	25
c. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814.....	26
d. Acta Constitutiva de la Federación, 1824.....	26
e. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824.....	27
f. Las Siete Leyes, 1836.....	28
g. Bases Orgánicas, 1843.....	29
h. Constitución Política de la República Mexicana, 1857.....	29
i. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	31
j. Reforma de 1934, al artículo 133 constitucional.....	31
5.1. Intervención del Ejecutivo Federal en la política exterior en México.....	32

Secretaría de Relaciones Exteriores.....	33
5.2. Papel del Congreso de la Unión, del Senado de la República y de la Cámara de Diputados.....	34
5.3. El papel del Congreso de la Unión	34
5.4. El Senado de la República.....	35
5.5. Cámara de Diputados	37
6. Conclusiones	38

CAPÍTULO II. UBICACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

1. Los Tratados Internacionales.....	40
1.1. Concepto de los Tratados Internacionales.....	40
1.2. Clasificación de los Tratados Internacionales.....	42
1.3. Recepción de los Tratados Internacionales en el Derecho Interno.....	44
1.3.1 Recepción de los Tratados Internacionales en México.....	45
1.3.2 Recepción de los Tratados internacionales en otros países.....	46
1.4. Intervención de los órganos del Estado en la Celebración de Tratados Internacionales.....	47
1.5. Intervención de los poderes de la Unión en la celebración de tratados internacionales en México.....	48
A) Facultades del Ejecutivo Federal.....	48
B) Facultades del Senado de la República.....	50
1.5.1. Ratificación o aprobación de los Tratados Internacionales.....	51
1.5.2. Facultad de celebrar tratados en otros países.....	54

1.6. Celebración y aprobación de Tratados Internacionales.....	56
2. Marco jurídico internacional sobre los tratados.....	65
2.1. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada el 23 de mayo de 1969.....	66
2.2. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986.....	68
3. Los tratados internacionales en el Derecho Mexicano vigente.....	68
A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	68
B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	72
C) Ley del Servicio Exterior Mexicano.....	73
4. Los Tratados Internacionales en la Ley sobre la Celebración de Tratados de 1992.....	73
5. Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004.....	77
6. Conclusiones.....	78

CAPÍTULO III. CRITERIOS SOBRE LA JERARQUÍA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LA PIRÁMIDE NORMATIVA NACIONAL

1. Dualismo y Monismo.....	80
A) Corrientes Dualistas.....	80
B) Corrientes Monistas.....	81
➤ Superioridad del Derecho Internacional	
➤ Supremacía del Derecho Interno	

1.1.	Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.....	82
2.	Corrientes Doctrinales sobre el Nivel Jerárquico de los Tratados Internacionales frente al ordenamiento jurídico nacional.....	84
2.1.	Posturas Constitucionalistas.....	84
2.2.	Posturas Internacionalistas.....	86
2.3.	Posturas Eclécticas.....	88
3.	Categoría de normas.....	89
3.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	90
3.2.	Leyes constitucionales y Leyes del Congreso de la Unión.....	91
3.3.	Leyes Federales y Leyes Locales.....	93
3.4.	Jurisprudencia.....	95
3.5.	Constituciones Estatales.....	96
3.6.	Reglamentos.....	97
4.	Como lo resuelve el artículo 133 de la Constitución de 1917.....	98
4.1.	Breve Referencia histórica.....	98
4.2.	Análisis del artículo 133 constitucional.....	102
4.3.	Jerarquía Normativa del Sistema Jurídico Mexicano, de acuerdo con la doctrina.....	106
5.	Derecho Comparado.....	115
6.	Interpretación del artículo 133 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	123
6.1.	La jurisprudencia mexicana frente a los tratados internacionales. Primeras tesis. <i>Supremacía del derecho interno sobre el derecho internacional.....</i>	<i>123</i>
6.2.	"Leyes Federales y Tratados Internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa". <i>Tesis de 1992. Igualdad Jurídica de un Tratado y una ley federal.....</i>	<i>124</i>

6.3.	"Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal. Tesis de 1999. <i>Supremacía de los tratados internacionales sobre una ley federal</i>	127
7.	Conclusiones	131

CAPÍTULO IV. HACIA UNA DEFINICIÓN EN LA JERARQUÍA NORMATIVA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

1.	Diversas propuestas de reforma al artículo 133 constitucional	133
2.	Iniciativas presentadas durante las LVIII y LIX legislaturas, en el Congreso de la Unión	137
2.1.	Iniciativas presentadas en las LVIII y LIX legislaturas de la Cámara de Diputados en materia de Tratados Internacionales.....	137
2.2.	Iniciativas presentadas en las LVIII y LIX legislaturas de la Cámara de Senadores en materia de Tratados Internacionales.....	147
3.	Hacia una definición en la Jerarquía Normativa Nacional	159
3.1.	Nueva Jerarquía Normativa. Conclusiones	159
4.	Celebración de Tratados Internacionales Conclusiones y Propuestas	163
5.	Comisión Revisora de Tratados Internacionales en el Senado de la República .168.....	168
5.1.	Fundamento y Naturaleza Jurídica.....	168
5.2.	Comisiones Legislativas.....	169
5.3.	Integración de la Comisión Revisora de Tratados Internacionales.	173
5.4.	Facultades de la Comisión Revisora de Tratados Internacionales.	174

6.	PROPUESTA DE REFORMAS LEGALES.....	177
6.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	177
6.2.	Ley Sobre Celebración de Tratados Internacionales.....	179
6.3.	Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.....	180
7.	CONCLUSIONES FINALES.....	181
8.	BIBLIOGRAFÍA.....	184

INTRODUCCIÓN

El Derecho Internacional y los puntos finos que lo integran han cobrado relevancia fundamental en el mundo contemporáneo, no sólo porque concluyó la era de la *guerra fría* que se extendió desde 1945 hasta 1990, año en que era ya irremediable la caída del Muro de Berlín, sino también porque en el mundo globalizado las relaciones internacionales, los bloques económicos, el libre mercado y un fenómeno sobresaliente como la Unión Europea, trastocaron el orden mundial y pronunciaron la hegemonía de las normas de Derecho Internacional en la regulación del comercio y en el intercambio de personas y bienes.

Hay que tomar en cuenta que en la década de los noventa todos los países del ámbito oriental europeo habían abandonado el comunismo y pretendían, por caminos diferentes, insertarse y participar en el capitalismo global. La intensidad de las prácticas transnacionales de dichos países con las naciones e instituciones del sistema capitalista se incrementaron notablemente en la última década del siglo XX y en lo que va de éste. "Mientras el Pacto de Varsovia desapareció con el fin de la Unión Soviética, la hegemonía militar de la OTAN, basada ampliamente sobre su fenomenal capacidad destructiva nuclear, permanece insuperable. Otros bloques—afirma Sklair⁷ han surgido para desafiarlo respecto de una variedad de asuntos estratégicos".

Entre estos bloques incluyamos a los países exportadores de petróleo, OPEP; hoy también muchas uniones económicas que operan como bloques, tales como la Unión Europea, la cual trasciende la idea de bloque a partir de su fusión en un Estado de Estados nacionales con una Constitución (ya próxima), que vuelve entonces constitucionales lo que hasta hoy es derecho e instrumento jurídico

⁷ Cfr. Leslie Sklair, *Sociología del Sistema Global*, Editorial Gedisa, España, 2003, p.p. 21-78.

internacional. Otras uniones económicas en Asia, África y las Américas son de menos calibre, en razón de que todas comienzan desde una posición de debilidad económica. Las dos excepciones a esta generalización son el TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y el que se conoce ya como la "China Mayor".

El TLCAN o NAFTA es un acuerdo comercial con muchos pactos accesorios sobre medio ambiente y empleo, que unen a Estados Unidos, Canadá y México, a los que podrían incorporarse países centroamericanos y sudamericanos en un futuro próximo.

El bloque de la "China Mayor", incluye a la República Popular China, Hong Kong y Taiwán, cuyo potencial económico es formidable y su influencia mundial indiscutible, una vez que son vencidas las restricciones políticas.

El propio Sklair afirma: "La variación extraordinaria en las experiencias de los países del Primero, Segundo y Tercer Mundo en términos de ingreso, población, comercio exterior, recursos, calidad de vida y bloques podría permitir al medroso concluir que el sistema global o bien no existe o bien es tan desesperanzadamente complejo que no tiene sentido siquiera conceptualizado. Esta es precisamente la limitación de los enfoques centrados en el Estado y a ello se debe que todos los análisis que comienzan y terminan con los Estados nación tienen tal dificultad en encontrar explicaciones de lo que está pasando en el sistema global". En ocasiones lo anterior se expresa como una confusión entre los enfoques internacionales y los transnacionales, identificados indistintamente con los "globales". Esto señala, al decir de Sklair, la diferencia entre abordajes estadocentristas de un sistema internacional basado en el sistema de Estado naciones, y abordajes transnacionales de un sistema global e institucional". En un contexto de esta naturaleza, en el que se encuentran en crisis naciones tales como Estado Nación, mercado, sociedad, Constitución, desarrollo-subdesarrollo, riqueza y pobreza, más allá de sus expresiones empíricas, no es insólito que la crisis se refleje en las regulaciones jurídicas que antaño privilegiaban la

hegemonía del Estado Nación soberano, por encima de las fuerzas y las normas internacionales.

No escapa de este análisis, en consecuencia, la consideración de la *jerarquía de las normas* y el rango que en ellas ocupan los tratados internacionales. Si la solución estuviese legislada con claridad, el alegato central acerca del tema sería absurdo e injustificable. Pero resulta que pese al texto de la Constitución, hay lugar para la interpretación y la solución judicial acerca del nivel que corresponde a las fuentes primordiales del derecho de gentes, lo que ha ocurrido en México a favor de la más alta jerarquía de los tratados y convenciones internacionales, por encima de las leyes del Congreso de la Unión; y, aunque no podemos achacarle el mundo global o a la globalización una consecuencia formal de esa envergadura, sí es de hacer notar que tales interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia ocurren en el marco del fenómeno globalizador y en el ambiente de una asociación de México con los países más poderosos de las Américas.

Esta tesis no tiene la pretensión de resolver por la vía del análisis sociológico el tema de la jerarquía de las normas internacionales en el orden constitucional interno, ni de ideologizar "derecho y globalización". Sólo acusa la observación de fenómenos contemporáneos concurrentes, que no han sido resueltos en su problemática por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, ni pretende polemizar al respecto.

El propósito de la tesis es muy diferente; podría decirse que es más modesto, no porque el estudio jurídico formal carezca de trascendencia, sino porque no pretende contaminar un análisis exegético con especulaciones, o afirmaciones sin suficiente sustento empírico. Precisamente son las cuestiones prácticas, las de orden "empírico", las que pueden justificar un estudio como el presente, pues cada vez es más frecuente que hechos y casos del orden jurídico nacional sean sometidos al derecho internacional, sea como "extranacional" o como "supranacional".

La Convención Americana de Derechos Humanos de la que México es parte desde el 7 de mayo de 1981, establece en su artículo 23 lo relativo a los Derechos Políticos lo siguiente:

“1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
- c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

Dicha convención fue adoptada el 22 de noviembre de 1969 y entró en vigor desde el 18 de julio de 1978, a la cual México se adhirió el 24 de marzo de 1981 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981.

Este instrumento internacional acoge los principios consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, mismos que dan pauta para el análisis de la doble o múltiple jurisdicción en la solución de conflictos reales o potenciales entre el derecho interno y el internacional.

Un ejemplo ilustrativo, por su actualidad y relevancia, sería el siguiente: El artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina lo siguiente :

“**Artículo 38.** Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

“I...

“II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión”

“III a IV ...

“...”

La mencionada Convención establece en su artículo 23 que solo podrán verse limitados los derechos políticos del ciudadano por las causas siguientes:

“2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. “

Lo anterior nos indica que de acuerdo a esta Convención, un ciudadano solo podrá ser limitado en sus derechos políticos cuando exista un juicio criminal y le haya sido dictada sentencia condenatoria. Dado el conflicto que puede suscitarse ante un caso concreto, en el que un afectado exija se le aplique la norma internacional en lugar de la interna, hay que hacer uso de algún criterio firme, sustentable y sólido, para resolver en consecuencia.

Existe el principio de que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, como reza el primer párrafo de la Constitución. A *contrario sensu*, la retroactividad beneficiosa sí es admisible, de manera que el tratado internacional en cuestión podría ser aplicado, sin embargo, hay varios aspectos jurídicos que se le oponen:

1. El tema de la retroactividad, dado el texto del artículo 14, sólo es aplicable en materia de leyes, no para cuestiones de orden constitucional. Así, ninguna norma posterior, aun cuando beneficie a las personas, puede ser derogatoria o postergar la aplicación de los preceptos constitucionales.
2. Con igual lógica, el beneficio de la retroactividad no puede extenderse a los tratados internacionales, a menos que en forma textual esté convenido y no afecte al orden constitucional.
3. El artículo 133 de la Ley fundamental mexicana no deja dudas acerca de la supremacía de la Constitución, pues condiciona la vigencia de los tratados

no sólo a la aprobación del Senado, sino sobre todo a que “estén de acuerdo con la misma”; si no lo estuvieran, carecerían de fuerza legal y por lo mismo de obligatoriedad.

No está por demás dar lectura a dicho precepto de la Carta Magna:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes de Congreso de la Unión que emanen de ella y **todos* los tratados que estén de acuerdo con la misma**, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados”.

Que el Presidente de la República haya celebrado una convención internacional y que el Senado la hubiera aprobado, no convalida los posibles desacuerdos entre ambos instrumentos jurídicos. En todo caso, ante una duda, sería el Poder Judicial de la Federación el que tendría que resolver por vía de Amparo, o a través de una no muy probable controversia constitucional.

Una situación como la planteada no es remota. Ante el probable desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal¹, éste ha afirmado que aún desde la cárcel se registrará como candidato de su partido a la presidencia de la República, pues estima que a la luz de la Convención antes citada, si ha sido sentenciado a pena corporal, no habrá perdido sus derechos o prerrogativas de ciudadano. El artículo 38 transcrito líneas antes dice lo contrario y no está sujeto a interpretación; la pérdida de esos derechos y prerrogativas ocurre desde que se le dicte —si así fuera— el auto de formal prisión, en el que puede constar esa privación de derechos, o a partir de una resolución del órgano electoral que niegue la solicitud de registro, fundándola y motivándola.

Casos prácticos como el anterior, justifican emprender un estudio acucioso sobre la jerarquía de los tratados internacionales en la pirámide normativa nacional, por

* Subrayado de la autora.

¹ Esta *Introducción* se está escribiendo a mediados de febrero de 2005.

lo cual este trabajo aborda de inicio el tema de la *supremacía constitucional y la jerarquía de las leyes* fundándolo en las aportaciones de la teoría de la Constitución y en la expresión concreta que asume en cada etapa histórica de nuestras constituciones.

En el Segundo Capítulo de desarrolla el tema de la *Ubicación Constitucional y Legal de los Tratados Internacionales*, entendidos como lo considera el artículo 2º, primer párrafo de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados* de mayo de 1969, o sea, que un tratado es “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”, y de manera más amplia como lo prevé la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986, que sólo varía en la definición en cuanto a los sujetos del tratado internacional que en su artículo 2º, párrafo 1º, inciso a) que señala: “se entiende por tratado un acuerdo internacional regido por el derecho internacional y celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales; o entre organizaciones internacionales, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”..

Los tratados internacionales, puede advertirse de los textos especializados, se rigen por los siguientes principios generales de derecho:

- *Norma pacta sunt servanda*. Principio que afirma la obligatoriedad de los tratados, a las partes se refiere, precisando que su cumplimiento se acompañe de la buena fe. Algunas teorías como la de Kelsen y la Escuela de Viena, así como la sustentada por Dionisio Anzilotti, sostienen que este principio es la base del sistema jurídico internacional.
- *Res inter alios acta*. Un tratado causa efecto solamente entre las partes que lo celebran. No puede, en principio, obligar a los sujetos que no han participado en él.

- *Ex consensu advenit vinculum*. Los estados deben manifestar libremente su consentimiento para obligarse por un tratado.

Por otra parte, el proceso de celebración de los tratados consta de las siguientes etapas:

1. *Negociación*. Consiste en el proceso mediante el cual las partes que pretenden llevar a cabo el acuerdo internacional, manifiestan sus pretensiones y condiciones. En la negociación se debe lograr un acuerdo entre las partes con el fin de determinar las cláusulas del tratado.
2. *Adopción del texto*. En la aceptación del tratado negociado. La adopción del tratado bilateral requiere por fuerza la firma de ambas partes; sin embargo un tratado multilateral, se aceptará por mayoría de dos tercios de los estados presentes y votantes, a menos que dichos estados decidan por igual mayoría aplicar una regla distinta (art. 9 de la *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*).
3. *Autenticación del texto*. Es la firma *ad referendum* o la rúbrica puesta por los representantes de los Estados parte en el texto del tratado o en el acta final de la conferencia en la que figura el texto. Queda ahí previsto que las partes pueden determinar un procedimiento especial para otorgar la autenticidad al convenio (Art. 10 de la propia *Convención*).
4. *Manifestación del consentimiento*. Se llama así al acto mediante el cual los estados se obligan a cumplir el tratado. En su artículo 11, la Convención de Viena señala como formas de la manifestación del consentimiento: a) la firma; b) el canje de instrumentos que constituyen un tratado; c) la ratificación; d) la aceptación; e) la aprobación; y, f) la adhesión.

Existe una figura en el Derecho Internacional Público denominada Reserva, misma que consiste en la declaración unilateral en virtud de la cual un Estado manifiesta (ya sea en la firma, ratificación, aceptación adhesión del tratado) que no tiene la intención de obligarse por una de las cláusulas del tratado; o bien, que dicho

Estado la entiende en un sentido determinado. La Convención de Viena establece en su artículo 24, que un tratado entra en vigor de la manera y en la fecha en que él lo disponga, o en que acuerden los estados negociadores. De lo contrario, el tratado surtirá sus efectos tan pronto como haya constancia del consentimiento de todos los estados negociadores en obligarse por el mismo. La Enmienda es concebida como el cambio de una o más de las disposiciones que afecten a los estados parte del tratado; mientras que la Modificación se refiere a un acuerdo celebrado por algunas partes, para cambiar el tratado respecto a ellas exclusivamente.

Las especificaciones referentes a la nulidad de un tratado, que es el estado en que se considera al mismo como no sucedido o el vicio que le impide producir sus efectos, se encuentran contenidas en los artículos 42 al 53 de la Convención de Viena, clasificándolas en dos grupos:

- a) Las causales de invalidación, cuya invocación debe hacerla la parte afectada, y consistente en: violación a una norma de derecho interno, restricción a los poderes del representante, error, dolo y corrupción del representante.
- b) Las causas de nulidad son: la coacción sobre el representante de un Estado, la coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza, incompatibilidad con una norma de jus cogens (Derecho Internacional)

Con la terminación del tratado, las partes implicadas quedan exentas de continuar el cumplimiento del mismo, sin afectarse ningún derecho o situación jurídica que se hubiese creado durante su periodo de vigencia. La suspensión de un tratado es la pausa en el cumplimiento de las obligaciones de los estados parte en un determinado periodo, cuya duración dependerá de la desaparición de los motivos que la propiciaron.

Las causas de terminación y suspensión de un tratado quedan explícitas en la Convención de Viena, en los artículos 54 al 64, y son:

- Voluntad de las partes;
- Denuncia;
- Celebración de un tratado posterior;
- Violación grave de un tratado;
- Imposibilidad subsiguiente de cumplimiento;
- Cambio fundamental de circunstancias; y
- Aparición de una nueva norma internacional de jus cogens.*

Como es de advertirse, el proceso de adopción de un tratado o una convención internacional difiere sustancialmente de un proceso constituyente o de un proceso legislativo. Estos están conducidos por la voluntad soberana originaria, mientras que los tratados se celebran en uso de facultades derivadas precisamente de la Constitución y la Ley. Un tratado se asemeja más a un contrato o convenio de derecho privado, que a una Constitución o a una Ley. La formación, derogación, reforma e interpretación de las leyes se rigen por normas que prevé la propia Constitución, mientras que los tratados siguen reglas igualmente internacionales y las que determina el Congreso de la Unión por medio de una ley ordinaria.

Esas precisiones favorecen nuestra tesis acerca del lugar que ocupan los tratados en la jerarquía de las normas jurídicas mexicanas, lo cual es la materia de nuestro tercer capítulo, en el que se exponen los *criterios sobre la jerarquía de los tratados internacionales en la pirámide normativa nacional*, según ya se expresó. En este capítulo se confrontan las tesis dualistas y monistas, las posturas constitucionalistas, las internacionalistas y las eclécticas y se expone lo que a juicio de la autora, es la solución del artículo 133 de la Constitución mexicana de 1917. Después de incursionar en el Derecho Comparado, y exponer la interpretación del artículo 133 por la Suprema Corte de Justicia, la de 1992, acerca

* Cfr. Jorge Moreno Collado, "Tratado y convenio internacional", en *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997, p.p. 1037-1043.

de que las leyes federales y los tratados internacionales tienen la misma jerarquía, pero por debajo de la Carta Magna, y la de más reciente factura, de 1999, que determina que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.

Por último, en el capítulo final de esta tesis se exponen las propuestas de reforma al artículo 133, para que la materia internacional sea compartida por ambas Cámaras del Congreso, que el Senado intervenga desde el inicio de las negociaciones de un tratado, previa a su celebración por el Presidente de la República y aquella que pretende elevar a norma suprema el criterio actual adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En las *conclusiones y propuestas* nos pronunciamos a favor de que sea creada la Comisión Revisora de Tratados en el seno de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, a fin de que éste participe a lo largo de todo el proceso de creación de esa normatividad jurídica, en un mecanismo de corresponsabilidad con el Ejecutivo y por ende, de colaboración entre los poderes. Dicha Comisión tendría carácter ordinario, con estructura técnica especializada y con atribuciones específicas señaladas en la Ley Orgánica del Congreso. Se pretende, así, “que la Cámara de Senadores participe de una manera más técnica, profesional y oportuna en el proceso de negociación de un tratado o convención diplomática”.

La propuesta anterior, central de esta tesis, va unida a otras para reformar los textos de varios artículos de la Carta Magna: 76, 89 y 133; y de leyes: Ley Orgánica de la Administración Pública, Ley sobre Celebración de Tratados Internacionales y Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Al final, se pretende que sea reconocida una nueva jerarquía normativa en México, sin lesionar el principio de la supremacía de la Constitución.

CAPITULO I

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y JERARQUÍA DE LEYES

1. Fundamentos Teóricos del principio de Supremacía Constitucional en México.

“El principio de supremacía constitucional dispone que la Constitución es el alma y la savia que nutre y vivifica el derecho, es la base de todas las instituciones y el ideario de un pueblo”¹

Jorge Carpizo

La organización del poder público en el mundo occidental se caracteriza por frenar su ejercicio para evitar abusos, a través de un marco de obligaciones, competencias y responsabilidades.

Es por ello que todo acto de autoridad debe fundarse en una norma jurídica, al respecto Loewenstein sostuvo que el poder político se autolimita a través del derecho, fundamentalmente por la Constitución, luego entonces, se puede institucionalizar el control del poder, el ejercicio de funciones y limitaciones a través de la Constitución.²

Nuestro país adoptó esta cualidad del sistema americano que indica que todo poder del Estado obra gracias a facultades expresas y previamente otorgadas, es decir, que se encuentra autolimitado siempre en su actuar.

¹ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, 7ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1999, p. 1.

² LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., Barcelona, Editorial Ariel, 1976, p.p. 150 y 151.

Así mismo, el estudio del derecho constitucional mexicano parte del principio de que todo órgano de poder público se autolimita jurídicamente a través de las leyes.

1.1. Concepto de Constitución

Antes de comenzar a explicar el concepto de Supremacía Constitucional, se debe señalar lo que se entiende por Constitución, Norma Jurídica, o Ley Suprema.

Se dice que el concepto de *lex fundamentalis* aparece en el siglo XVI, limitando la voluntad del Rey, como un pacto entre el rey y el pueblo.

Cicerón fue el primero en emplear el término *Constitución*, “como el conjunto de normas fundamentales de una comunidad y con el sentido político que actualmente tiene”³.

La palabra Constitución, proviene de la acepción latina *Contipatio-Onios*, que significa – acción de constituir - .

En este caso estamos hablando de Estados Nacionales, de organizaciones jurídico políticas reconocidas por un cuerpo normativo, - por una Constitución - .

Ya Aristóteles lo había advertido así, cuando señaló que la Constitución es la “ordenación de los poderes del Estado”.

De acuerdo con el maestro **Alberto Trueba Urbina**, “La ley fundamental es la norma jurídica suprema, sinónimo de Constitución; se denomina también con otros títulos: Carta, Pacto, Declaración, Ley Constitucional, etc.; pero estos nombres sólo tienen valor ideológico, ya que el epígrafe legítimo es el que se estampa en los instrumentos oficiales, aprobados por la representación soberana del pueblo”⁴.

Este jurista distingue a la Constitución Política, como la expresión de los derechos del hombre-individuo, del individuo político, y de la estructura y formas políticas de la sociedad organizada jurídicamente, o lo que es lo mismo, el Estado.

³ TRUEBA URBINA, Alberto, *La Primera Constitución Político- Social del Mundo*, México, Porrúa, 1971, p.7.

⁴ *Idem*.

Por otro lado, el jurista **Ferdinand Lasalle** en su obra *¿Qué es una Constitución?*, señala que la Constitución de un país: es la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país.

Este autor considera que “los problemas constitucionales no son primariamente problemas de derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país solo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores reales de poder imperantes en a realidad social.”⁵

Esta percepción que tiene Lasalle de la Constitución, refiere precisamente a que es este cuerpo normativo el que debe recoger el ser y querer ser de un pueblo a través de las diferentes relaciones de poder.

Jorge Carpizo sostiene que la Constitución puede considerarse como “los actos que se realizan entre gobierno y pueblo y el logro de un cierto orden que permite que se efectúen una serie de hechos que se reiteran”⁶.

El maestro **Elisur Arteaga Nava** dice que la Constitución es un sistema normativo, cuyas normas de jerarquía superior, permanentes, escritas, generales y reformables, tienen como principal propósito organizar al Estado.⁷

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adoptó el concepto de Ley Fundamental, así podemos confirmarlo en el artículo 40, que dice: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta **ley fundamental**”.

El maestro **Feliciano Calzada** deduce que la Constitución reviste como característica principal, la de colocarse como ley primera o ley suprema que da lugar a la formación de otras leyes⁸.

⁵ LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Ediciones GERNIKA, 2001, p. 70.

⁶ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 42.

⁷ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Editorial Oxford-UAM, 2002, p. 3.

También afirma que existen dos vertientes desde las cuales se puede considerar a la Constitución, desde el sentido formal y sentido material.

a) Sentido Formal

La palabra Constitución se aplica al documento que contiene las normas relativas a la estructura fundamental del Estado, en su carácter de organización política regulada en un documento solemne.

Así lo afirmó Hans Kelsen al señalar que la Constitución en sentido formal, se da en función del documento solemne integrado con normas jurídicas de tendencia permanente.

Jorge Carpizo señala que “La Constitución formal implica que las normas que se encuentran en el documento llamado Constitución, sólo se modifican o se crean a través de un procedimiento y un órgano especiales. Este procedimiento generalmente es más complicado que el que se sigue para reformar la legislación ordinaria”⁹.

En este caso Jorge Carpizo se está refiriendo a la rigidez del cuerpo normativo, que implica que la Constitución pueda ser modificada, si y solo si, se cumple con el rigor y complejidad del procedimiento previamente establecido.

b) Sentido Material

Siguiendo a Feliciano Calzada el término Constitución se aplica en sentido material a la organización, lo que determina la competencia de los diversos poderes.

Para Kelsen las normas que rigen la creación de leyes constituyen la Constitución en sentido material, sin embargo, reconoce que el concepto ha ido evolucionando y en la teoría política abarca además, las normas que rigen tanto la competencia, como la creación tanto del ejecutivo como del judicial.

⁸ CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, HARLA, 1990, p.p. 130-131.

⁹ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 290.

Para Carpizo la Constitución contiene tres facetas determinantes en su sentido material: 1) el proceso de creación y derogación de las leyes; 2) las normas que crean y otorgan competencia a los órganos de gobierno; y 3) la serie de derechos que el hombre puede oponer frente a los órganos de gobierno¹⁰.

“Para la gran mayoría de los constitucionalistas, la Constitución en sentido material está integrada por una normatividad de supremacía, máxima jerarquía y amplia generalidad, que establece las normas que fundamentalmente regulan la creación, la esencia y la estructura del Estado, con sus diversos elementos: población, territorio y gobierno; la institucionalidad y permanencia de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los órganos y autoridades que darán funcionamiento y ejercicio a tales poderes”¹¹.

El jurista **Felipe Tena Ramírez** afirma por su parte que la Constitución tiene **una parte dogmática y otra orgánica**.

Considera que la división que se hace de parte dogmática y orgánica, se da atendiendo a las características de las normas que consagra la Carta Fundamental, la primera contempla los derechos fundamentales del ser humano, o también llamadas garantías individuales.

“La parte de la Constitución que trata de los derechos fundamentales del hombre, recibe el nombre de dogmática”¹²

En la parte orgánica de la Constitución, se recoge la organización del poder político, su funcionamiento, facultades, obligaciones y las relaciones que se establecen entre los distintos órganos de poder público, así como su relación con los gobernados.

“La parte de la Constitución que tiene por objeto organizar al poder público, es la parte orgánica”¹³.

¹⁰ *Ibidem*, p. 289.

¹¹ HIGAREDA LOYDEN, Yolanda, *La Dialéctica Histórica del Pueblo Mexicano a través de sus constituciones. Derecho y Política*, México, Porrúa, 2000, p. 164.

¹² TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª ed., México, Porrúa, 1984, p. 23.

1.2 Principio de Supremacía Constitucional

El principio de supremacía constitucional ha estado presente desde la época de Grecia y Atenas, igual estuvo presente en la Edad Media, en Inglaterra, Francia y en las colonias norteamericanas.

La Constitución norteamericana previó el principio de Supremacía Constitucional, en la celebre ejecutoria que se dio en el caso Marbury-Madison de Marshall, la cual establece que la Constitución es la ley superior del orden jurídico, que todo acto contrario a la carta magna es inexistente y por lo tanto, todos los tribunales deberán apegarse a dichas disposiciones.

"Existen tres denominaciones que califican a la Constitución, como Norma Suprema, Norma Fundamental o Ley primaria"¹⁴.

En todo sistema jurídico tendremos una Constitución como norma superior y punto de partida para la generación de las demás leyes.

Para **Hans Kelsen** una norma que contiene el procedimiento de creación de otra, - una Constitución -, es superior.

Este autor le imprimió a Ley Suprema el carácter de soberana y afirmó que solo el orden normativo es soberano. Descarta que los órganos del Estado, las autoridades y los gobernados sean soberanos, la soberanía parte de la Norma Fundamental y es punto de partida para la creación de todo el orden normativo, en donde cada una de las leyes emitidas tiene una anterior donde sustentan su legitimidad.

Para **Felipe Tena Ramírez** "La soberanía reside en la Constitución"¹⁵, y al ser ésta la expresión soberana por excelencia, se encuentra por encima de todas las demás leyes y autoridades.

¹³ *Ibidem*, p. 24.

¹⁴ HIGAREDA LOYDEN, Yolanda, *op. cit.*, p. 172.

¹⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 11.

En el sistema estadounidense que es el que adopta nuestro sistema constitucional, los órganos de poder tienen su origen a partir de la Constitución en donde se les reconoce sus facultades expresamente, por tanto, ni las autoridades, ni las personas que gobiernan puede ser soberanas.

Por lo tanto, el punto de partida de la organización jurídico política es la Constitución que, como Norma Fundamental, es un acto de soberanía que un pueblo se da para organizar su forma de Estado, de gobierno, la composición de los poderes públicos, así como su competencia, funciones y su relación con los gobernados.

Con ello se asegura la unidad del orden jurídico donde la Constitución constituye la norma básica y, por lo tanto, ocupa la cúspide de la pirámide jurídica creadora del marco normativo, sustentado por relaciones de supra y subordinación.

En México el sistema normativo tiene como norma principal a la Constitución, donde prevalece un sistema monista con supremacía del orden jurídico interno constitucional, consignado en el artículo 133 del texto fundamental:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”.

“En una rigurosa y estricta interpretación todo abogado, juez, jurista, etc. debe aceptar que por encima de los tratados internacionales y las Leyes federales, está la Supremacía Constitucional, ya que ella, tanto en forma como en contenido debe prevalecer”¹⁶.

¹⁶ HIGAREDA LOYDEN, Yolanda, *op. cit.*, p., 545.

El principio de supremacía constitucional ha sido abordado por grandes juristas y, la importancia que reviste, sigue vigente en nuestros días como se verá a continuación:

Para el maestro **Trueba Urbina** “la consecuencia inmediata de la supremacía es el principio de legalidad, es decir, la existencia de un orden jurídico creado y organizado por la Constitución”.¹⁷

Una vez que tenemos el sistema jurídico, el segundo paso es – como lo vamos a ordenar –.

Al respecto la Teoría Pura del Derecho investiga la “construcción escalonada del orden jurídico, la relación que lógicamente es posible entre dos o más ordenes jurídicos, de esta manera llega al postulado metodológico de la unidad de la concepción jurídica”¹⁸.

Hans Kelsen señala que no puede haber una ley anticonstitucional ya que dicha ley ni siquiera existiría.

Yolanda Higareda al justificar la primacía de la Constitución, sostiene que la Constitución es la primera ley originaria, positiva y vigente, y que gracias a la gran carga axiológico, político, social y jurídico, y al ser fuente originaria de los poderes y procedimientos creadores de los órganos e instituciones, será por tanto suprema y fundamental.

Como *Legalidad Única Superior* es considerada por **Adolfo Posada**, “... doctrina según la cual, la ley constitucional es distinta y superior a la ordinaria, y que se sintetiza en la supremacía de la Constitución escrita, es, según todo lo expuesto, una doctrina de cimentación histórica y política y de consecuencias jurídicas, que se condensa en un régimen de “super legalidad constitucional”, en el cual el Estado se produce como un verdadero sistema de precauciones jurídicas que

¹⁷ TRUEBA URBINA, Alberto, *op. cit.*, p. 4.

¹⁸ KELSEN, Hans, *¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?*, 7ª ed, México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 1999, p.p. 20-21.

deben impedir la acción abusiva, arbitraria o precipitada del Poder en sus magistraturas...”¹⁹

Por su parte el constitucionalista **Felipe Tena Ramírez** argumenta que dos condiciones presuponen la Supremacía de la Constitución, que el Poder Constituyente es distinto a los poderes constituidos, y la referencia de una Constitución rígida y escrita.

- Desde el punto de vista temporal, el Poder del Constituyente es distinto al Poder Constituido, es anterior y creador de los poderes de la Unión y tiene la tarea fundamental de elaborar la Constitución.

También **Pérez Serrano** señala que “el poder constituyente – del cual se deriva la Constitución – organiza una estructura, no engendra un Estado, ni instaura por primera vez la autoridad”²⁰.

Desde el punto de vista de las funciones que realiza el poder Constituyente, éste está llamado a darle al Estado una Constitución, es su única función. Por su parte, los Poderes Constituidos acatan y gobiernan con la norma fundamental que les es dada.

1.3. Rigidez de la Constitución

En la medida en que una Constitución limita la posibilidad para que sea modificada o reformada por el Legislativo, se habla de su rigidez.

“La intangibilidad de la Constitución en relación con los poderes constituidos significa que la Constitución es rígida”²¹

“Un ejemplo significativo es nuestra Carta Magna, que se caracteriza por ser rígida y única, o sea que está por encima de toda ley, y al mismo tiempo es la base de

19 POSADA, Adolfo, *Derecho Constitucional Comparado, Tratado de Derecho Político*, Madrid, p. 276.

20 PEREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1976, p. 258.

21 TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 13.

cualquier otra, que debe de estar indefectiblemente sujeta a ella en su espíritu y procedimiento”²².

Al respecto, el maestro **Posada** al hablar de la Constitución como norma específica de superlegalidad, la relaciona con las constituciones rígidas al señalar que la Teoría del Derecho Constitucional la considera como obra reflexiva del legislador, que a su vez es motivado por un periodo legislativo extraordinario (o constituyente) en el que una sociedad decide constituirse como un Estado.

Contrario a una Constitución flexible, en la cual el Poder Legislativo puede modificar las normas Constitucionales con un procedimiento legislativo idéntico al establecido para las leyes ordinarias.

“Toda Constitución como Norma Suprema no solo es el cimiento o basamento y estructura arquitectónica de un orden jurídico, sino la que recoge por igual como norma suprema todos los antecedentes históricos políticos que sirvieron de base para llegar a una verdadera expresión completa y sintética de toda la evaluación ideológica, luchas y conflictos hasta llegar a su objeto o meta final, en donde la norma constitucional habrá de dar origen, estructura y expresión normativa esencial del Estado de Derecho como persona jurídica preeminente.”²³

En consecuencia, “El principio de Supremacía Constitucional reafirma el carácter de norma constituyente que la carta magna tiene, porque inicia el orden jurídico de un Estado Nacional, determina la validez de las normas que derivan de ella, organiza al Estado y regula los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad.”²⁴

“El principio de Supremacía Constitucional es aquel por medio del cual se dispone que la Constitución es la ley suprema, es la norma cúspide de todo el orden

22 CALZADA PADRÓN, Feliciano, *op. cit.*, p. 136.

23 HIGAREDA LOYDEN, Yolanda, *op. cit.*, p. 174.

24 SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 7ª ed., México, Porrúa, 2002, p.191.

jurídico, es el alma y la savia que nutre y vivifica el derecho, es la base de todas las instituciones y el ideario de un pueblo”.²⁵

Para **Jorge Carpizo** la supremacía constitucional representa la unidad del sistema normativo, constituye una garantía que otorga seguridad jurídica a los gobernados, de que los derechos que prevé la Constitución a su favor no serán vulnerados por alguna otra norma y que en caso de que así aconteciera sería posible la reparación del acto violatorio. Para él, la supremacía constitucional y el control de la constitucionalidad de leyes y actos se complementan.

Y en el mismo tenor el maestro **Daniel Moreno** afirma que efectivamente nuestro régimen jurídico consagra el principio de supremacía constitucional, pero agrega también que resultaría nugatoria si no existiesen medios para hacerla efectiva.

“Cuando la Ley Suprema es infringida, deben existir los medios jurídicos para que esa infracción sea reparada. Se considera que la mejor preservación del régimen de derecho se obtiene cuando la propia ley fundamental fija las bases para su defensa. Así lo ha hecho nuestro sistema constitucional, inclinándose por el sistema de defensa a través del Poder Judicial de la Federación”²⁶.

Yolanda Higareda comparte esta idea, al señalar que en el mismo texto constitucional deben existir figuras, formas e instituciones, que preserven y protejan a esta norma máxima de intereses y afanes de poder arbitrario y autóc

²⁵ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 1.

²⁶ MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12 ed., México, Porrúa, 1993, p. 484.

2. El Principio de Supremacía Constitucional en las Etapas Constitucionales en México

“El principio mexicano de supremacía constitucional está conformado por la historia de la Nación, por nuestras tesis doctrinales y jurisprudenciales, se alimenta de toda una tradición jurídica y posee el espíritu de todo nuestro orden jurídico, de las raíces de nuestro derecho: que se asegure la libertad del hombre”²⁷.

El principio de la supremacía constitucional ha estado presente en la vida constitucional mexicana desde 1814, es importante por ello revisar la manera en que éste ha trascendió a nuestros días.

Se hará un recuento que va desde el Decreto Constitucional de Apatzingán, hasta la Constitución de 1917, señalando la parte conducente en cada uno.

a) Constitución de Cádiz, 1812.

Constitución política de la Monarquía Española expedida por las Cortes de Cádiz y promulgada en marzo de 1812.

Fue restablecida por Fernando VII en 1820, y jurada por el Rey Apodaca el 31 de mayo de 1820.

Dicho ordenamiento no hace directamente alguna referencia al principio de supremacía constitucional, ni de jerarquía normativa, sin embargo, si menciona de manera somera los tratados internacionales, tema que será abordado más adelante.

²⁷ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 2.

b) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814.

22 de octubre de 1814, Apatzingán.

Teniendo los 23 puntos de Morelos, los "Sentimientos de la Nación" del 14 septiembre como base.

El Capitulo XXI, que versa sobre la representación nacional y las funciones del Supremo Gobierno, señala en el artículo 237:

"...Entretanto que la representación nacional, de que trata el capítulo antecedente, no fuera convocada, y siéndolo, no dictare o sancionare la Constitución permanente de la Nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto."

"... y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe. Cualquier ciudadano tendrá derecho para reclamar las infracciones que notare".²⁸

Esta Constitución tuvo el carácter de Interina, ya que preveía que una vez electo el Supremo Congreso, tendría que sancionarla.

c) Reglamento provisional político del Imperio Mexicano, 1822

18 de diciembre de 1822, Ciudad de México.

Aunque estas disposiciones carecieron de vigencia es importante su mención.

Artículo 1º. "Desde la fecha en que se publique el presente reglamento, queda abolida la Constitución española en la extensión del imperio".

Artículo 2º. "Quedan, sin embargo, en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del imperio hasta el 24 de febrero de 1821, en cuanto no pugnen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieren en consecuencia de nuestra independencia".

²⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 57.

d) Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, 1824

31 de enero de 1824, Ciudad de México.

Artículo 24. "Las constituciones de los estados no podrán oponerse a esta Acta ni a lo que establezca la Constitución general...".

Aunque de manera expresa no menciona la supremacía constitucional, en el fondo contiene esa idea, al señalar que no podrán oponerse ni al Acta, ni a lo que establezca la Constitución.

e) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, 1824

4 de octubre de 1824, sancionada por el Congreso Constituyente.

Artículo 161, Cada uno de los estados tiene la obligación:

Fracción III. "De **guardar y hacer guardar la Constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados** hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera".

Por lo tanto, los Estados miembros de la Federación tienen obligación de observar tanto la Constitución, como las leyes generales y los tratados internacionales, sin embargo, no se menciona alguna referencia sobre su jerarquía entre estas normas.

f) Las Siete Leyes, 1836.

En el Congreso ordinario erigido en Constituyente por medio de esta ley, se presentaron 2 grandes proyectos que tenían como finalidad establecer la nueva organización, dando lugar así, a las "Siete Leyes", promulgadas sucesivamente el 15 de diciembre de 1835 y en 1836.

En las Siete Leyes no hay referencia alguna a la supremacía Constitucional, sin embargo, si se hacía referencia a la manera como habrían de aprobar los tratados, como se verá más adelante.

g) Bases Orgánicas 1843

Esta Constitución de tipo centralista fue sancionada por Santa Anna, el 12 de junio de 1843.

En esta ley no existe disposición alguna que pueda considerarse como antecedente de la supremacía constitucional.

h) Voto particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reforma de 1847.

5 de abril de 1847, Ciudad de México.

Artículo 22. "Publicada esta Acta de reformas, todos los poderes públicos se arreglarán a ella. El legislativo general continuará depositado en el actual Congreso hasta la reunión de las Cámaras. Los estados seguirán observando sus Constituciones particulares, y conforme a ellas renovarán sus poderes en los plazos y términos que ellas designen."

Aquí ya encontramos jerarquía del Acta de Reforma, donde se manifiesta que los poderes públicos deberán darle observancia.

i) Acta constitutiva y de reformas, 1847.

18 de mayo de 1847, sancionada por el Congreso extraordinario constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, restableciéndose con ésta, la vigencia de la Constitución Federal de 1824.

Artículo 30. "Publicada esta Acta de reformas, todos los poderes públicos se arreglarán a ella. El legislativo general continuará depositado en el actual Congreso hasta la reunión de las Cámaras. Los estados continuarán observando sus Constituciones particulares, y conforme a ellas renovarán sus poderes".

Constituye un antecedente evidente de la supremacía constitucional ya que todos los poderes públicos se arreglarán y sujetarán a lo que estableciera el Acta de Reformas, luego entonces, ésta tenía mayor jerarquía.

j) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana y Comunicación a los gobiernos de los estados con la que se remite el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.

El Estatuto Orgánico Provisional es del 15 de mayo 1856, que en su artículo 125 sostiene que “Se derogan los estatutos de los estados y territorios en lo que se opongan a éste”.

El 20 de mayo de 1856, ciudad de México, se da la comunicación a los gobiernos de los estados con la que les remite el Estatuto Orgánica Provisional de la República Mexicana.

Vigésimo párrafo. “El gobierno ha debido obrar conforme con la situación en que se encuentra colocado; y por lo mismo se promete que los pueblos vean el sistema administrativo que establece, si no como una obra perfecta, porque no lo es seguramente, a lo menos como un testimonio auténtico del empeño con que quiere combinar los principios de libertad y progreso con los de justicia, orden y moralidad. **Corta será la duración del Estatuto, porque la Constitución vendrá muy en breve a decidir definitivamente de la suerte de la Nación; más entre tanto habrá una norma segura que guíe a las autoridades y a los ciudadanos;** que marque a las primeras la órbita de las facultades y a los segundos la de sus derechos; que señale a aquéllas sus deberes y a éstos sus obligaciones, y que asegure a las unas el respeto y la obediencia de la sociedad, y garantice a los otros contra los excesos de arbitrariedad y contra el extravío de las pasiones.”

En esta comunicación se plasma una clara idea de lo que se espera de la Constitución: que defina la suerte de la Nación, que sea una norma segura que guíe tanto a las autoridades, como a los ciudadanos.

k) Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, 1856.

16 de junio de 1856, Ciudad de México.

Artículo 123. “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la

República, con aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema en toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”

Este artículo que posteriormente pasaría a ser el 126 de la Constitución de 1857, fue aprobado por unanimidad.

l) Constitución Política de la República Mexicana 1857.

5 de febrero de 1857, sancionada por el Congreso General Constituyente.

Artículo 126. “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, **con aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”²⁹

Este precepto se tomó de la Constitución de los Estados Unidos de América y constituye el antecedente directo del actual artículo 133 constitucional.

Es importante observar que en 1857 teníamos un sistema unicameral, por lo tanto la competencia para aprobar tratados internacionales la tenía el Congreso de la Unión.

Es importante hacer observar que en esta Constitución no se encuentra la leyenda “que estén de acuerdo con la Constitución”, por lo tanto, la Constitución, las leyes generales y los tratados constituyen la Ley Suprema de toda la Unión.

Vallarta al referirse a este precepto comentó además que, sería un error creer que nuestra Constitución en materias internacionales está sobre esta ley (la internacional) ...”consideró que el derecho internacional no está normado por la Constitución, la cual por tanto, no tiene supremacía jerárquica sobre los pactos

²⁹ *Ibidem.*, p. 627.

internacionales. Las constituciones no regulan sino las relaciones interiores de sus poderes públicos, por lo que el principio de derecho interno de las facultades expresas y limitadas de dichos poderes, carece de aplicación en las relaciones internacionales”.³⁰

m) Estatuto provisional del Imperio Mexicano.

10 de abril de 1865, Palacio de Chapultepec.

Artículo 80. “Todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren se arreglarán a las bases fijadas en el presente Estatuto, y las autoridades quedan reformadas conforme a él.”

En este caso la supremacía la tiene el Estatuto provisional.

n) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

En la sesión celebrada el 21 de enero de 1917, la Comisión de Constitución presentó el dictamen que contiene el artículo 126 de la Constitución de 1857, mencionando que constituía piedra angular el principio de supremacía constitucional, con lo cual quedaban supeditados a la Carta Magna las demás leyes y tratados internacionales.

Al respecto, mencionaron que “la Ley americana, en un precepto análogo, hace uso de la expresión enérgica, señalando que leyes como éstas son la Ley Suprema de la tierra. Así es entre nosotros también, y el artículo suprimido, además de esa grandiosa declaración, constituye la salvaguardia del Pacto federal y su lugar preferente respecto de las Constituciones locales, pues autoriza a los jueces para ceñirse a aquél, a pesar de disposiciones en contrario que pueda haber en éstas.”³¹

Así, proponen a la asamblea la redacción del artículo para incluirlo en el número 133 de la siguiente manera:

30 ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 2ª ed., México, OXFORD, 2000, p. 8.

31 *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, Porrúa-Cámara de Diputados, LVII legislatura, 2000, Tomo XII, p. 1192.

Artículo 133. "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, **con aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión.** Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados."

Nuevamente encontramos la supremacía tanto de la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados que apruebe el Congreso.

3. Reforma de 1934 al artículo 133 constitucional, donde se establece la supremacía expresa del derecho interno.

La única reforma que hasta la fecha se ha hecho a este artículo, fue el 18 de enero de 1934, en la cual se hace la aclaración que para que las demás leyes y tratados internacionales constituyan Ley Suprema, **deberán estar de acuerdo con la Constitución**, por otro lado, se precisa que la autoridad encargada de la aprobación de los tratados internacionales **será el Senado de la República** y no el Congreso de la Unión en su conjunto, esta modificación será objeto de análisis en el capítulo tercero de este trabajo.

Así se estableció en el Dictamen de las Comisiones Unidas, Primera; de Relaciones y Segunda de Puntos Constitucionales, de la Cámara de Senadores de 28 de octubre de 1933, en donde se argumentó:

"...comentemos por último la reforma al artículo 133.... la reforma de este artículo es más al texto que a su contenido. El artículo actualmente en vigor no especifica que los tratados internacionales, junto con la Constitución y las leyes expedidas por el Congreso, serán la Ley Suprema de la Unión, **siempre que estén de acuerdo con la misma.** Por esto hemos creído conveniente hacer esta salvedad, pues en caso de conflicto entre las disposiciones contenidas en un tratado internacional y las de la propia

Constitución sería difícil, teniendo a la vista los textos constitucionales únicamente decidir cuál de las dos disposiciones debe prevalecer. Por esto de una manera clara establecemos en este artículo la supremacía de la Constitución.

Ya en la Cámara de Diputados, encomendada a la Primera Comisión de Puntos Constitucionales el estudio y dictamen, finalmente fue aprobada la reforma y señalaron en su dictamen:

Es obvia la razón que se ha tenido en cuenta para reformar el artículo 133 de la Constitución en la forma propuesta por el Ejecutivo y que el Senado acepta, pues si bien es verdad que los tratados internacionales también son Ley Suprema de la Unión, esto es, en cuanto no estén en pugna con la Ley Fundamental que es la Constitución".³²

Acerca de la Reforma de 1934 opina el jurista Gómez- Robledo lo siguiente:

"Esta referencia - innecesaria - que fue presentada ante la Cámara de Senadores, que fungió como cámara de origen, se aprobó sin que hubiera mediado discusión ni en lo general, ni en lo particular; ocurriendo de igual forma al ser turnada a la Cámara de Diputados, quien la aprobó por unanimidad"³³.

4. División de poderes

En principio, el concepto de "poderes" tiene un sentido más figurativo que estructural y debería ser sustituido por el concepto de "funciones", con lo que quedarían designados los diferentes ámbitos de la actividad estatal.

Así tendríamos la función ejecutiva, la legislativa y la judicial.

³² Diario de debates, T. II, No. 28, Año II, XXXIV Legislatura, 19 de diciembre de 1933, p.p. 10-12.

³³ GÓMEZ ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Comentarios al artículo 133 constitucional, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, Tomo II, 8ª ed., México, Porrúa, 1995.

La llamada división de poderes está inspirada por la creencia de que con el establecimiento de un equilibrio entre los diversos detentadores del poder, se produciría una armonía permanente en la sociedad estatal.

La coexistencia de diversos detentadores del poder rígidamente aislados fue una ilusión inútil, como quedó demostrado claramente en la Constitución francesa de 1971, que intentó poner en práctica la separación de funciones de Montesquieu.

Es por ello, que en la teoría constitucional dominante las actividades estatales aunque divididas en tres campos separados, y asignadas a órganos de Estado distintos, consiguen en ocasiones tocar dichos límites.

Se exigió que en ciertos "puntos de contacto" exactamente determinados, los detentadores del poder independientes deberían ser de tal manera coordinados, que sólo a través de su cooperación alcanzaría validez constitucional la específica actividad estatal asignada al correspondiente detentador del poder.

La interdependencia por coordinación significa que los independientes detentadores del poder, actúan con autonomía dentro de la esfera de acción que les ha sido asignada, estando sin embargo, obligados a cooperar en puntos de contacto establecidos de antemano. La exigencia de cooperación implica, al mismo tiempo, una distribución del poder.

Así tenemos por ejemplo, que el Senado de la República participa en la política exterior dirigida por el Presidente, a través de la aprobación de tratados internacionales, y en el nombramiento de funcionarios, función asignada al Presidente, por medio de la necesaria confirmación senatorial de los nombramientos presidenciales.

"Los problemas políticos y técnicos actuales sobrepasan, y mucho, la doctrina de separación de Poderes, que por otra parte, no ha podido realizarse prácticamente nunca, por oponerse a ello la naturaleza de los Estados, organismos y no mecanismos, y la índole de las funciones de gobierno que piden, con apremio,

gran flexibilidad institucional”, esto señala Posada al considerar al derecho español.

La división de funciones se contempla en la Constitución mexicana y señala que será en ejecutiva, legislativa y judicial, y prevé la colaboración entre éstos para la validez de algunos actos de autoridad.

En algunas ocasiones es necesario, que para la validez de un acto se requiera de la participación de dos poderes, en otros casos, se otorgan facultades propias de un poder a otro para que lleve a cabo ciertos actos.

El **artículo 41** constitucional señala, *“el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”*.

El **Artículo 49** constitucional establece que, *“el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

De acuerdo con **Jorge Carpizo**, nuestra Constitución se basa fundamentalmente en dos principios para otorgar la competencia a los órganos estatales: **la colaboración y la distinción entre las funciones formales y materiales.**

Es por ello que en algunos casos es posible que intervengan dos órganos o incluso los tres órganos del Estado en un mismo acto de gobierno, realizando alguna parte del proceso, y aquí estaremos hablando de colaboración.

También se dan casos en los que las funciones formales propias de un órgano de gobierno, no coinciden con lo que materialmente está facultado para realizar y es aquí cuando se mezclan o se comparten funciones.

Este autor distingue cuatro secciones en las relaciones de los órganos de poder público:

1- ejecutivo-legislativo,

2- legislativo-judicial

3- judicial-ejecutivo,

4- de los tres órganos

Y es precisamente a la luz de esta clasificación de funciones desde donde se analizará o delimitará quienes intervienen y como intervienen los poderes de la Unión, en la delimitación de la política exterior en nuestro país.

“La flexibilidad de funciones en nuestro orden constitucional permite la mejor realización de los fines que persigue el Estado”³⁴.

5. Intervención de los poderes de la Unión para delinear la política internacional en México. Celebración de tratados internacionales en las distintas etapas constitucionales.

Antes de comenzar a explicar la forma en que intervienen los poderes de la unión en la definición de la política exterior es necesario, definir lo que es la política exterior.

El maestro César Sepúlveda dice, que “... por política exterior se ha entendido usualmente el ejercicio de la diplomacia habitual de un Estado a través de los agentes, órganos y organismos para tal fin, otros entienden la política exterior

³⁴ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 203.

como las intenciones o la actividad, o el comportamiento del titular del Poder Ejecutivo respecto a problemas concretos".³⁵

Este autor considera que es más apropiado referirnos a la política internacional o relaciones internacionales que a política exterior, aún y cuando muchos juristas y nuestra Constitución la utilizan.

Dentro de la política internacional que despliega el Ejecutivo Federal están aquellas atribuciones que lleva a cabo con otros sujetos de derecho internacional, en la elaboración de normas de derecho internacional, que es el producto de la facultad del Presidente en nuestro país con la aprobación del Senado de la República de los tratados internacionales³⁶.

Para poder abordar el tema de la competencia de los Poderes de la Unión en la confección de la política internacional en México, es necesario primero dejar claramente establecida la influencia que la Constitución Norteamericana de 1787 dejó a nuestro sistema legal y señalar la evolución que tuvo en nuestro país desde 1812 hasta nuestros días.

a. Constitución de los Estados Unidos de América, de 17 septiembre de 1787

Adoptando un sistema federal, con un Poder Ejecutivo, un Poder Legislativo conformado por una Cámara de Diputados y otra de Senadores y un Poder Judicial.

Estableció un sistema compartido entre el Ejecutivo Federal y el Senado en la elaboración de tratados internacionales, así el Presidente tiene la facultad exclusiva en materia de celebración de tratados con la aprobación del Senado.

³⁵ SEPÚLVEDA, César, *La Constitución y la Acción Exterior del Estado Mexicano. En problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, p.339.

³⁶ PALACIOS TREVIÑO, Jorge, *Tratados: Legislación y Práctica mexicana*, 2ª.ed., México, SRE, 1986, p. 16.

En su artículo seis se establece que, *“Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la Suprema Ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado”*.

El Artículo Dos, Segunda Sección, en su párrafo segundo de la Constitución Norteamericana dice que el Presidente:

“Tendrá facultad, con el consejo y consentimiento del Senado, para celebrar tratados, con tal de que den su anuencia dos tercios de los senadores presentes”.

En nuestro país, es necesario que una mayoría simple de senadores apruebe estos tratados.

b. Constitución de Cádiz, 1812.

Constitución política de la Monarquía Española expedida por las Cortes de Cádiz y promulgada en marzo de 1812.

Dentro de las facultades de las Cortes están: la de aprobar, antes de su ratificación, los tratados de alianza ofensiva, los de subsidios y los especiales de comercio (Título III, capítulo VII, artículo 131).

El Rey tenía la facultad de sancionar leyes y promulgarlas, además de declarar la guerra, y hacer ratificar la paz, dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales. (Título IV, artículo 171).

El Rey era encargado de la elaboración de las leyes tanto internas como externas, solo que en este último caso se haría con la intervención de las Cortes aprobándolos o rechazándolos.

Desde entonces no era suficiente la intervención en este caso del Rey y actualmente del Ejecutivo Federal para la celebración de tratados internacionales

ya que se necesita de un órgano – las Cortes - , en nuestro caso - Senado para su aprobación -.

c. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, 1814.

22 de octubre de 1814, Apatzingán.

Este texto ya normaba la celebración de tratados, se establecía en su capítulo VIII, artículo 108, que al Supremo Gobierno le correspondía decretar la guerra y dictar las instrucciones bajo las cuales había de proponerse o admitirse la paz; así como también las que debían regir para ajustar los tratados de alianza y comercio con las demás naciones, aprobar antes de su ratificación estos tratados.

El Supremo Congreso era el Órgano legislativo, el que aprobaba los tratados de alianza y comercio celebrados por el Supremo Gobierno (artículo 159).

d. Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824

“La Nación adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal” (artículo 5°).

En el Acta Constitutiva de la Federación se estableció la responsabilidad compartida entre el Congreso General y el Poder Ejecutivo respecto de la celebración y aprobación de los tratados.

Además, se estipuló la supremacía de la Constitución General sobre las constituciones de los Estados.

Así en su Artículo 24, se asentó que “Las Constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución general: por tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última”.

Es relevante observar de esta manera la supremacía que le brindaba tanto al acta como a la Constitución; sin embargo, no encontramos mención alguna acerca de la jerarquía de los tratados internacionales respecto del orden jurídico interno.

En cuanto a la división de poderes establecía el artículo 9, que “El Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”.

Artículo 10. “El Poder legislativo de la federación residirá en una cámara de diputados y en un Senado, que compondrán el Congreso General”.

En cuanto a las facultades del Congreso General, se establecían en materia internacional lo siguiente:

Artículo 13. “Pertenece exclusivamente al Congreso General dar leyes y decretos :

XVII. “Para aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualquiera otra que celebre el poder ejecutivo.”

Por lo tanto, el Congreso General – diputados y senadores – tenían la responsabilidad en conjunto, de aprobar los tratados internacionales, no constituía una facultad exclusiva del Senado como ocurre en nuestros días.

Al Supremo Poder Ejecutivo le correspondía por su parte, según el artículo 16 fracción XI, “Dirigir las negociaciones diplomáticas, celebrar tratados de paz, amistad, alianza, federación, tregua, neutralidad armada, comercio y otros; más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos deberá preceder la aprobación del Congreso General”.

Por lo tanto, encontramos tanto al Ejecutivo como al Legislativo – diputados y senadores - , con facultades para celebrar tratados internacionales.

e. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 4 de octubre de 1824

Por vez primera se le denomina Constitución Federal y se agrega el nombre de Estados Unidos Mexicanos.

Dentro de las facultades exclusivas del Congreso General se establecía que:

Tenía facultad **“para dar instrucciones para celebrar concordatos con la silla apostólica, aprobarlos para su ratificación,** y arreglar el ejercicio del patronato en toda la federación.

Además de aprobar los tratados de paz, de alianza, de amistad, de federación, de neutralidad armada, y cualesquiera otros que celebre el Presidente de los Estados Unidos con potencias extranjeras”.

En esta materia el **Presidente tenía la facultad : De celebrar concordatos con la silla apostólica, y dirigir las negociaciones diplomáticas, y celebrar tratados** de paz, amistad, alianza, tregua, federación, neutralidad armada, comercio y cualesquiera otros; más para prestar o negar su ratificación a cualquiera de ellos, deberá preceder la aprobación del Congreso General.

Es la primera ocasión en que se hace referencia a la jerarquía de los tratados internacionales en el orden jurídico interno, aunque solo en relación con las obligaciones de los Estados federados. Así en el artículo 161 se estipuló que :

Cada uno de los Estados tiene obligación :

III. “De guardar y hacer guardar la Constitución, leyes generales de la Unión y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera”.

f. Las Siete Leyes, 1836.

El Congreso General tenía la facultad exclusiva de aprobar toda clase de tratados que celebrara el Ejecutivo con potencias extranjeras y los concordatos con la silla Apostólica.

Al Supremo Poder Ejecutivo le correspondía dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad armada, con la aprobación del Congreso antes de su ratificación.

Esto aún prevalece en nuestros días, intervienen Ejecutivo y Legislativo en estas importantes tareas del Estado, dándole validez a los tratados internacionales.

g. Bases Orgánicas, 1843.

Esta Constitución de tipo centralista fue sancionada por Santa Anna, el 12 de junio de 1843.

En su artículo 66 menciona a los órganos autorizados para la celebración de tratados: “...son facultades del Congreso... la de aprobar toda clase de tratados que celebre el Ejecutivo con las Potencias Extranjeras, asimismo aprobar los convenios y tratados de paz”.

Eran celebrados por el Ejecutivo, es decir, por el Presidente, que de acuerdo al artículo 86 tenía la facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados de paz, amistad, alianza, tregua, neutralidad y demás convenios con naciones extranjeras, y con la debida aprobación del Congreso antes de su ratificación.

h. Constitución Política de la República Mexicana, 5 febrero de 1857.

Fue nuestra segunda Constitución Federal, que establecía que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.

El Supremo Poder Legislativo – unicameral – según el artículo 51, “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Unión.”³⁷

En cuanto a las facultades del Congreso, el artículo 72, F XIII estableció que “tienen facultades para aprobar los tratados, convenios o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo”.

Así, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene prevista en el artículo 85, la facultad de dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometidos a la ratificación del Congreso Federal”.

Anteriormente las Constituciones sostenían que era necesaria la autorización del Legislativo para la celebración de tratados por parte del Presidente, a partir de

³⁷ El 13 de noviembre en las reformas al artículo 51 constitucional, se instaura el Senado.

aquí el Congreso ratifica (sin que sea necesaria la autorización) los tratados celebrados por el Ejecutivo.

Por último, el artículo 126 de la Constitución de 1857, que se inspiró de la Constitución estadounidense de 1787, antecedente inmediato del actual artículo 133 constitucional : mantiene la competencia tanto del Presidente como del Congreso (unicameral) para la celebración de tratados:

Artículo 126, "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, **con aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión**. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados".

Ley del 13 de noviembre de 1874

De acuerdo con el maestro Carlos Bernal, la reforma al artículo 72 fracción XIII de la Constitución del 1857, creó el inciso B del artículo 72, otorgando la facultad exclusiva al Senado de aprobar los tratados y convenciones diplomáticas celebradas por el Presidente³⁸.

Esta reforma constituyó un gran salto, ya que evidentemente uno de los puntos álgidos de las discusiones en nuestros días es precisamente la posibilidad de regresar a las disposiciones que disponían que el Congreso, compuesto por diputados y senadores sean los encargados de aprobar los tratados internacionales celebrados por el Presidente.

³⁸ BERNAL, Carlos, *Los Convenios Ejecutivos ante el Derecho Constitucional e Internacional*, Revista Jurídica, No. 12, México, 1980, p. 12.

i. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917.

En su proyecto original de Constitución Venustiano Carranza no incluyó ningún precepto, que hiciera referencia alguna al anterior artículo 126 de la Constitución de 1857.

Sin embargo, fue la Comisión de Constitución quien propuso en sesión de 21 de enero de 1917, **el artículo 132 constitucional** que a la letra dice: *“esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos y que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados”*.

Sigue en este proyecto manteniéndose la facultad tanto del Congreso de la Unión, como del Presidente para la celebración de tratados internacionales.

Para la 62ª. Sesión Ordinaria del 25 de enero de 1917, se votó por unanimidad este artículo que pasó a ser el 133 en el texto definitivo de nuestra Constitución, mismo que será analizado en el próximo capítulo.

j. Reforma de 1934, al artículo 133 constitucional.

El 18 de enero de 1934 se reforma el artículo 133 constitucional, disposición que actualmente nos rige.

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados o que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puede haber en las constituciones o leyes de los Estados.”

En cuanto a las facultades para celebrar tratados internacionales existe un cambio radical, ya que a partir de este momento, **será solo el Senado el que podrá intervenir junto con el Presidente de la República, en la aprobación de estos instrumentos.**

La intervención de los Poderes de la Unión para delinear la política internacional en México, se da de la siguiente manera:

5.1. Intervención del Ejecutivo Federal en la política exterior en México

Secretaría de Relaciones Exteriores

En el derecho constitucional mexicano se ha consagrado como una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal conducir las negociaciones diplomáticas, así, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene sus facultades y obligaciones expresamente señaladas en nuestra Constitución, en el artículo 89 constitucional.

En este apartado se abordará la facultad que le corresponde al Ejecutivo Federal en el ámbito internacional, de gran dimensión y trascendencia para nuestro país.

En el artículo 89 fracción X se prevé que el Presidente tiene la facultad de :

“Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales”.

De acuerdo a la división de funciones que se enunció anteriormente, Carpizo ubica la aprobación de los tratados internacionales, dentro de las facultades legislativas del Ejecutivo.

El maestro Daniel Moreno señala que es el propio Ejecutivo el que sostiene a través del secretario de Relaciones Exteriores, la correspondencia diplomática y la

negociación de los tratados internacionales, con la aprobación del Senado de la República.

Señala que la limitación la marca la misma Constitución, al determinar que no podrán celebrarse tratados internacionales que infrinjan la Norma Fundamental, los que restrinjan la autonomía de los Estados, o los que violen las garantías individuales o que puedan alterar la forma de gobierno federal.

Secretaría de Relaciones Exteriores

Como dependencia de la administración pública centralizada se encuentra regulada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es importante hacer referencia a ella, ya que interviene en la realización de los tratados internacionales.

El Poder Ejecutivo se auxilia de los agentes diplomáticos, a través de la SRE, que, por medio de su secretario, actúa frente a otras naciones a nombre del Presidente de la República.

Según Luis Miguel Díaz, "en los tiempos actuales y debido a la gran cantidad de tratados que se celebran por los Estados, los jefes de Estado generalmente no actúan por sí mismos sino a través de sus representantes. Estos, a excepción de los secretarios de Relaciones Exteriores, usualmente reciben una comisión escrita, llamada plenipotencia o plenos poderes, que los faculta para actuar en nombre del jefe de Estado".³⁹

En el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Reglamento Interior de la SRE se encuentran previstas las facultades de dicha dependencia, en este caso la que nos interesa es aquella que menciona que la SRE será la encargada de :

³⁹ DÍAZ, Luis Miguel, *Tratados Internacionales y la Constitución, en Anuario Jurídico*, México, UNAM, 1983, p. 537.

- I. Manejar las relaciones internacionales y, por lo tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

5.2 Papel del Congreso de la Unión, del Senado de la República y de la Cámara de Diputados

Tomando la clasificación que establece Daniel Moreno⁴⁰, las facultades del Congreso de la Unión se clasifican: a) según la forma con que se actúa; b) según la naturaleza de sus actos.

a) *De acuerdo a la forma con que se actúa :*

El Congreso de la Unión puede desplegar sus **facultades de manera conjunta**, refiriéndose principalmente a las facultades numeradas en el artículo 73 constitucional, que son las que la Constitución señala expresamente que debe realizar el Congreso de la Unión.

Ya que por otro lado, están las **facultades exclusivas** de cada una de las Cámaras, las cuales se realizan de manera separada e independiente.

b) *De acuerdo a la naturaleza de sus actos :*

Pueden ser legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales, ya que a pesar de la división de funciones con que funciona el Estado Mexicano, hay ocasiones en que las actividades que realizan no se apegan totalmente a su función habitual de manera formal.

5.3 El Congreso de la Unión.

De acuerdo a las facultades que constitucionalmente son conferidas al Congreso de la Unión, resulta importante señalar algunas que se refieren de alguna manera a la política internacional del Estado Mexicano.

⁴⁰ MORENO, Daniel, *op. cit.*, p. 441.

Jorge Carpizo señala, que ..."la función primordial del poder legislativo es la creación de leyes como normas de carácter general y abstracto; expide decretos, que son normas que se refieren a determinadas personas, lugares o tiempos; impone las contribuciones; realiza ciertas labores administrativas como el nombramiento de su propio personal; concede amnistías y, en determinados supuestos, conoce y resuelve sobre las faltas del titular del Poder Ejecutivo y de otros altos funcionarios"⁴¹.

Tiene facultades para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República; además expide las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano; y tiene facultades para establecer contribuciones sobre el comercio exterior.

En materia de tratados internacionales, el Congreso de la Unión interviene solo a través del Senado de la República, órgano que tiene facultades expresas en la Constitución, por lo tanto, no existe previsión alguna que indique que el Congreso de la Unión a través de ambas cámaras, estudie o actúe al respecto.

5.4 El Senado de la República

El Senado comparte con el Presidente de la República, la facultad constitucional para celebrar tratados internacionales (artículo 76 fracción I y 133 constitucional).

El Senado de la República en principio representa a las entidades federativas, es por ello que este órgano legislativo aprueba los tratados internacionales, de esta manera, los estados son partícipes de la celebración de los tratados a través de los senadores de la República, quienes obligan a toda la federación con la aprobación de dichos instrumentos.

Sin embargo, en los últimos años el Senado de la República ha desplegado de manera más activa sus facultades constitucionales y diplomáticas en el espacio de

⁴¹ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 300.

la diplomacia parlamentaria, y se vuelve casi forzoso preguntarnos si en materia de tratados internacionales es suficiente la participación que hasta hoy ha tenido.

Constitucionalmente el Senado de la República está facultado de acuerdo al artículo 76 Fracción I, para *“analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”*.

A través de presente trabajo, quedará demostrado que son limitadas las acciones que el Senado tiene para participar en la elaboración de normas internacionales, materia de enorme importancia para el país.

“... tiene funciones en relación con el orden internacional, las que, no obstante su trascendencia, en términos generales puede decirse que se han convertido en mero trámite”⁴².

“Sobre todo en la confección de los tratados y de las reservas firmados por México, que apoya la acción desarrollada por el Ejecutivo Federal en materia internacional... el cambio de la composición partidaria del Senado nuevamente hace pensar en una modificación en la actitud de la Cámara Alta ante la cuestión internacional”⁴³.

Por otro lado, es de gran relevancia señalar algunas facultades que tiene a su cargo el Senado de la República, y que muestran su enorme ingerencia tanto en la vida nacional como internacional de nuestro país, entre otras están :

- Ratificar los nombramientos de agentes diplomáticos, de cónsules generales hechos por el Presidente de la República; además lo autoriza para permitir la salida de tropas nacionales al extranjero, el paso de tropas extranjeras a nuestro país.

⁴² MORENO, Daniel, *op. cit.*, p. 466.

⁴³ RAIGOSA SOTELO, Luis, *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, México, Porrúa, 2003, p. 130.

Estas facultades posibilitan de manera directa la participación del Senado de la República en los actos del poder Ejecutivo, y “fueron acogidas de la Constitución de Estados Unidos, conocida en Filadelfia”⁴⁴.

Por otro lado, Tena Ramírez hace otra precisión al señalar que al igual que en la Constitución estadounidense, no se concede intervención del Senado en la abrogación y en la denuncia de los tratados. La facultad por lo tanto, pertenece exclusivamente al Presidente, como incluida en su atribución general de dirigir las negociaciones diplomáticas⁴⁵.

Por la trascendencia de la materia resulta poco funcional y congruente, la casi nula participación del Senado de la República en la elaboración de tratados internacionales.

5.5 Cámara de Diputados

Revisando las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, no se prevé alguna en materia de política exterior, ni siquiera de manera referencial, por lo tanto, la Cámara de Diputados no tiene de manera exclusiva facultad en materia de celebración de tratados.

Lo cierto es que ha habido un intenso debate acerca de la necesidad de revisar el mecanismo de aprobación de los tratados internacionales, algunos expresando la conveniencia de que la Cámara de diputados intervenga en su aprobación y otros, en que el Senado debe seguir guardando dicha facultad exclusiva.

Una propuesta aún más ambiciosa fue la presentada durante los trabajos que coordinó Muñoz Ledo en lo que llamó “La Reforma del Estado”, donde se propuso:

“facultar a la Cámara de Diputados para aprobar tratados internacionales; para ello se plantearon dos procedimientos, a) facultar a ambas cámaras del Congreso para aprobar todos los tratados, y b) establecer una distinción legal por materia para que, en razón de su naturaleza, unos instrumentos pasen por la aprobación de

⁴⁴ CALZADA PADRÓN, Feliciano, *op. cit.*, p. 326.

⁴⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 355.

ambas Cámaras y otros, sólo por el Senado, en todos los casos, el Senado es la cámara de origen."⁴⁶

6. Conclusiones

- 1) La Constitución es la norma suprema aprobada por la soberanía de un pueblo, que organiza y establece el orden jurídico de un Estado.
- 2) Es la Ley Suprema que recoge los derechos fundamentales de los individuos, establece la organización de un Estado, su forma de gobierno, competencias y límites de los órganos de poder público, las relaciones que se dan entre las autoridades y los individuos, así como entre las autoridades entre sí; asegurando los derechos individuales y sociales otorgados.
- 3) Algunos autores observan que la Constitución contiene una parte orgánica y otra dogmática, otros la distinguen como formal y material, sin embargo, lo que interesa es dejar plasmada la calidad de "Suprema" que tiene esta ley de leyes, ubicada en la cúspide de todo el sistema normativo de un Estado.
- 4) El **principio de Supremacía Constitucional** tiene las siguientes implicaciones:
 - Organiza al Estado,
 - Es una reafirmación del carácter que tiene la Constitución de norma constituyente,
 - La ubicada en la cúspide del sistema normativo, la cual inicia y da validez a todo el ordenamiento jurídico,

⁴⁶ MUÑOZ LEDO, Porfirio, et, al, *Conclusión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001, p.267.

- Le da **unidad** al sistema jurídico-normativo,
 - Brinda **seguridad jurídica** a los gobernados,
 - De la mano de la supremacía constitucional están los instrumentos para hacerla efectiva.
- 5) Fue a partir de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 que el principio de supremacía constitucional aparece aunque de manera incipiente en nuestro sistema jurídico, bajo la premisa de “que los estados tienen la obligación de guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados...”.
- 6) El antecedente inmediato del artículo 133 Constitucional es el artículo 126 de la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, que a su vez recogió el precepto de la Constitución de Estados Unidos.

Desde entonces y de manera expresa, se reconocía una Supremacía no solo de la Constitución sino de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados hechos por el Presidente. Sin embargo, solo se exigía que las leyes que emanarán del Congreso de la Unión estuvieran de acuerdo con la Constitución, no así a los tratados internacionales.

- 7) Hasta 1934 se consideró que era necesario que tanto las leyes del Congreso de la Unión como los tratados Internacionales, debieran estar de acuerdo con la Constitución para ser válidos.
- 8) Los tratados eran aprobados por el Congreso de la Unión hasta 1934, fecha en que se reformó dicho precepto y actualmente constituye una facultad exclusiva de la Cámara de Senadores. Esta facultad de acuerdo con la clasificación de Carpizo, se ubica dentro de las facultades exclusivas del Senado que materialmente no son funciones legislativas, sino ejecutivas.

CAPÍTULO II

UBICACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

1. Los Tratados Internacionales

1.1. Concepto de los Tratados Internacionales

Tratado viene de *Tractus*, que significa ajuste, convenio de un negocio o materia.

Es necesario señalar, que un tratado Internacional es una de las fuentes principales del derecho internacional, a lado de la costumbre internacional y los principios generales del derecho; además de las fuentes auxiliares (o subsidiarias) como las decisiones judiciales y la doctrina⁴⁷.

El Diccionario Jurídico LEX define al tratado como, “el acuerdo internacional de voluntades o, en otros términos, acuerdo celebrado entre sujetos jurídicos del orden internacional”⁴⁸.

Max Sorensen señala, que el tratado es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el derecho internacional.

El jurista **Adolfo Miaja de la Muela** considera que en un sentido amplio un tratado internacional, es “una declaración de voluntad bilateral o multilateral, emanada de sujetos del Derecho Internacional”. Por otro lado, en sentido estricto “Por razón de su forma, y en ocasiones también por su contenido, suele reservarse la

⁴⁷ RODRÍGUEZ PINZÓN, Diego; MARTÍN, Claudia, La dimensión internacional de los derechos humanos, Washington D.C., BID, 1999, p.27.

⁴⁸ Diccionario Jurídico Espasa, Lex, 9ª. ed., Madrid, ESPASA, 2003, p.p. 1395-1396.

denominación de tratados para los convenios más solemnes e importantes, designando a los demás como protocolos, acuerdos⁴⁹.

El internacionalista **Seara Vázquez** establece que un tratado, es “todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional”⁵⁰.

Este autor señala que se habla de sujetos y no de Estados, con la finalidad de incluir a las organizaciones internacionales.

De acuerdo con la maestra **Loretta Ortiz**, “Los tratados son acuerdos entre sujetos de derecho internacional regidos por el DIP”.⁵¹

En el supuesto de que se llegara a celebrar un tratado internacional bajo alguna normatividad interna, o de cualquier otra índole, que no sea el derecho internacional, la maestra Loretta Ortiz comenta que no escaparían a su aplicación y no estarían afectadas en su validez jurídica.

Por su parte la **Convención de Viena** define a los tratados internacionales, como “...Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional ya conste en un instrumento único, o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”⁵².

Por otro lado, **López Bassols** considera que la definición de la Convención de Viena se ha quedado corta.

“La definición clásica de tratado contenida en la Convención de 1969 ha sido rebasada por la realidad internacional.”⁵³

Hermilo López-Bassols considera que una definición contemporánea deberá además, incluir los tratados que se celebran entre dos o más sujetos del Derecho Internacional, que tengan capacidad de celebrar tratados.

⁴⁹ DE LA MUELA, Miaja, *Introducción al Derecho Internacional Público*, 5ª. ed., Madrid, 1970, p.p. 123-124.

⁵⁰ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 16ª. ed, México, Porrúa, 1997, p. 59.

⁵¹ ORTIZ AHLF, *op. cit.*, p. 16.

⁵² Convención de Viena, artículo 2, inciso a), publicada en el DOF el 14 febrero 1975.

⁵³ LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo, *Derecho Internacional Público Contemporáneo e Instrumentos Básicos*, México, Porrúa, 2001, p. 23.

El maestro **Arellano García** opina, que “El tratado internacional es el acto jurídico regido por el Derecho Internacional que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de la comunidad internacional, principalmente Estados, con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar y detallar, derechos y obligaciones.

Si el acuerdo de voluntades es realizado entre dos sujetos de la comunidad internacional, estamos frente al tratado bilateral. Cuando el consentimiento encierra la conveniencia de más de dos voluntades, se produce el fenómeno de la Convención Multilateral⁵⁴.

El tratado internacional es celebrado entre sujetos a los que el orden jurídico internacional, atribuye la cualidad de sujetos jurídicos internacionales.

Comparto la opinión de estos autores, ya que en nuestros tiempos, no es factible limitarnos a los Estados Nacionales para referirnos a los sujetos de derecho internacional, frente al fenómeno de globalización, vemos que existen otros organismos internacionales, comunidades, organizaciones civiles, religiosas, humanitarias, o de salud, que están reconocidas por la comunidad internacional y por lo tanto, tienen la facultad de celebrar tratados internacionales.

1.2. Clasificación de los Tratados internacionales

El internacionalista Arellano García⁵⁵ menciona que existen varios criterios para clasificar los tratados internacionales, entre los que destacan:

1. Desde el punto de vista del número de los sujetos que lo suscriben, serán bilaterales, multilaterales o plurilaterales.
2. De acuerdo a la materia que regulan, serán jurídicos, económicos, comerciales, administrativos, políticos, de alianza, culturales, tecnológicos, de defensa, y yo agregaría humanitarios, de seguridad, ecológicos, materias hoy, de gran relevancia.

⁵⁴ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, 3ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 632.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 640.

3. De acuerdo a su carácter normativo, pueden establecer normas jurídicas individualizadas para los Estados contratantes, entonces serán “tratados-contrato”, y los que crean normas jurídicas generales para los Estados serán “tratados-leyes”.
4. Desde el punto de vista de la futura adhesión de otros Estados a un instrumento internacional, podrán ser abierto o cerrados.
5. Por su duración, podrán ser transitorios o permanentes; los primeros tienen vigencia limitada y regulan una situación de manera provisional; los segundos son indefinidos.
6. Desde el punto de vista de la permisión o rechazo de reservas, podrán ser estrictos o flexibles.
7. Por su ratificación, habrá aquellos que serán sometidos a ratificación, y aquellos que no la requieran como los “acuerdos ejecutivos”.
8. Por su alcance subjetivo, podrán aplicarse solo a los Estados que la celebran, que serán de alcance limitado; y aquellos cuya aplicación podrá extenderse a los gobernados, a las entidades federativas, o a terceros Estados; en este caso tendrán alcance amplio.

De acuerdo con el maestro **Modesto Seara** los tratados pueden clasificarse en:

- a) Los *tratados – contrato*, que tienen alcance muy limitado, en tanto se celebran para crear una obligación jurídica que se extingue con el cumplimiento del tratado.
- b) Los *tratados- ley*, cuya finalidad es la de crear un reglamentación jurídica permanente obligatoria.

De acuerdo a las partes que intervienen en un tratado, éstos pueden ser bilaterales cuando sólo hay dos partes, o multilaterales o plurilaterales, cuando participan más de dos Estados.

1.3. Recepción del los Tratados Internacionales en el derecho interno

"... en la mayoría de los Estados, el Derecho constitucional no establece la adopción automática del tratado, sino que su integración en el Derecho interno se verifica mediante un acto especial de recepción que más que a las consideraciones teóricas de las doctrinas dualistas obedece a las exigencias de la técnica constitucional de la separación de poderes."⁵⁶

Acertadamente **José Pastor Ridruejo** afirma, que la adopción que hace el Derecho Interno de los Tratados Internacionales se refiere a los requisitos que de manera interna se deberán cumplir, algunos de estos requisitos los llevan a cabo de manera coordinada diversos órganos del Estado, de ahí que se mencione el principio de división de poderes.

De acuerdo con la maestra **Loretta Ortiz** los sistemas de recepción o incorporación de los tratados internacionales en los sistemas jurídicos internos, pueden clasificarse en dos grandes grupos:

- Los que son de aplicación automática
- Los que requieren de recepción especial

La recepción automática no requiere de algún acto normativo especial para su incorporación en el sistema jurídico interno, así tenemos que una vez que el tratado entra en vigor internacionalmente, se considera que forma parte del sistema jurídico interno.

Se refiere a aquellos tratados cuyas cláusulas son lo suficientemente claras y concretas para permitir su aplicación directa por parte de los tribunales y demás órganos del Estado.

⁵⁶ PASTOR RIDRUEJO, José, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 6ª ed, Madrid, Editorial Tecnos, 1996, p. 200.

Por otro lado, requerirán de una recepción especial aquellos tratados internacionales que para ser obligatorios e incorporarse al sistema jurídico interno de un Estado, requieran de un acto jurídico también interno, como una ley o decreto.

1.3.1. Recepción de los Tratados Internacionales en México

Para José Ramón Cossío, la incorporación consiste en el conjunto de modalidades jurídicas que hacen los órganos estatales que queden obligados por el derecho internacional. Señala que el procedimiento de incorporación de tratados es la única referencia constitucional, a procedimientos y órganos en materia de recepción de normativa internacional en nuestro orden interno.⁵⁷

De acuerdo a este autor, en el sistema jurídico mexicano **se cuenta con un sistema de recepción de tratados automática** en los términos del artículo 133 constitucional, ya que los tratados internacionales forman parte de nuestro sistema jurídico, una vez que han sido aprobados por los órganos competentes para ello, no necesitan de una ley específica de recepción para entrar en vigor.

Según Loretta Ortiz, "... es claro que el sistema de incorporación de los tratados a nuestro sistema jurídico es automático, ya que una vez que el tratado es ratificado internacionalmente, en el nivel interno sólo se requiere su publicación"⁵⁸.

"No se requiere una ley que introduzca en lo interno el tratado internacional, basta con su publicación en el Diario Oficial de la Federación"⁵⁹.

De tal manera que solo habrá que atenerse a la calidad que tengan las normas contenidas en los tratados internacionales, ya que si son normas auto-ejecutivas, para su aplicación inmediata no requerirán de algún acto legislativo o administrativo posterior, y las no ejecutivas, tendrán que desarrollarse en leyes elaboradas por el Congreso de la Unión.

⁵⁷ COSSÍO, José Ramón, *El Senado de la República y las Relaciones Exteriores*, México, Porrúa-Senado-ITAM, 2003, p. 55.

⁵⁸ ORTIZ AHLF, Loretta, *op. cit.*, p. 41.

⁵⁹ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, *op. cit.*, p. 699.

De acuerdo con este criterio, en nuestro sistema normativo la incorporación de los tratados internacionales se da a través de la vía automática, una vez que el Presidente de la República publica en el Diario Oficial de la Federación un tratado que ha cumplido en forma y fondo con la Constitución, se incorpora a nuestro sistema normativo de acuerdo a lo que establece el artículo 70 constitucional. Y se adopta lo que la doctrina denomina una posición “monista nacionalista”, ya que se condiciona la entrada en vigor de un tratado a la adecuación con la Constitución.

1.3.2. Recepción de los Tratados Internacionales en otros países

Canadá

En Canadá, una vez que se da la ratificación del un tratado internacional, es necesario que además esas normas sean incorporadas por una ley interna.

De acuerdo a la materia requerirán de la aprobación del Poder Legislativo Federal o del Provincial. “El sistema de recepción del derecho internacional convencional en el derecho interno canadiense es un sistema dualista”⁶⁰.

Francia

La Constitución francesa de 1958 concede a los tratados publicados autoridad superior a las leyes, en su artículo 55 constitucional se establece 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”.

Al determinar que desde el momento de su publicación tienen autoridad superior a las leyes, les reconoce una incorporación automática.

⁶⁰ MALPICA DE LAMADRID, Luis, *La influencia del derecho internacional en el derecho mexicano*, México, Noriega editores, 2002, p. 600.

España

España sigue un sistema monista en las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno⁶¹.

El Artículo 96 constitucional expresa, que “Los tratados internacionales validamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España formarán parte del ordenamiento interno...”. Una vez publicado en el Boletín Oficial del Estado, las normas del tratado internacional son obligatorias para todos los ciudadanos y autoridades de España.

En estos tres países que he mencionado solo en Canadá se requiere de un acto de producción legislativa posterior, que haga válida la vigencia de los tratados internacionales, ni en Francia, ni en España así como tampoco en México como ya se señaló, se requiere de alguna formalidad posterior.

1.4. Intervención de los órganos del Estado en la celebración de Tratados Internacionales.

La Convención de Viena señala en su artículo 7, párrafo 2º que la competencia en materia de celebración de tratados corresponde:

- A los jefes de Estado y Ministros de Relaciones Exteriores;
- A los jefes de Misión Diplomática;
- Representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante un Organismo Internacional.

En caso de que se celebre un tratado por funcionarios distintos a los anteriormente mencionados, se requerirá que presenten para ello plenos poderes, o bien, tenga facultades por el Estado que representa, por así considerarlo su legislación interna.

⁶¹ *Ibidem*, p. 605.

“En el ámbito internacional, la facultad de celebrar tratados, acuerdos, convenios, etc., se entiende reservada, en el supuesto de Estados compuestos o federados, a los órganos centrales, salvo que la propia Constitución les conceda dicha facultad a las entidades federativas, sujeta a los límites que establece el orden jurídico interno y al reconocimiento de terceros Estados de la Comunidad Internacional.”⁶²

1.5. Intervención de los poderes de la Unión en la celebración de tratados internacionales en México.

En el primer capítulo de este trabajo se abordó la evolución del procedimiento de la celebración de los tratados en México. En este apartado, se analizará la forma en que los Poderes de la Unión intervienen en la elaboración de tratados.

La estructura del poder como la llama Modesto Seara, es el reflejo del proceso de formulación de la política exterior en el cual, en un régimen presidencialista como el nuestro, tiene a la Secretaría de Relaciones Exteriores como instrumento de aplicación y concretización de dichas decisiones presidenciales⁶³.

La Constitución Mexicana vigente, hace participar de manera conjunta al Presidente de la República y al Senado en las relaciones internacionales, donde ambos juegan un papel fundamental en la celebración de tratados.

A) Facultades del Ejecutivo Federal

Por una parte, en el sistema político mexicano el Presidente de la República es quien constitucional y políticamente tiene la facultad de dirigir la política internacional, es competente para celebrar tratados internacionales y es, por excelencia, el representante del Estado Mexicano dentro y fuera del país.

Las facultades del presidente de la República relativas a las relaciones internacionales aparecen en el artículo 89 constitucional:

⁶² ORTIZ AHLF, Loretta, *op. cit.*, p. 50.

⁶³ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Política Exterior en México*, 3ª ed., México, Harla, 1985, p. 63.

De acuerdo al párrafo II del artículo 89, le corresponde al Presidente de la República remover a los agentes diplomáticos y nombrar y remover funcionarios de la administración, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

El tercer párrafo le otorga facultades al titular del Ejecutivo, de nombrar ministros, agentes diplomáticos o cónsules generales con aprobación del Senado.

El Presidente de la República, de acuerdo al párrafo X tiene la atribución de dirigir la política internacional, de conducir las negociaciones diplomáticas y de celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la aprobación del Senado.

“Jurídicamente el titular de la facultad para celebrar tratados y convenciones es el Presidente de la República; nadie más goza de ella. A él le compete determinar el momento, las condiciones, los medios para iniciar y realizar las negociaciones diplomáticas y él es el único que puede solicitar al Senado la ratificación de un tratado y, en su caso, por los conductos previstos por la ley y el derecho internacional, denunciarlo y rescindirlo. Quienes intervienen en las negociaciones diplomáticas acatan sus instrucciones y actúan como sus representantes.”⁶⁴

Esta enorme facultad del titular del Poder Ejecutivo, está limitada de acuerdo al mismo 133 constitucional y a los artículos 15 y 18, en virtud de que:

Todo tratado deberá estar de acuerdo con nuestra Constitución, (artículo 133).

Por otro lado, el artículo 15 constitucional prohíbe la celebración de tratados de extradición para reos políticos, para delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito la condición de esclavos y aquellos que alteren las garantías individuales.

Por último, el artículo 18 de la Constitución señala que el Presidente no está facultado para incluir en tratados el intercambio de reos, a delincuentes del orden común, a menos que no se lo soliciten los gobernadores de las entidades federativas correspondientes.

⁶⁴.ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.*, p. 573.

“... los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto”.

B) Facultades del Senado de la República.

Las facultades que el Senado tiene en materia de política internacional han sido abordadas en el capítulo Primero de esta tesis, por lo que en este apartado solo será mencionada su intervención en la elaboración de tratados internacionales.

El artículo 76 constitucional fracción I señala, como una de las facultades exclusivas del Senado de la República “Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal ...aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”.

El Senado de la República, es el “...órgano constitucionalmente facultado para controlar la actuación presidencial en la conclusión de tratados... en otras palabras, encargado del control democrático de las relaciones exteriores de México, mediante un control de la conclusión de tratados realizada por el Ejecutivo”⁶⁵.

En el derecho constitucional mexicano se ha consagrado como una atribución exclusiva del Ejecutivo de la Unión, conducir las negociaciones diplomáticas y la facultad compartida con el Senado, para darle positividad a los tratados”⁶⁶.

El jurista Modesto Seara considera que la actuación del poder legislativo en México era casi “testimonial”, ya que las más de las veces se daba una aprobación en automático de los tratados internacionales que ponía a su consideración el Poder Ejecutivo, menciona que fueron contadas las ocasiones en las que el Senado negó la ratificación de algunos tratados⁶⁷.

⁶⁵ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Política Exterior en México*, op. cit., p. 67.

⁶⁶ MALPICA DE LAMADRID, Luis, op. cit., p. 617.

⁶⁷ El caso del tratado firmado por México, de imprescriptibilidad de los crímenes de guerra, rechazado por el Senado por ser incompatible con la Constitución.

Hasta hoy, la actividad que lleva a cabo el Senado, es recibir de parte de la Secretaría de Gobernación copia del Tratado Internacional que se pretende suscribir, con un memorandum que de manera escueta menciona la intención, los objetivos y las ventajas de dicho instrumento. En este proceso el Senado se limita simple y exclusivamente a elaborar un dictamen, en el cual la mayoría de las veces adopta los mismos argumentos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para finalmente establecer que se está de acuerdo con la suscripción de mismo, como bien lo señala Modesto Seara, “de manera testimonial”, para después someterlo a la votación de la mayoría simple de los senadores y remitirlo al Ejecutivo para sus efectos constitucionales.

1.5.1 Ratificación y aprobación de los Tratados internacionales.

Aprobar significa dar por bueno, asentir a una opinión.⁶⁸

Ratificar deriva del latín, *ratu*, que significa confirmado y *facere*, que quiere decir hacer; es la aprobación o confirmación de algo. Confirmar y mantener la validez o verdad de algo.⁶⁹

Arellano García establece que la ratificación de los tratados internacionales consiste en la aprobación que hace el órgano con facultades para ello, al interior de un Estado y se presenta una vez que ha sido redactado y firmado el documento.

Menciona la existencia de una voluntad compleja al existir un órgano interno para redactar y firmar los tratados, y otro distinto también interno, para aprobar dicho tratado ya redactado y firmado.

“Se ha dicho que el Senado aprueba los tratados concluidos por el Presidente de la República, y luego el mismo Presidente los ratifica. Esta interpretación proviene de una confusión terminológica, al aceptar en su sentido nominal los términos utilizados en la práctica de México: “aprobar los tratados” como una de las

⁶⁸ Diccionario de la Lengua Española Esencial, Larousse, México, Planeta, 2002, p. 49.

⁶⁹ *Ibidem.*, p. 556.

funciones del Senado, según el artículo 76 y "... ratifico y confirmo este tratado...", según la fórmula que se pone en boca del Presidente."⁷⁰

Modesto Seara señala que la ratificación entraña la **facultad que el Senado, tiene de controlar la actuación presidencial** en lo que a la conclusión de tratados se refiere.

No tendría sentido que el Presidente ratifique un tratado que él mismo puso a consideración del Senado, además señala que **la facultad de ratificar lleva consigo la de rechazar la totalidad o parte del texto del tratado, y no tendría lógica que una vez que el Senado lo ha considerado, al final decida el Presidente no aprobarlo o no aceptarlo.**

Argumenta que la expresión "ratifico y confirmo", consiste únicamente en comunicar una ratificación que ha hecho el Senado, lo cual le da efectos internacionales a un acto constitucional interno. La ratificación tiene razón de ser, en virtud de que consiste en un nuevo análisis, con una revisión de fondo y forma, pudiendo otorgar la ratificación, o bien negarla, considerando si está de acuerdo y no contraviene a la Constitución, si no se vulneran o restringen intereses nacional, si siguen con los principios que rigen la política exterior mexicana, si se ha celebrado debidamente cerciorándose de que no haya vicios de voluntad, o bien, si es necesario formular alguna reserva.

La ratificación puede o no ser necesaria en la culminación de la celebración de un tratado internacional, sin embargo, en nuestro país es una obligación para ser válido.

En ocasiones el propio tratado prevé que así sea, o bien cuando se firme con reserva de ser ratificado con posterioridad; asimismo, algunos países como el nuestro permiten la celebración de acuerdos ejecutivos que no requieren de la ratificación para ser válidos.

⁷⁰ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Política Exterior en México*, op. cit., p. 67.

Por lo tanto, si un Estado exige que un tratado internacional tenga que ser ratificado, deberá determinar tanto al órgano como al procedimiento que habrá de seguirse para lograr dicha ratificación.

En la esfera internacional también se habla de ratificación y al respecto, se establece que se debe hacer el canje, o depósito del instrumento de ratificación. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados establece en su artículo 16, con respecto al canje o depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación, adhesión, que salvo se prevea otra cosa, estos instrumentos hacen constar el consentimiento de un Estado cuando se realice el canje, depósito, o notificación.

La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados determina en su artículo 2, numeral 1, inciso b) que "se entiende por "ratificación", "aceptación", "aprobación" y "adhesión", ... el acto internacional por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado".

Como se puede observar existen dos momentos en la aprobación de un tratado internacional, uno al interior del Estado que el Senado lleva a cabo, que es precisamente la aprobación de un tratado, y el segundo, cuando a través del Ejecutivo se manifiesta internacionalmente la intención del Estado Mexicano de obligarse con la ratificación internacional.

La aprobación de un tratado internacional de acuerdo con nuestra Constitución corre a cargo del Senado de la República, quien tiene la facultad de examinar, analizar, considerar un tratado internacional y, en caso de no tener inconveniente, votarlo para sus consecuentes efectos constitucionales.

La aprobación de un tratado internacional corresponde constitucionalmente al Senado de la República a partir de la reforma de diciembre 1977, donde le fue otorgada la facultad de participar en el análisis de la política internacional en México, órgano que autoriza al Presidente al canje o depósito de los tratados internacionales.

“Esto obedece a que el Senado de la República, en nuestro sistema federal, representa a los estados federados; por eso, el Senado aprueba los tratados, que forman parte del derecho internacional, y que es una materia reservada exclusivamente a la Federación; los estados federados participan por medio de sus senadores, quienes los comprometen al cumplimiento de los tratados celebrados por el Ejecutivo Federal.⁷¹

Promulgación

En México no está establecido un término legal para la ratificación de un tratado internacional, de acuerdo a la costumbre, dicho plazo se acuerda dentro del texto mismo del instrumento para que el tratado entre en vigor, que generalmente es de 90 días. Por lo tanto, en este lapso de tiempo deberá promulgarse el tratado, en el caso de México en el Diario Oficial de la Federación.

1.5.2. Facultad de celebrar tratados en otros países

Canadá

La facultad de celebrar tratados internacionales, la tiene el Poder Ejecutivo Federal. De acuerdo a la materia, requiere la aprobación del Poder Legislativo Federal o Provincial.⁷²

España

La Constitución española de 27 de diciembre de 1978, contempla en su artículo 93 a los llamados “Tratados con delegación de competencias constitucionales a una organización internacional”, en los cuales se permite que mediante ley orgánica (que requiere ser aprobada por una mayoría absoluta del Congreso de Diputados), se pueda autorizar la celebración de tratados, dándole a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.

⁷¹ MALPICA DE LAMADRID, Luis, *op. cit.*, p. 617.

⁷² *Ibidem*, p. 600.

También existen los “tratados que requieren previamente el consentimiento del Rey”, que se refieren a aquellas materias en las cuales se necesita previa a la prestación del consentimiento del Estado para obligarse, la autorización de las Cortes Generales. Se refiere a los tratados de carácter político, a los de carácter militar, a los que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales, a los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública y a los que supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

En España la expresión “prestación del consentimiento del Estado”, se refiere al Rey. “Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes”⁷³.

La celebración de algún otro tipo de tratados que no se refiera a los anteriores, deberán informarse al Congreso de los Diputados y al Senado.

La Constitución española prevé la celebración de un tratado internacional que contenga estipulaciones contra la misma Carta Fundamental; en este caso, se exigirá la previa revisión constitucional. Aquí, el Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional – integrado por 12 miembros nombrados por el Rey – para que en su caso declare si existe o no esa contradicción.

España sigue un sistema monista en las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno⁷⁴.

Artículo 96 constitucional “Los tratados internacionales validamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España formarán parte del ordenamiento interno...”. Una vez publicado en el Boletín Oficial del Estado, las normas de éste son obligatorias para todos los ciudadanos y autoridades de España.

⁷³ Artículo 62 párrafo 2, de la Constitución Española de 1978.

⁷⁴ MALPICA DE LAMADRID, Luis, *op. cit.*, p. 605.

Francia

El régimen jurídico francés es un sistema monista. El Presidente de la República es quien negocia y ratifica los tratados, además debe ser informado de toda negociación encaminada a la concertación de un acuerdo internacional no sujeto a ratificación.

“Al parecer el monismo del sistema jurídico francés, es con primacía del derecho internacional, pues acepta la posibilidad de que un tratado contenga una cláusula contraria a la Constitución.”⁷⁵

En Francia, el Consejo Constitucional integrado por nueve miembros, requerido por el Presidente de la República, por el Primer Ministro, por el Presidente de cualquiera de las dos Asambleas o por 60 diputados o por 60 senadores, declara que un compromiso internacional es contrario a la Constitución, la autorización para ratificar o aprobarlo solo podrá otorgarse previa revisión de la Constitución.

La validez de un tratado en Francia se adquiere con su publicación en el Boletín Oficial.

En su artículo 55 constitucional establece 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.

1.6. Celebración y aprobación de los Tratados Internacionales.

La Convención de Viena en 1969 ha reglamentado el derecho de los tratados, y determina que para que tenga efectos jurídicos un tratado internacional, será necesario que cubra cada una de las etapas tanto de forma como de fondo.

El procedimiento para la celebración de tratados consta de 3 etapas:

1. Negociación

⁷⁵ *Ibidem*, p. 608.

2. Adopción del Texto

3. Autenticación

4. Manifestación del Consentimiento

1) **Negociación.** Si bien no está legislada de manera autónoma por la Convención de Viena, constituye el primer acercamiento en el cual se ponen de acuerdo las partes acerca de las cláusulas que contendrá el tratado.

Modesto Seara señala que son todas aquellas discusiones que hacen los agentes diplomáticos de un Estado y los representantes de otro, por lo regular, funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores para los tratados bilaterales, ya que en los multilaterales las discusiones se establecen en una conferencia o congreso internacional.

En ambos casos, se debe tener competencia para llevar a cabo la negociación de los tratados en las normas internas de cada país. En México, se otorga a través de la Constitución.

Se deben presentar "plenos poderes" otorgados por los órganos competentes de los Estados. Aunque en ocasiones el cargo lleva implícita la representación, tal es el caso de los Jefes de Estado, de Gobierno o de los Ministros de Relaciones Exteriores.

El artículo 1º de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados señala que, "Se entiende por plenos poderes un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para representar al Estado en la negociación, la adopción y la autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado".

En nuestro país la Secretaría de Relaciones Exteriores y la dependencia que tenga competencia de acuerdo a la materia del tratado, acordarán la integración de las delegaciones que participarán en su negociación.

La adopción del texto de acuerdo con la Convención de Viena en su artículo 9, deberá ser aprobado por consentimiento de los Estados que están suscribiéndolo, y cuando se trate de una conferencia internacional, dicha adopción se hará con la mayoría de las dos terceras partes de los Estados presentes con facultad de voto.

2) **Adopción del texto.** De acuerdo al artículo 9 de la Convención de Viena, los tratados internacionales una vez negociados, se adoptan como definitivos por el acuerdo unánime de las partes. En caso de ser bilateral por unanimidad, y si son multilaterales, según los dispongan los Estados partes, en caso de no haber acuerdo, por las dos terceras partes de los presentes y votantes.

3) **Autenticación.** Según el artículo 10 de la Convención de Viena, el texto de un tratado será auténtico y definitivo: cuando se haya hecho a través del procedimiento contenido en el mismo texto, o bien en el que convengan los Estados parte; en caso de que no se prevea dicho procedimiento, se hará a través de la firma *ad referendum* o la rúbrica de los representantes de cada Estado en el texto mismo, o bien en el acto de la Conferencia en que figure el texto.

4) **Manifestación del Consentimiento.** Diversas son las formas de manifestar el consentimiento según la Convención de Viena, que establece en el artículo 11 lo siguiente:

- ✓ **La firma.** Marca el final de las negociaciones del tratado, además de reconocer el texto del mismo y expresar la voluntad de obligarse de un Estado a través de sus representantes.

La firma "ad referendum", se da de manera provisional ya que será necesario que se someta a una aprobación definitiva, y una vez que suceda esto equivaldría a la firma definitiva.

La rúbrica se presenta, cuando el funcionario plasma al final del texto sus iniciales, tiene consecuencias equivalentes a la firma, si así lo convinieron los Estados parte.

La firma de un tratado no obliga al Estado signatario a ratificarlo.

- ✓ **Canje de instrumentos.** Se presenta cuando en los mismos instrumentos se prevé la voluntad del Estado, o bien, cuando los Estados han decidido dar a dichos instrumentos ese peso.
- ✓ **La ratificación.** Es el mecanismo a través del cual, un Estado establece en su derecho interno los requisitos para comprometerse internacionalmente.

“Hoy, los principales sistemas constitucionales reservan ese poder, o al órgano Legislativo o al Legislativo y el Ejecutivo, actuando en concierto. En México, según la Constitución de 1917 en vigor, son facultades exclusivas del Senado: 1) aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras (Art. 76).⁷⁶

Otro de los aspectos de la ratificación, es precisamente el mecanismo que en el ámbito internacional se requiere para darle al tratado fuerza obligatoria, ya sea el intercambio de instrumentos de ratificación o su depósito, que en tratados bilaterales un Estado le comunica al otro su ratificación, o bien, se intercambian las cartas de ratificación; y en los multilaterales, se depositan los instrumentos de ratificación en el país depositario, quien recibirá y comunicará acerca de los instrumento de ratificación.

Esta figura aparece cuando el tratado así lo dispone, los Estados han acordado que sea sometido a su ratificación, o cuando alguno de los representantes estatales firme a reserva de ratificación.

En México el Presidente de la República comunica, o bien, deposita el instrumento de ratificación.

- ✓ **La aceptación y la aprobación.** La Convención de Viena de 1969 no define estas figuras, sin embargo, hace referencia a ambas en los mismos términos que para la ratificación, por lo que el Maestro Modesto Seara ha

⁷⁶ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 206.

declarado que aprobación y aceptación, realmente significa que se someterá a ratificación.

- ✓ **La adhesión.** Se presenta cuando un país que no ha firmado un tratado pueda formar parte de él con posterioridad. Para ello se requiere que los Estados parte hayan aceptado esta posibilidad, o bien, se pongan de acuerdo para ello. La adhesión se puede dar en cualquier momento, después de la firma de los Estados parte.
- ✓ O cualquier otra forma que se hubiere convenido.

Reserva

La Convención de Viena define la Reserva en su artículo 2º párrafo primero inciso d), de la siguiente manera:

Una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o su denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado.

Los únicos casos en los que no se permiten formular reservas son:

1. Cuando están prohibidas expresamente por el tratado.
2. Cuando no se encuentren dentro de las permitidas por el tratado.
3. Cuando el Tratado es omiso al respecto. En este caso las reservas sólo se admiten cuando no son contrarias al objeto y fin del tratado en cuestión.

Las reservas autorizadas expresadas por el tratado no requieren de una aceptación posterior, a menos que el tratado así lo determine, en todos los demás casos se requiere ser aceptada aunque sea de manera implícita.

En caso de que se requiera la aceptación, se considera que una reserva ha sido aceptada por un Estado cuando el mismo no ha formulado objeción alguna a la

misma, dentro de los 12 meses siguientes a la fecha en que la reserva haya sido notificada.

Enmienda y Modificación de los tratados.

De acuerdo a la Convención de Viena, la Enmienda constituye un cambio en alguna o algunas de las disposiciones del tratado, donde dicha variación afecta a todos los Estados parte.

La Modificación constituye un acuerdo celebrado entre algunas de las partes, para modificar el tratado respecto de ellas exclusivamente.

La Convención señala en su artículo 39 el procedimiento para llevar a cabo las enmiendas, en el cual se aplican las reglas generales para la celebración de tratados.

Para los Estados que sean parte de un tratado, una vez que haya entrado en vigor una enmienda deberán manifestar si es su deseo aceptar dicha enmienda ya que, de lo contrario, será parte del tratado enmendado, excepto en sus relaciones con los Estados que no hayan aceptado la enmienda, quienes se regirán por el tratado original.

Nulidad

Las causales de nulidad de los tratados internacionales son taxativas, es decir, un tratado no puede impugnarse sino por los motivos enumerados en la Convención y mediante los procedimientos que la misma establece.

Se distingue así, entre causales de invalidación y causales de nulidad. Las primeras constituyen vicios en el consentimiento que pueden ser invocadas por la parte afectada, tales causales son:

1. La violación de una norma de derecho interno, (artículo 46)

"... algunos autores sostienen las tesis llamadas constitucionalistas y consideran que no es válido el tratado celebrado en violación a las disposiciones constitucionales...otros en cambio, siguen la escuela internacionalistas y afirman que el tratado es internacionalmente válido y obliga al Estado"⁷⁷.

2. La restricción a los poderes del representante, (artículo 47)

Se da en el caso de que el representante del Estado no tenga poderes plenos suficientes para manifestar el consentimiento, ya que en caso de que sean limitados, y actúa haciendo caso omiso de tales restricciones estará ante esta hipótesis.

3. Error, (artículo 48)

Se podrá alegar si el error se refiere a un hecho o a una situación cuya existencia diera por supuesta ese Estado en el momento de la celebración del tratado y constituyera una base esencial de su consentimiento en obligarse por el tratado.

4. Dolo, (artículo 49)

En este caso se refiere a que un Estado sea inducido a celebrar un tratado internacional por la conducta fraudulenta de otro Estado, se podrá alegar el dolo como vicio de su consentimiento en obligarse a un tratado.

5. Corrupción del representante, (artículo 50)

Si la manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado ha sido obtenida mediante corrupción de su representante, efectuada directa o indirectamente por otro Estado negociador, aquel Estado podrá alegar esa corrupción como vicio de su consentimiento en obligarse por el tratado.

Las causales de nulidad son:

⁷⁷ ORTIZ AHLF, Loretta, *op. cit.*, p. 27.

1. La existencia de coacción sobre el representante de un Estado (artículo 51)

La manifestación del consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado que haya sido obtenida por coacción sobre su representante mediante actos o amenazas dirigidos contra él, carecerá de todo efecto jurídico.

La coacción sobre el representante se refiere a toda forma de intimidación de que puede ser objeto un representante, personalmente, no como órgano del Estado. Esta causal tiene como consecuencia la nulidad absoluta, no del tratado sino de la manifestación del consentimiento.

2. La coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza, (artículo 52)

Es nulo todo tratado cuya celebración se haya obtenido por la amenaza o el uso de la fuerza en violación de los principios de derecho internacional incorporados en la Carta de las Naciones Unidas.

Actualmente el no uso de la fuerza armada, constituye uno de los principios básicos de la ONU y es una norma de *ius cogens*.

Esta nulidad no es subsanable y puede ser invocada por cualquier Estado interesado, aunque no haya sido víctima de la coacción.

3. La incompatibilidad con una norma de *ius cogens* (artículo 53).

Para los efectos de la Convención de Viena, cuando se viole una norma de *ius cogens* o norma imperativa de derecho internacional general, "... es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter".

Terminación de los Tratados.

La terminación de un Tratado Internacional da a las partes, la oportunidad de dejar de cumplir con el mismo sin afectar ningún derecho u obligación jurídica creada por el tratado, durante su periodo de vigencia.

El presente trabajo no pretende abundar en este tema, sin embargo, se mencionarán las causas de terminación y suspensión de un tratado, mismas que quedan explícitas en la Convención de Viena en los artículos 54 al 64, y son las siguientes:

- Voluntad de las partes;
- Denuncia;
- Celebración de un tratado posterior;
- Violación grave de un tratado;
- Imposibilidad subsiguiente de cumplimiento;
- Cambio fundamental de circunstancias; y
- Aparición de una nueva norma internacional de jus cogens.

Ley Sobre la Celebración de Tratados

Ésta ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992, establece que el procedimiento para la aprobación de un tratado internacional, es el siguiente:

1. Otorgamiento de Plenos Poderes. Que es el documento mediante el cual se designa a una o varias personas para representar a los Estados Unidos Mexicanos en los actos tendientes a la celebración de un tratado, esta atribución le corresponde al Presidente de la República.

2. Firma ad referéndum. Es el acto mediante el cual se manifiesta el consentimiento de los Estados Unidos Mexicanos, que estará condicionado a su posterior ratificación para considerarse definitivo.

3. Aprobación. Le corresponde constitucionalmente al Senado la aprobación de los tratados celebrados por el Presidente de la República, los cuales deberán ser turnados a comisiones para la debida elaboración del dictamen, y finalmente serán sometidos al Pleno del Senado.

4. Ratificación. Que es el acto por el cual los Estados Unidos Mexicanos, hacen constar su consentimiento en el ámbito internacional.

La voluntad del Estado Mexicano para obligarse por un tratado, se manifestará a través del intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el Senado del Tratado.

5. Publicación. Que deberá hacerse en el Diario Oficial de la Federación para que sea obligatorio.

6. Registro. La Secretaría de Relaciones Exteriores, deberá inscribirlo en el Registro Correspondiente.

2. Marco jurídico internacional sobre los tratados.

Muchos han sido los esfuerzos por codificar las reglas aplicables a los tratados internacionales, y no es para menos, si se tiene en cuenta que constituye una de las fuentes primordiales del Derecho internacional.

Poco a poco el derecho internacional, pero sobre todo, el derecho internacional convencional fue adquiriendo gran importancia, creándose la necesidad de regular con toda precisión la materia de los tratados internacionales.

La evolución de este reconocimiento inició en 1928, cuando la Sexta Conferencia Panamericana adoptó una Convención, codificando los principios del Derecho de los tratados. Más adelante la Universidad de Harvard, encargó un Proyecto sobre

el Derecho de los tratados en 1938. Las Naciones Unidas a través de la Comisión de Derecho Internacional inició sus trabajos en 1949, presentando un proyecto final aprobado en Ginebra en 1967, que sería puesto a consideración en dos etapas, en 1968 la primera y la segunda en 1969.

Las normas aplicables al derecho de los tratados fueron hasta 1980, esencialmente de carácter consuetudinario.

Así tenemos que en la Conferencia de Viena de 1969, se inicia con la codificación de tan importantes instrumentos de derecho internacional.

La relevancia que tienen los tratados internacionales está reconocida por la Carta de las Naciones Unidas, al establecerse que es voluntad de los pueblos crear condiciones bajo las cuales, puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional.

2.1. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, celebrada el 23 de mayo de 1969. En vigor desde enero de 1980 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de febrero de 1975.

Se dio como culminación de los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas, misma, que el 22 de mayo de 1969 fue firmada en Viena, dicho texto recoge y formula sistemáticamente las normas del derecho internacional de naturaleza consuetudinaria que hacían referencia a los tratados.

México ratificó la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados el 25 de septiembre de 1974, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975 y entró en vigor el 27 de enero de 1980.

Esta Convención reconoce la importancia cada vez mayor de los tratados internacionales como fuente del derecho internacional, y como medio para desarrollar la cooperación pacífica entre las naciones, la codificación y el desarrollo progresivo del derecho de los tratados, contribuirá a la consecución de

los propósitos de las Naciones Unidas, que es mantener la paz y la seguridad internacional, fomentar entre las naciones las relaciones de amistad, y promover la cooperación internacional.

La Convención de Viena define a los tratados internacionales en su artículo 2º párrafo primero como: “...Un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional ya conste en un instrumento único, o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

De acuerdo a lo anterior, las características de un Tratado Internacional reconocidas por la Convención de Viena son:

1. Un tratado internacional deberá celebrarse por escrito independientemente de que estén contenidos en un solo instrumento, o en una serie sucesiva de instrumentos.
2. Entre Estados.
3. Y regido por el Derecho internacional.

Esta definición fue considerada incompleta por la Comunidad Internacional, lo que dio lugar, el 21 de marzo de 1986, a una nueva Convención donde se incluían además de los Estados, a las organizaciones internacionales.

Hoy, la práctica internacional y la opinión doctrinal coinciden en que un tratado internacional, son aquellos acuerdos de voluntades entre sujetos de Derecho internacional, en donde cabe la posibilidad de que puedan celebrarse entre Estados nacionales, u organismos internacionales, en cuya elaboración hace participe a algún órgano de gobierno, de acuerdo a las estipulaciones que cada Estado determine.

2.2. La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales, o entre Organizaciones Internacionales de 1986.

Como se mencionó anteriormente esta Convención es una adaptación de la de 1969, en la cual se amplía la facultad para la celebración de tratados, incluyendo también a las organizaciones internacionales.

En su artículo 1º se señala, que la presente Convención se aplica a los tratados entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales y a los tratados entre dichas organizaciones.

Por otro lado, en el artículo 5º se establece, que esta Convención se aplicará "a todo tratado entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, que sea un instrumento constitutivo de una organización internacional y a todo tratado adoptado en el ámbito de una organización internacional sin perjuicio de cualquier regla pertinente de la organización".

De acuerdo a lo anterior, los tratados internacionales celebrados entre Estados se rigen por la Convención de Viena de 1969, y los tratados entre organismos internacionales y Estados o entre organismos internacionales entre sí, por la Convención de Viena de 1986 sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales.

México ratificó el 10 de marzo de 1988 la Convención y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1988.

3. Los Tratados Internacionales en el Derecho Mexicano vigente

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En este apartado se analizarán las normas constitucionales que regulan los tratados internacionales, dichas normas, se encuentran principalmente en el

artículo 80, fracción X del artículo 89, el artículo 76 fracción I, el 133, el 15, 18 y el 117.

Artículo 80 constitucional señala, que el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que será el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuyas atribuciones se prevén en el artículo 89 de la Constitución.

El artículo 89 fracción X, establece como una de las facultades del Presidente de la República, la de dirigir la política exterior y celebrar los tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

Se encuentran aquí establecidos los principios que habrán de observarse en la dirección de la política internacional, que son:

- La autodeterminación de los pueblos;
- La no intervención;
- La solución pacífica de controversias;
- La proscripción de la amenaza; o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La cooperación internacional para el desarrollo;
- La lucha por la paz y la seguridad internacionales.

En este precepto, nuestra Constitución denomina a estos acuerdos de voluntad, como "Tratados Internacionales", sin hacer referencia a las convenciones internacionales.

El artículo 76 constitucional en su fracción I señala, que son facultades exclusivas del Senado, entre otras:

I. "Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal, con base en los informes anuales que el presidente de la República y el Secretario de

despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión”.

El Senado de la República es el órgano con facultades para aprobar, desde el punto de vista material, de acuerdo con el Maestro Arellano García, los Tratados internacionales.

“c) Se utiliza la expresión “aprobar” que es equivalente a la de ratificar, desde el punto de vista de la posibilidad de un análisis posterior de los tratados celebrados por el Presidente de la República. El Presidente de la República primero celebra el tratado internacional y posteriormente el Senado de la República emite su voluntad para aprobar el tratado internacional”⁷⁸.

Así, la voluntad del Estado Mexicano de obligarse en el ámbito internacional se manifiesta de manera conjunta, a través del Presidente de la República y el Senado.

Esta disposición distingue los acuerdos de voluntades como: **“tratados internacionales y convenciones diplomáticas”**.

En el **artículo 133 constitucional**, el Constituyente determinó la jerarquía de las leyes en nuestro sistema jurídico, en la cual, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra en el grado más alto del sistema jurídico.

“Pero dentro de ese sitial elevado, aún hay una graduación jerárquica, pues, los tratados internacionales y las leyes del Congreso de la Unión, deben estar de acuerdo con la Constitución”⁷⁹, para que sean ley suprema de toda la Unión.

A través de este precepto, se incorporan los tratados internacionales al sistema jurídico interno mexicano, por lo tanto, deberán ser observados.

Sin embargo, hoy dicha disposición se ha quedado corta, como se verá en el próximo capítulo.

⁷⁸ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 696.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 698.

De acuerdo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación los Tratados Internacionales se encuentran, en un nivel jerárquico superior al de las leyes y constituciones de las entidades federativas.

En este artículo, se les denomina a los tratados internacionales simplemente como “**tratados**”.

Como se mencionó anteriormente, las diversas denominaciones de los tratados, - tratado internacional, convención diplomática, o simplemente tratado - tienen el mismo significado y alcance, y por lo tanto, se encuentran reguladas por el mismo marco, tanto internacional como nacional.

Artículos 15 y 18 constitucionales.

“... la facultad de celebrar **tratados** no tiene límites en lo que se refiere a materia, salvo las establecidas en los artículos 15 y 18 constitucionales...”⁸⁰

Estas disposiciones más que regular a los tratados internacionales, señalan las limitaciones para celebrarlos, en el artículo 15 expresa que:

“Para la extradición de reos políticos, ni para aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; ni de **convenios o tratados** en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución”.

Por su parte, el artículo 18 constitucional prevé la posibilidad de que nacionales mexicanos, que tengan que cumplir con una pena por delito cometido en otro país, o un extranjero, que tenga que cumplir una pena en México, pueda a través de un tratado internacional, regresar a sus respectivos países para que puedan cumplir sus penas ahí.

El artículo 117 constitucional establece, la prohibición que tienen las entidades federativas en cuanto a la celebración de tratados se refiere.

Los Estados, no pueden en ningún caso:

⁸⁰ ORTIZ AHLF, Loretta, *op. cit.*, p. 44.

I. Celebrar **alianza, tratado o coalición** con otro Estado o potencia extranjera.

“...en la esfera internacional corresponde a los órganos centrales, en los Estados compuestos o federales, la facultad de celebrar tratados, siendo la única excepción que puede darse al respecto el supuesto de entidades federativas que gocen de dicha facultad, por mención de su Carta Magna y un reconocimiento de terceros Estados de la comunidad internacional”⁸¹.

El antecedente inmediato de esta disposición es el 111 de la Constitución de 1857, que autorizaba la coalición⁸² entre Estados, para combatir una posible guerra contra otros pueblos.

Este precepto denomina a estos acuerdos de voluntades como “alianzas, tratados o coalición”.

B) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer en su artículo 28 la organización y facultades de la Secretaría de Relaciones Exteriores, determinó, que entre otras, esta Secretaría tiene la facultad de:

I. “Promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio de las atribuciones que a cada una de ellas corresponda, **conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte**”.

Nuevamente, se observa la mención de “**tratados, acuerdos y convenciones**”.

Estas actividades las realizará la Secretaría de Relaciones Exteriores, que a través de la Consejería Jurídica, dará sus opiniones relativas a la pertinencia y términos para la celebración de los tratados internacionales.

⁸¹ *Idem.*

⁸² Para el Derecho Internacional, la coalición es la unión, asociación, de dos o más Estados o naciones, con el único objeto de defenderse de otros.

C) Ley del Servicio Exterior Mexicano

De acuerdo con la Ley del Servicio Exterior Mexicano publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 enero de 1996, al Servicio Exterior Mexicano le corresponde según el artículo 2º fracción IV, intervenir en la celebración de los tratados, así como velar por su cumplimiento.

De la revisión de estos preceptos jurídicos se advierten las diversas denominaciones a estos instrumentos internacionales, entre las que destacan, los acuerdos, convenios, tratados, alianzas, protocolos y, sin embargo, surten igualmente efectos jurídicos, tanto en el ámbito internacional como en el nacional.

La facultad que tiene la Secretaría de Relaciones Exteriores de intervenir en toda clase de tratados, la lleva a cabo a través de la Consultoría Jurídica, sin embargo, se da la posibilidad de que otras dependencias intervengan en el proceso de elaboración de tratados. Algunas secretarías de Estados pueden proponer u opinar ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, sobre la celebración de tratados internacionales, en materias que sean de su competencia.

En las etapas de negociación, adopción y autenticación del texto de un tratado internacional, existe una participación conjunta, tanto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como de aquellas dependencias que sean competentes de acuerdo a la materia, en ocasiones, participan expertos en materias que requieren de asesorías con mayor grado de especialización. Sin embargo, esto no es suficiente, ya que es en estas etapas, en las cuales el Senado se encuentra ausente, de ahí el objeto de la presente tesis.

4. Los tratados internacionales en la Ley sobre la Celebración de Tratados. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1992.

Esta ley establece que los tratados sólo podrán ser celebrados entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, de acuerdo al artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos, para que estos instrumentos sean Ley Suprema de toda la Unión, deberán aprobarse por el Senado y estar de acuerdo con la Constitución.

La Ley sobre la Celebración de Tratados publicada el 2 de enero de 1992, señala en su artículo 1º y 2º una distinción en cuanto a acuerdos de voluntades se refiere, entre Tratado y Acuerdo Interinstitucional.

De su exposición de motivos se desprende que la presente ley tiene por objeto, regular los tratados que celebre el Presidente de la República con representantes de Estados extranjeros y con los demás sujetos del Derecho Internacional Público, así como a los acuerdos interinstitucionales, que celebren dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, con órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales.

De acuerdo con esta Ley, un **Tratado** es el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

Será **acuerdo interinstitucional**, el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros y organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales, deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados.

Estos acuerdos en forma simplificada, son conocidos en la doctrina estadounidense como *executive agreements*, los cuales se diferencian de los tratados, en que no es necesario que sean sometidos a la aprobación de ningún otro órgano de gobierno, es decir, no se necesitará la anuencia del Senado de la República.

Comenzaron a tener gran relevancia a partir de la segunda Guerra Mundial. Se diferencian dos tipos: los *presidential executive agreements* – aprobados solo por el Presidente - y los *congressional executive agreements* – puestos a consideración del Congreso de la Unión (con la aprobación de una mayoría simple)-.

Lo prevé el derecho internacional a través de la Convención de Viena, por lo tanto, producen los efectos jurídicos de un tratado internacional lisa y llanamente, y el hecho de que estos acuerdos sean celebrados por dependencias de la administración pública, no cambia en nada su naturaleza.

Al respecto, se ha opinado lo siguiente: “Esta ley no tiene sustento en la Constitución. Cualquier acuerdo interinstitucional es inconstitucional, pues no sigue el procedimiento de la aprobación del Senado, sino únicamente la firma y promulgación no sólo del Presidente de la República sino de otros funcionarios de menor jerarquía... los tratados y los acuerdos interinstitucionales, solo pueden ser celebrados entre sujetos del derecho internacional, por lo tanto ni las Entidades Federativas, ni los Municipios ni la Administración Pública están facultados para celebrar tratados o acuerdos interinstitucionales, sin previa aprobación del Senado”⁸³.

“Los acuerdos en forma simplificada están indebidamente regulados por la Ley sobre la Celebración de Tratados, con el nombre de acuerdos interinstitucionales.”⁸⁴

⁸³ MALPICA DE LAMADRID, Luis, *op. cit.*, p. 648.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 645.

En la misma línea, "los acuerdos interinstitucionales como cualquier otro instrumento internacional requieren para estar de acuerdo con la Constitución de la aprobación del Senado y de su celebración por el Presidente de la República, al no regularse de esta forma se violaron los artículos 76, fracción I; 89, fracción X y el 133."⁸⁵

Según Loretta Ortiz, la facultad que tiene el Senado de aprobar los tratados internacionales hoy peligra, mientras no se ponga un límite a estos acuerdos interinstitucionales, como el de no afectar derechos de los particulares.

En el mismo sentido lo expresa el maestro Arellano García, al considerar que la Ley sobre Celebración de Tratados es contraria a la Constitución mexicana, además de contener disposiciones opuestas a lo que establece la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, por lo que debiera abrogarse.

Argumenta, que es contraria a los artículos 133, 76 fracción I y 89 fracción X de la Constitución, en virtud de que los únicos actores con facultades constitucionales para celebrar tratados internacionales son: el Presidente de la República y el Senado; por lo que, el simple cambio de nombre a "Acuerdos Institucionales", no resuelve el asunto por el contrario, lo vuelve violatorio a nuestra Ley Suprema.

Por otro lado, esta Ley de tratados vulnera el artículo 117 constitucional, ya que en esta disposición se prohíbe a los Estados de la República celebrar tratados con otras potencias extranjeras, y esta ley, a través de estos Acuerdos, abre esa la posibilidad.

También contraviene el artículo 115 constitucional, ya que el Municipio, de acuerdo con ésta disposición constitucional, tampoco puede comprometerse en un instrumento internacional.

Aunque no es un problema que abundará la presente tesis, se considera que esta ley no tiene sustento en la Constitución, ya que los acuerdos interinstitucionales no

⁸⁵ ORTIZ AHLF, Loretta, *op. cit.*, p. 52.

cumplen con el requisito de forma, que precisamente es la aprobación del Senado de la República. Para la celebración de estos, es suficiente la firma y promulgación del Presidente de la República y de funcionarios de la administración pública, para ser obligatorios.

5. Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004.

Esta iniciativa de ley, fue presentada en la Cámara de Senadores por la Senadora María del Carmen Ramírez García, representante por el Partido de la Revolución Democrática y se aprobó el 26 de abril de 2001.

Se dictaminó en las comisiones de Puntos Constitucionales; de Relaciones Exteriores; de Comercio y Fomento Industrial; y de Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores.

Y por la de Relaciones Exteriores; y de Economía, en la Cámara de Diputados.

Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de septiembre de 2004.

Dado que el Ejecutivo es el único facultado para celebrar tratados, y el Senado el único autorizado constitucionalmente para aprobarlos, esta Ley plantea que el Ejecutivo negocie los Tratados Internacionales en estrecha comunicación con el Senado, ya que éste no debe ser solo un órgano de revisión de tratados y de acuerdos internacionales ya suscritos por el Ejecutivo, sino que debe estar informado en la etapa de negociación.

Esta Ley regula la actuación de la Cámara de Senadores en materia de tratados y muy particularmente en materia de negociaciones comerciales con el exterior, basadas en la facultad que el artículo 93 constitucional confiere a cualquiera de las Cámaras para citar y para solicitar información a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los Jefes de Departamentos Administrativos, entre otros funcionarios de la Administración Pública Federal.

Considero que a pesar del avance que se logró con la aprobación de esta ley, la importancia que entrañan los tratados internacionales, no es privativo de aquellos celebrados en materia económica, por lo tanto, se considera que la facultad del Senado de la República en cuanto a elevar su participación en este tema, debiera abarcar a todos los tratados internacionales, sin importar la materia de que se trate, lo cual, podría lograrse si se revalora y reconoce en la Constitución, mayores facultades a dicha Cámara.

6. Conclusiones

- 1) Un tratado Internacional es un acto jurídico que por escrito, es celebrado por el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de Derecho internacional, entendiéndose por sujeto de Derecho Internacional Público "...todo ente físico o jurídico que tenga derechos y obligaciones derivados de una norma jurídica internacional"⁸⁶. Los primeros serán bilaterales y los segundos multilaterales o plurilaterales. Se incluye dentro de los sujetos de Derecho internacional no solo a los Estados nacionales, sino también a los organismos internacionales.
- 2) Los tratados internacionales se celebran con un objeto o fin lícito, tienen como consecuencia: crear, modificar, transmitir, y extinguir derechos y obligaciones; se rigen por el Derecho Internacional Público desde su celebración hasta la interpretación, aplicación y extinción del instrumento internacional.
- 3) En México se tiene un sistema de recepción de tratados automática, ya que los tratados internacionales forman parte de nuestro sistema jurídico una vez que han sido aprobados por los órganos competentes para ello, es decir, no necesitan de una ley específica de recepción para entrar en vigor.

⁸⁶ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, 3ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 284.

- 4) Más allá de las discusiones sobre la ratificación o aprobación de un tratado hecha por el Senado, lo importante es que efectivamente esa actividad se lleve a cabo al interior del Estado, ya que implica el cumplimiento de uno de los requisitos que constitucionalmente se requieren para que un tratado sea válido. No obstante, para el presente trabajo el Senado “aprueba los tratados internacionales”.
- 5) La aprobación de un tratado internacional de acuerdo con nuestra Constitución, corre a cargo del Senado de la República, quien tiene la facultad de examinarlo, analizarlo, y considerarlo para finalmente votarlo en el Pleno.

CAPÍTULO III

CRITERIOS SOBRE LA JERARQUÍA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES EN LA PIRÁMIDE NORMATIVA NACIONAL.

1. Dualismo y Monismo

La importancia de las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno ha ido en aumento cada día con mayor intensidad, de la mano con las funciones del derecho internacional que, además de regular las relaciones entre los Estados, tiende al desarrollo de los pueblos, lo cual exige la cooperación y coordinación en muchas materias que se asumían exclusivamente por los Estados y se regulaban por los derechos internos.

Pueden identificarse dos grandes corrientes que tratan de resolver el valor que se le debe dar a la materia internacional, al interior del Estado:

- Las **teorías dualistas**, que sostienen que los sistemas jurídicos son independientes y separados.
- Las **teorías monistas**, que señalan que el Derecho internacional y el Derecho interno, forman un solo sistema jurídico.

A) Corrientes dualistas

Esta corriente establece principalmente, que el Derecho Internacional Público y el Derecho interno de los Estados son dos órdenes jurídicos diferentes y, por lo tanto, separados e independientes.

tienen fuentes distintas y sus ámbitos de validez también lo son, luego entonces, no hay manera que entren en conflicto.

Los autores representativos de esta corriente son Triepel y Anzilotti.

Triepel señala, que el Derecho interno y el internacional regulan relaciones de distinta naturaleza.

El derecho Interno, regula las relaciones que suceden dentro del Estado relativas a sus órganos de gobierno, con los sujetos de derecho, a diferencia del Derecho Internacional Público, que lo hace en sus relaciones con otros países, que son jurídicamente iguales.

En cuanto a sus fuentes jurídicas, para el derecho interno es producto de un acto unilateral del Estado, - función legislativa - en tanto que para el Derecho Internacional Público, se establece a través de la voluntad de los Estados Nacionales.

Anzilotti indica, que entre las normas internas y las internacionales, no puede haber conflicto alguno, sin embargo, cualquiera de los dos órdenes jurídicos puede hacer referencia al otro.

B) Corrientes monistas

Los monistas son partidarios de un solo sistema jurídico, proclamando la unidad de los dos órdenes, el interno y el internacional, adoptando a su vez, dos posibilidades:

➤ Superioridad del Derecho Internacional.

Kelsen es su principal exponente con su Teoría Pura del Derecho, la cual, proclama la existencia de una norma originaria como punto de partida de todo el Derecho, y afirma la unidad del sistema jurídico, por lo tanto, derecho interno y derecho internacional, son dos partes de un sistema jurídico único. En la actualidad, predomina en esta corriente la posición de dar prioridad al derecho internacional sobre el interno.

Concibe al Estado como centro de imputación de derechos y obligaciones que deben ser otorgadas, de ahí que el Derecho interno se encuentre subordinado al

Derecho internacional, que es precisamente el que fija los límites de la competencia de los Estados.

➤ **Supremacía del Derecho interno.**

Esta corriente considera que si el Estado tiene facultades para crear Derecho internacional, luego entonces, el Derecho internacional podría considerarse como una extensión del Derecho interno en el exterior, y habría una relación entre categorías de normas internas.

"... se da por hecho que el artículo 133 constitucional también es seguidor de la denominada Teoría Monista Nacionalista y que, por ende, en México, los tratados internacionales están subordinados a las normas constitucionales mexicanas".⁸⁷

1.1. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados

El Derecho internacional establece ciertos principios que deben observarse al interior de los Estados:

En la sección primera de esta Convención, denominada "Observancia de los Tratados", se señala, que los estados no pueden invocar su legislación interna para hacerla prevalecer sobre una norma jurídica internacional; por otro lado, se establece que los estados están obligados a llevar a cabo dentro de su sistema interno, las modificaciones que fueran necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones internacionales que hayan contraído; tampoco pueden modificar a través de su derecho interno, la norma internacional; y por último, los estados tienen el deber de cumplir con sus obligaciones internacionales de buena fe.

México es parte contratante de dicha Convención, en vigor en lo general desde el 27 de enero de 1980.

⁸⁷ ARELLANO GARCÍA, Carlos, "La jerarquía de los Tratados Internacionales en el Artículo 133 Constitucional", *Varia Juris Gentium. Temas Selectos de Derecho Internacional Público en Homenaje a Víctor Carlos García Moreno*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2001, p. 4.

Según Arellano García dado que nuestro país es Alta Parte Contratante en la Convención de Viena, debe sujetarse a sus disposiciones, por lo tanto, debe considerarse que sus preceptos previenen la preeminencia de las normas jurídicas internacionales, sobre las normas jurídicas del Derecho interno en los siguientes preceptos:

En el artículo 26 de esta Convención, se prevé el principio de *Pacta Sunt Servanda*, que implica que los tratados en vigor, obligan y deben ser cumplidos de buena fe.

Los Estados suscriptores de algún instrumento internacional, de acuerdo con esta Convención, no estarán autorizados para invocar su Derecho interno para exentarse del cumplimiento de la norma internacional.

En su artículo 27 se establece, que no se podrán invocar las disposiciones de su derecho interno, como justificación del incumplimiento de un tratado.

En caso de que la manifestación de voluntad de un Estado en un tratado se realice violando una disposición interna referente a la competencia para celebrar tratados, se prevé que no podrá alegarse como un vicio en el consentimiento, a menos que afecte una norma fundamental de dicho derecho nacional.

Determina, que “Las disposiciones sobre los términos empleados en la Convención se entenderán sin perjuicio del empleo de esos términos o del sentido que se les pueda dar en el derecho interno en cualquier Estado”.

Por lo tanto, se podría afirmar que esta Convención asume una posición dualista con prevalencia del Derecho internacional.

El Maestro Arellano García considera, que la Convención de Viena reconoce la existencia de un Derecho internacional y un Derecho interno, donde al interno se le permite, por la norma internacional, una proyección internacional condicionada a los requisitos que fija la norma internacional.

2. Corrientes Doctrinales sobre el Nivel Jerárquico de los Tratados Internacionales frente al ordenamiento jurídico nacional.

2.1. Posturas Constitucionalistas

Emilio Rabasa⁸⁸ considera que la única ley suprema es la Constitución, porque es el único ordenamiento expedido por un congreso constituyente, mismo que refleja la voluntad del pueblo mexicano y, por lo tanto, la Constitución es la base de todo el ordenamiento jurídico.

Así, la Constitución es la ley fundamental, luego le siguen las leyes federales, los tratados, las constituciones y las leyes locales, además, para que cualquiera de estas normas tenga validez, deberán nacer y estar de acuerdo con la Constitución.

El Maestro **Daniel Moreno** señala que tal como lo establece el artículo 133 de nuestra Constitución, solo los tratados celebrados por el Ejecutivo de la Unión y que estén de acuerdo con ella, serán válidos.

El jurista **Burgoa Orihuela** dice que "Parece ser que la primera parte del propio artículo otorga el carácter de supremacía no solo a la Constitución, sino también a las leyes dadas por el Congreso Federal que emanen de ella y a los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República con aprobación del Senado. No obstante, **a pesar de esta declaración, la supremacía se reserva al ordenamiento constitucional, pues tanto dichas leyes como los mencionados tratados, en cuanto a su carácter supremo, están sujetos a la condición de que no sean contrarios a la Constitución**, condición que omitió el artículo 126 del Código Fundamental de 1857".⁸⁹

Señala que **no es posible sostener que en un mismo nivel jerárquico se encuentre la Constitución, al lado de las leyes federales y tratados**, rompería

⁸⁸ RABASA, Emilio; CABALLERO, Gloria, *Mexicano ésta es tu Constitución*, México, Porrúa, 1997, p. 399.

⁸⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª ed., México, Porrúa, 1991, p.p. 362-363.

con el principio de que debe existir una norma fundamental, que sirva de sustento a todo el entramado jurídico.

Tena Ramírez sostiene que el principio de supremacía constitucional, prevé efectivamente que la Constitución tenga el nivel más alto en la jerarquía normativa.

“... se desprende sin embargo del propio texto que la Constitución es superior a las leyes federales, porque éstas para formar parte de la ley suprema deben emanar de aquélla, esto es, deben tener su fuente en la Constitución; lo mismo en cuanto a los tratados, que necesitan “estar de acuerdo” con la Constitución. Se alude así al principio de subordinación (característico del sistema norteamericano) de los actos legislativos respecto a la norma fundamental”⁹⁰.

En el mismo sentido, argumenta **Carpizo** que el grado más alto de la pirámide jurídica es ocupado solamente por la Constitución Política, misma, que da legalidad y estabilidad a todo el orden jurídico que emane de ella.

Yolanda Higareda al justificar la primacía de la Constitución, sostiene que la Constitución es la primera ley originaria, positiva y vigente, que gracias a la gran carga axiológica, política, social y jurídica, y al ser fuente originaria de los poderes y procedimientos creadoras de los órganos e instituciones, será por tanto suprema y fundamental.

Para **Elisur Arteaga Nava** “Todo acto de autoridad, sea ley, decreto, acuerdo, reglamento, orden o sentencia, debe estar de acuerdo con la Constitución, los que lo están, sin importar que provengan de órganos federales o locales, son ley suprema y deben ser obedecidos.

Mientras no sean declarados inconstitucionales, esos actos de autoridad tienen la presunción de emanar de la carta magna y, por lo tanto, deben ser obedecidos”.⁹¹

⁹⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 18.

⁹¹ ARTEAGA NAVA, Elisur, *op. cit.*, p. 25.

Afirma que el plano jerárquico superior en el que se encuentra la Constitución, no sólo obliga a que las normas que emanen de ésta deban estar de acuerdo con ella, sino también implica, que deberán estar de acuerdo con las reformas constitucionales que se deriven. Considera que la inconstitucionalidad de una norma derivada puede originarse tanto por estar en contra de un texto constitucional vigente, o bien, puede originarse por contradecir una reforma constitucional, el principio se aplica también a los Tratados internacionales.

Existe unanimidad en la doctrina acerca de la Supremacía de la Constitución dentro del ordenamiento jurídico, y ante tal superioridad, las demás fuentes de derecho tales como, las leyes federales, tratados internacionales, reglamentos, leyes locales, entre otros, deben sujetarse a los principios que la Norma Fundamental consagra.

2.2. Posturas Internacionalistas

Dentro de estas corrientes se ubican aquellos autores que consideran que el Derecho internacional está por encima del Derecho interno de un Estado, incluso, para algunos está por arriba de la Constitución.

Vázquez Pando señala que los tratados celebrados por el Presidente con la debida aprobación del Senado de la República, tendrán el rango de leyes nacionales.

El *jus cogens* es la norma imperativa de derecho internacional general, aceptada y reconocida por la comunidad internacional como válida, y solo podrá ser modificada por otra de su misma categoría.

De acuerdo a lo anterior, los tratados internacionales deberán, en todo momento, estar de acuerdo con el *jus cogens* de lo contrario, serán nulos.

Lo interesante señala este autor, sería identificar el lugar que ocupa el *jus cogens* en el derecho constitucional mexicano.

Suiza y Luxemburgo, hoy constituyen claros ejemplos de la supremacía del *jus cogens* dentro de su sistema jurídico, incluyendo su Constitución política.

El maestro **Carlos Arellano García**, se inclina “por sustentar el criterio que la norma internacional ha de prevalecer por encima de lo que disponga la norma interna. Este es un criterio propio de un estudioso del Derecho Internacional. Por tanto, doctrinalmente somos partidarios de la supremacía de la norma jurídica internacional y juzgamos necesario que tanto en el Derecho Internacional contenido en los tratados internacionales como en el Derecho Interno se admita expresamente tal supremacía de la norma jurídica internacional. Es la única manera de mantener la armonía en la comunidad internacional, a base de una sumisión de los Estados a la norma jurídica internacional. Los Estados que aún conservan en un orden jurídico interno reglas de supremacía de Derecho interno, deben derogarlas”⁹².

De acuerdo con este autor, “... **en caso de oposición entre el Derecho Internacional y el Derecho interno, en lo internacional, debe prevalecer la norma jurídica internacional**, salvo que la norma internacional le de prevalencia al Derecho interno. **En lo interno, si la norma interna le da prevalencia a la norma internacional prevalecerá ésta**. Si la norma interna le da prevalencia a la norma interna, las autoridades internas le darán preeminencia a la norma interna pero, el Estado incurrirá en responsabilidad internacional”.⁹³

Modesto Seara considera que “lo que procede es **examinar cada caso particular** y tratar de fijar la relativa jerarquía de las normas en conflicto, para ver cuál prevalece sobre la otra; ...no siempre el conflicto entre normas de Derecho interno y de Derecho internacional envuelve una decisión sobre intereses vitales para las dos sociedades (interna o internacional), en cuyo caso **creemos que la internacional prevalecería** y de lo que precisamente se trata es de determinar

⁹² ARELLANO GARCÍA, *Carlos*, *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 99.

⁹³ *Ibidem*, p. 91.

con exactitud la jerarquía de las respectivas normas, determinación en que las consideraciones de interés tendrán un papel importante.”⁹⁴

Carlos Sempé considera que “existen casos en los que hacer acorde una ley con un tratado, trae beneficios que de otra forma estarían reservados a los extranjeros, lo cual sería injusto.”⁹⁵

Además, el incumplimiento a un tratado internacional no solo acarrea la responsabilidad internacional del Ejecutivo Federal, ya que el Senado participa del procedimiento en la elaboración de tratados internacionales, por lo tanto, el Estado mexicano en su conjunto, es responsable ante la comunidad internacional.

En caso de que un país ya no este de acuerdo con los términos de un compromiso internacional, debe cumplir con el procedimiento establecido en el mismo tratado, o bien, en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, para su denuncia o retiro.

Al señalar **José Ramón Cossío** que, el derecho internacional para su propio funcionamiento le da reconocimiento al derecho interno, considera que estos dos ámbitos de aplicación no se encuentran en un plano de igualdad; “... la superioridad, por lo menos teóricamente, del derecho internacional, es inherente a su definición: éste es superior a los estados, sus sujetos”⁹⁶.

2.3. Posturas Eclécticas.

Parten de la unificación en un solo sistema, de todos los órdenes jurídicos, pero con una diferencia esencial con la postura monista, ya que estas relaciones se dan en un plano de coordinación y no de subordinación.

Existe una corriente que considera, que las limitaciones y restricciones que los tratados internacionales deben observar, es en cuanto al fondo, a su contenido, a

⁹⁴ SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Política Exterior en México*, op. cit., p. 43.

⁹⁵ SEMPÉ MINVILLE, Carlos, *Técnica Legislativa y Desregulación*, 4ª ed., México, Porrúa, 2002, p. 8.

⁹⁶ COSSIO, José Ramón, op. cit., p.p. 23-24.

la materia, y que no tiene nada que ver con la forma en que se celebran estos instrumentos. En esta opinión se sostiene **Francisco Venegas Trejo**, al afirmar que "las limitaciones presidenciales en materia de tratados no se restringen a la corresponsabilidad interna orgánica de su adopción, sino a la esencia, al contenido, al objetivo de los convenios que celebre México con sujetos de derecho internacional."⁹⁷

Ridruejo señala que el derecho internacional positivo no ha tomado partido por el monismo o el dualismo, sin embargo, se ha establecido una primacía del derecho internacional sobre el interno.

Esto podemos verificarlo con lo que la Convención de Viena prevé acerca del derecho de los Tratados, donde establece que un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, a menos de que proceda su nulidad por violación manifiesta y evidente de una norma fundamental del Estado.

"La consecuencia de declarar la superioridad del derecho internacional no produce el efecto de declarar nulas automáticamente las resoluciones judiciales o decisiones contrarias al derecho interno; **su eficacia interna dependerá de la relación jerárquica establecida por el derecho interno**"⁹⁸.

Como se puede observar, la doctrina está dividida en cuanto a la ubicación de las normas internacionales en el Estado Mexicano.

En el próximo capítulo se abordará más a fondo este tema, incluso, se hará una propuesta de la jerarquía del sistema normativo mexicano.

3. Categoría de normas

"Los preceptos que pertenecen a un sistema jurídico pueden ser del mismo o de diverso rango. En la primera hipótesis hay entre ellos una relación de

⁹⁷ VENEGAS TREJO, Francisco, *La Constitución y los Tratados*. Revista publicada bimestralmente por la Facultad de Derecho, UNAM, Tomo XLI. Jul-Dic. 1999, p. 62.

⁹⁸ ORTIZ AHLF, Loretta, *op. cit.*, p. 7.

coordinación; en la segunda, un nexo de supra o subordinación. La existencia de relaciones de este último tipo permite la ordenación escalonada de aquellos preceptos y revela, al propio tiempo, el fundamento de su validez.”⁹⁹

García Maynes señaló que tratar de establecer la ordenación jerárquica, en un Estado Federal como el nuestro resulta sumamente complicado.

“El orden jerárquico de las normas en su parte principal se compone de los siguientes niveles: a) normas constitucionales; b) leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución y tratados internacionales; c) leyes federales y leyes locales. Dentro del orden jurídico mexicano, por supuesto, existen muchas normas jurídicas aparte de las señaladas, como los reglamentos que expide el Ejecutivo, los ordenamientos municipales en los estados y una multitud enorme de normas jurídicas individualizadas”¹⁰⁰.

A continuación se expondrá la categoría de normas y se hará una explicación de cada una de ellas, posteriormente se abordarán las diversas propuestas que los autores han hecho al respecto.

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con García Maynes el ordenamiento jurídico tiene un límite superior y otro inferior, el primero, está representado por la norma fundamental, es una norma sobre la que no existe otra que esté por encima de ella, en nuestro país es la Constitución.

“Nuestra Carta Magna es considerada como la primera y la más importante fuente del derecho constitucional mexicano”¹⁰¹.

Su importancia radica en que es la Ley Suprema del Estado Mexicano, en donde predomina el principio de que es el pueblo el que se organiza y por voluntad crea,

⁹⁹ GARCÍA MAYNES, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1996, p. 83.

¹⁰⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor; VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano Comparado*, México, Porrúa, 1999, p.p. 70-71.

¹⁰¹ CALZADA PADRÓN, Feliciano, *op. cit.*, p.147.

aplica y hace cumplir las normas que él mismo se da. La Constitución regula la validez de todo el sistema jurídico y determina las bases sobre las cuales habrá de organizarse y regularse el Estado y las relaciones jurídicas que se susciten.

“La Constitución es la norma constituyente del orden jurídico mexicano, reguladora de la validez del sistema jurídico nacional y determinante de las bases organizativas del Estado Federal Mexicano y de los fenómenos políticos fundamentales de la sociedad...”¹⁰²

3.2. Leyes constitucionales y Leyes del Congreso de la Unión

Tena Ramírez señala que los actos legislativos pueden clasificarse en **leyes orgánicas, en leyes reglamentarias y en leyes ordinarias.**

Las dos primeras tienen por objeto, dar los elementos para que funcione algún precepto constitucional, – éstas son las llamadas leyes constitucionales; las leyes ordinarias, son el resultado de una facultad dada por la Constitución¹⁰³.

Distingue además, las **leyes orgánicas** de las reglamentarias, las primeras regulan la estructura y funcionamiento de algún órgano federal. Así tenemos la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y las **leyes reglamentarias**, desarrollan algún mandamiento contenido en la Constitución.

Por lo tanto de acuerdo con este autor las leyes se pueden clasificar en :

- ✓ Leyes Orgánicas
 - ✓ Leyes reglamentarias
 - ✓ Leyes ordinarias
- } Leyes Constitucionales

Para **Gabino Fraga** solo existen dos categorías de leyes: las leyes constitucionales y las ordinarias y, cualquier categoría de ley adicional puede encuadrar en estas.

¹⁰² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *op. cit.*, p. 192.

¹⁰³ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 301.

Así lo interpreta del artículo 133 constitucional al señalar, que del sistema normativo mexicano se distinguen dos tipos de leyes:

- ✓ Las leyes Constitucionales, que elabora el Poder Legislativo Constituyente según el artículo 135 constitucional.
- ✓ Las leyes Ordinarias, que desarrolla el Poder Legislativo Ordinario de acuerdo al procedimiento que establece el artículo 72 constitucional.

Para este autor, cualquier otra clasificación de leyes sale sobrando, ya que pueden encuadrar dentro de las leyes constitucionales o de las ordinarias.

De acuerdo con **Jorge Carpizo y Miguel Carbonell**, "Las leyes constitucionales son aquellas que afectan la unidad del Estado federal, es decir, su ámbito de aplicación es tanto federal como local; como ejemplo se pueden señalar la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación".¹⁰⁴

Mario de la Cueva considera, que las *leyes constitucionales* emanan formal y materialmente de la Constitución y tienen tres grados:

- ✓ Leyes Orgánicas, que delimitan las facultades de un órgano federal.
- ✓ Leyes reglamentarias, que desarrollan los principios que señala nuestra Constitución.
- ✓ Leyes sociales, que desarrollan las bases de los derechos sociales garantizados en la Constitución. (Artículos 27 y 123 constitucionales).

Considera que estas leyes están en un rango inmediatamente inferior a la Constitución.

En cuanto a la relación que existe entre las leyes constitucionales y los Tratados internacionales, **Mario de la Cueva** considera que las primeras son expresión misma de la Constitución, sin embargo, los tratados internacionales tienen fundamento en la Constitución.

¹⁰⁴ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo VIII, México, Porrúa, 2002, p. 12.

Señala que los tratados internacionales debidamente celebrados conforme la Constitución, pueden ser invocados ante los jueces, pero no comparte la idea de que una ley del Congreso, derogue las disposiciones contenidas en los tratados. La Constitución, no otorga facultades a los poderes federales para desconocer las obligaciones que nuestro país contrae en el exterior y considera que no es posible dejar de observar dichas obligaciones.¹⁰⁵

Para **Sánchez Bringas**, "Las leyes del Congreso de la Unión. Son las normas generales, abstractas e impersonales que produce el Congreso de la Unión, de acuerdo con sus atribuciones expresas que, fundamentalmente, se observan en el artículo 73 constitucional, para ser aplicadas en el ámbito federal..."¹⁰⁶

Pone como ejemplo a las leyes orgánicas de los Poderes de la Unión y del Órgano Superior de Fiscalización de la Federación.

3.3. Leyes Federales y Leyes Locales.

García Maynes en su clasificación de las normas jurídicas desde el punto de vista de su ámbito espacial de validez establece, que éstas pueden ser **generales o locales**.

Las **Normas Generales**, son aquellas que están vigentes en todo el territorio nacional, y **las locales**, solo tienen aplicación en una parte del territorio del Estado.

Por otro lado, señala que en el territorio mexicano podemos encontrar normas federales, locales y municipales.

Las normas federales son aquellas que se aplican en toda la República; las locales, en las diversas entidades federativas; y las municipales en la circunscripción territorial del municipio libre.

¹⁰⁵ DE LA CUEVA, Mario, *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982, p.p. 93-120.

¹⁰⁶ SANCHEZ BRINGAS, Enrique, *op. cit.*, p. 194.

➤ **Leyes Federales**

Mario de la Cueva considera que el Órgano facultado para emitir leyes federales es el Congreso de la Unión.

Llama leyes federales, a las que expide el Congreso de la Unión en uso de las facultades que la misma Constitución le confiere. Por lo tanto, se denominan leyes federales, a aquellas normas que surgen de un órgano legislativo federal, cuya aplicación será en todo el territorio nacional.

Diferencia a las leyes constitucionales del Derecho Federal Ordinario, ya que las leyes constitucionales emanan formal y materialmente de la Constitución Federal, la desarrollan y vivifican en cambio, las de derecho ordinario solo emanan formalmente de la Constitución.

Niega que exista superioridad de la legislación federal con respecto a la local.

Este autor considera que el artículo 133, al señalar que son Ley Suprema, se refiere a las leyes constitucionales orgánicas, reglamentarias y sociales.

Villoro Toranzo, considera que hay normas internacionales, nacionales y locales.

Dentro de las nacionales, están las que son aplicables a todo el territorio nacional, que son las leyes federales.

➤ **Leyes Locales**

De acuerdo con **Mario de la Cueva**, las leyes locales son aquellas que expiden las legislaturas de los estados, siempre dentro de los límites que la propia Constitución local les marca.¹⁰⁷

Para **Villoro Toranzo** las normas que sólo tienen aplicación en una parte del territorio de una Nación, reciben la categoría de locales.

¹⁰⁷ DE LA CUEVA, Mario, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1984, p. 38.

“Son las normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias que, conforme a sus atribuciones, y de acuerdo con la Constitución General de la República y la específica de cada Estado, expiden las legislaturas de esas entidades federativas, dentro de sus ámbitos competenciales”.¹⁰⁸

En efecto, las leyes locales son aquellas cuya área de aplicación y validez está circunscrita a un determinado territorio que, gracias al pacto federal, los congresos locales tienen autonomía para legislar en cada una de las entidades federativas.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 1999, al interpretar el artículo 133, tema que se verá en el siguiente apartado determinó, que la relación entre las leyes federales y locales es la siguiente: “la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, y el cual ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

3.4. Jurisprudencia

La palabra jurisprudencia proviene del latín *iuris prudentia*, que significa “conjunto de las sentencias de los tribunales y doctrina que contienen o bien, criterio sobre un problema jurídico establecido por una pluralidad de sentencias acordes”.

Para Ignacio Burgoa, “la jurisprudencia se traduce en las interpretaciones y consideraciones jurídicas integrativas uniformes que hace una autoridad judicial designada para tal efecto por la ley, respecto de uno o varios puntos de derechos especiales y determinados que surgen en un cierto número de casos concretos semejantes que se presenten, en la inteligencia de que dichas consideraciones e interpretaciones son obligatorias para los inferiores jerárquicos de las mencionadas autoridades y que expresamente señale la ley”.¹⁰⁹

¹⁰⁸ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *op. cit.*, p. 198.

¹⁰⁹ BURGOA, Ignacio, *El juicio de amparo*, 36ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 629.

“La jurisprudencia: es una fuente del derecho derivada de la interpretación constitucional y legal que, con fuerzas obligatoria, crean determinados órganos jurisdiccionales al resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, con el propósito de fijar el correcto sentido y alcance de las normas jurídicas y adecuar su contenido a la dinámica de la vida en sociedad, a fin de mantener la seguridad jurídica en las esferas pública y privada.”¹¹⁰

“...el poder jurisdiccional de la federación tiene la responsabilidad de la interpretación última de la Constitución, la que habrá de ser respetada y acogida por todos los tribunales del país cuando se ha establecido jurisprudencia”¹¹¹.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece en el Capítulo VII, “De la jurisprudencia”, lo siguiente:

Que la jurisprudencia la establece la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, o en las Salas de la misma y los Tribunales Colegiados de Circuito en las ejecutorias que pronuncian en los asuntos de su competencia, distintos del juicio de amparo. (Artículo 177).

3.5. Constituciones Estatales

“En los estados federales, formalmente, existen dos clases de Constitución: La primera es la Constitución del Estado, la segunda comprende las constituciones de cada estado miembro.”¹¹²

Las constituciones locales tienen los mismos principios que la Constitución Federal, cuentan con una parte orgánica, la cual, según el artículo 115 constitucional, los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y otra dogmática, que consagra las garantías individuales. Estas leyes dan sustento a otras normas, como convenios y reglamentos, también de aplicación estatal.

¹¹⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Jurisprudencia, su integración*, México, 2004. p.p. 19-20.

¹¹¹ CALZADA PADRÓN, Feliciano, *op. cit.*, p. 147.

¹¹² *Ibidem.*, p. 198.

3.6. Reglamentos

“El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”¹¹³.

Para **Gabino Fraga** la facultad reglamentaria, constituye una manera ágil y práctica de aligerar la tarea del Poder Legislativo.

El reglamento es considerado desde el punto de vista formal, como un acto administrativo, y desde el punto de vista material, es un acto legislativo, ya que crea, modifica y extingue situaciones jurídicas generales.

La facultad reglamentaria se encuentra prevista en el artículo 89 fracción I constitucional, “Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”.

Esa facultad de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, se refiere a otorgar todos los medios que sean necesarios para un determinado fin, que en este caso, es la ejecución de las leyes.

“Son normas generales, abstractas, impersonales y obligatorias que se expiden para proveer la aplicación de normas de mayor jerarquía y generalidad.”¹¹⁴

Para Mario de la Cueva los reglamentos son inferiores a las leyes y, por lo tanto, no pueden ser contrarios a la ley que reglamentan, “... en caso de contradicción entre un reglamento federal y la legislación local, e inversamente, debe averiguarse si es armónico con la ley reglamentada, y resolver entonces el conflicto como uno de oposición entre las leyes”.¹¹⁵

¹¹³ FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 30ª ed., México, Porrúa, 1991, p. 104.

¹¹⁴ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *op. cit.*, p. 199.

¹¹⁵ DE LA CUEVA, Mario, *Teoría de la Constitución*, *op. cit.*, p. 126.

De acuerdo a lo anterior, un reglamento es un conjunto de normas creadas por la administración pública que desarrolla un principio establecido en una ley, cuyo objeto es ampliar, o complementar el contenido de las normas que dicta el Congreso de la Unión.

Un reglamento puede ser expedido por los gobernadores de las entidades federativas, los municipios, el jefe de gobierno del Distrito Federal, el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia, pero siempre dentro del ámbito de su respectiva competencia.

4. ¿Como lo resuelve el artículo 133 de la Constitución de 1917?

4.1. Breve referencia histórica

En las constituciones federales que el Estado Mexicano ha tenido, se ha previsto la igualdad jurídica entre la Constitución y los Tratados Internacionales, entre el Derecho Constitucional y el Internacional.

En la Constitución Federal del **4 de octubre de 1824** se estableció en su artículo 161, que “cada uno de los Estados tiene obligación: ... de cuidar y hacer cuidar la constitución y las leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la Federación con alguna potencia extranjera”.

El artículo 133 Constitucional vigente, tiene como antecedente inmediato el artículo 126 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, que expresamente establecía:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con la aprobación del Congreso, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los estados.”

El constituyente mexicano de 1857 se inspiró en la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, que en su artículo VI sección segunda establece lo siguiente:

“La Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado”.

Tanto el precepto de la Constitución mexicana como la estadounidense, establecían expresamente la supremacía de la Constitución, de las leyes que emanen de ella y de los tratados como Ley Suprema del Estado, en relación con la legislación de los estados miembros.

Sin embargo, se daba un segundo nivel en esta jerarquía ya que respecto a las leyes del Congreso y los tratados internacionales, la subordinación y apego a la Constitución solo se estableció para las leyes que emitiera el Congreso, al determinar que “estas leyes tienen que emanar de la Constitución y expedirse con arreglo a ella”; contrario a lo que sucedía con los tratados internacionales, que no guardaban ninguna subordinación con la Constitución.

Vallarta consideró, que “si cometiéramos el error de creer que nuestra Constitución en materias internacionales está sobre esa ley, tendríamos no sólo que confesar que los soberanos de Francia, Inglaterra, Estados Unidos, tienen más facultades que nuestro Presidente, sino lo que es peor aún, que la soberanía de éste está limitada por el silencio de su Constitución”¹¹⁶.

Con la Constitución de 1917 nuestro país siguió una tendencia favorable para el derecho internacional, establecida primero en el artículo 132, para finalmente quedar incorporada en el artículo 133, dicha tendencia perduró hasta el 18 de

¹¹⁶ TENA RAMÍREZ, Felipe, *op. cit.*, p. 41.

enero de 1934 fecha en que se modificó este precepto, sujetando la celebración de los tratados internacionales a los mandamientos de la Constitución.

La Constitución del **5 de febrero de 1917**, en su artículo 133 señalaba lo siguiente:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, todos los tratados hechos y que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.”

El **18 de enero de 1934**, se reformó el artículo 133 constitucional, se modificaron dos elementos esenciales, que hoy dan pie a la presente tesis que son:

Que todos los tratados internacionales deberán estar de acuerdo con la Constitución y, por otro lado, que el Senado tendrá la facultad exclusiva de aprobar los tratados.

El debate de la jerarquía de las leyes, comenzó cuando en el proyecto de reforma al artículo 133¹¹⁷, se discutió si la Constitución y los tratados tenían la misma jerarquía, ya que a ambos ordenamientos se les declaraba como Ley Suprema. Incluso, algunos señalaron que los tratados internacionales tenían mayor jerarquía que la Constitución.

Según Loretta Ortiz Ahlf, “el motivo de la reforma era evitar que un tratado o acuerdo posterior derogara la Constitución en aquellas disposiciones incompatibles con el instrumento internacional posterior de conformidad con el principio “norma posterior deroga a la anterior.”¹¹⁸.

¹¹⁷ El proyecto de reforma del artículo 133 constitucional en 1934, fue formulado por Oscar Rabasa, como consejero jurídico en la SRE.

¹¹⁸ ORTIZ AHLF, Loretta, “Jerarquía entre Leyes Federales y Tratados”, *Varia Iuris Gentium. Temas Selectos de Derecho Internacional Público en Homenaje a Víctor Carlos García Moreno*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2001, p. 28.

Pero lo que en realidad motivó esta reforma al artículo 133, fue una iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización que envió el Ejecutivo Federal al Senado de la República.

En 1933 las comisiones Unidas Primera de Relaciones, y Segunda de Puntos Constitucionales de la Cámara de senadores, reciben tal iniciativa resolviendo en su dictamen que, para expedir la Ley de Nacionalidad y Naturalización era indispensable llevar a cabo reformas a varios artículos constitucionales entre ellos, al 133.

El razonamiento en el que se fundaron, fue que el artículo que estaba en vigor no mencionaba que los tratados internacionales, la Constitución y las leyes expedidas por el Congreso, serán la Ley Suprema de la Unión siempre que estén de acuerdo con la misma. A su parecer, era conveniente establecerlo desde ahora y de manera clara para evitar un posible conflicto de jerarquía de leyes.

Por ello, establecieron en dicha disposición el principio de la supremacía constitucional, y una vez que se aprobó por el Senado, la Cámara de Diputados dictaminó:

... "obvia la razón que se ha tenido en cuenta para reformar el artículo 133 de la Constitución en la forma propuesta por el Ejecutivo y que el Senado acepta, pues si bien es verdad que los tratados internacionales también son Ley Suprema de la Unión, esto es, en cuanto no estén en pugna con la Ley Fundamental que es la Constitución."¹¹⁹

En pocas palabras, las reformas que se hicieron al artículo 133 fueron las siguientes:

- ✓ Por técnica legislativa, en el texto del decreto de reformas se sustituyó la expresión "hechos y que se hicieren", refiriéndose a los tratados internacionales, por los términos "celebrados y que se celebren".

¹¹⁹ Diario de debates de la Cámara de Diputados, 19 diciembre de 1933, Cámara de Diputados, México, p.p.13-15.

- ✓ Se adicionó la disposición, “que estén de acuerdo con la misma”, para aclarar que los tratados celebrados y aprobados deben estar **acordes con la Constitución**.
- ✓ Finalmente, ya no es el Congreso de la Unión el que aprueba los tratados internacionales, ahora será el **Senado de la República**, el que cumpla con dicha facultad. En este punto ha habido un intenso debate acerca de la necesidad de revisar el mecanismo de aprobación de los tratados internacionales, algunos, expresando la conveniencia de que la Cámara de diputados intervenga en su aprobación, y otros, en que el Senado debe seguir guardando dicha facultad exclusiva.

En la mesa de la Reforma del Estado coordinada por Muñoz Ledo en el 2000, se llegó a lo siguiente: “Se propuso facultar a la Cámara de Diputados para aprobar tratados internacionales; para ello se plantearon dos procedimientos, a) facultar a ambas cámaras del Congreso para aprobar todos los tratados, y b) establecer una distinción legal por materia para que, en razón de su naturaleza, unos instrumentos pasen por la aprobación de ambas Cámaras y otros, sólo por el Senado, en todos los casos, el Senado es la cámara de origen.”¹²⁰

Hoy, después de 70 años perdura el debate que debió desarrollarse en 1933, cuando se hicieron las reformas, y simplemente no se dio, omitieron el análisis del contenido, alcance, consecuencias y trascendencia de las modificaciones que estaban proponiendo en el artículo 133.

4.2. Análisis del artículo 133 constitucional

El texto vigente del artículo 133 constitucional establece que:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren

¹²⁰ MUÑOZ LEDO, Porfirio, *op. cit.*, p. 267.

por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

El maestro Arellano García considera, que en una primera interpretación de la parte inicial del artículo 133 constitucional se podría concluir, que se encuentran en el nivel más alto de la jerarquía normativa la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales.

Sin embargo, plantea que esta visión inicial no es adecuada, ya que debe observarse que entre estas norma supremas: la Constitución, las leyes que emanan del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, existe una segunda escala, en la que la Constitución está por encima, tanto de las leyes federales, como de los tratados internacionales.

Efectivamente, de la interpretación literal del artículo 133 constitucional, parecería que no solo la Constitución es Ley Suprema, sino también todas las leyes que emanen de ella y los tratados internacionales, sin embargo, hay una condicionante y es que deben guardar congruencia con la Carta Magna para ser válidas.

- En primer lugar, para que las leyes del Congreso de la Unión sean consideradas como Ley Suprema, es necesario que deriven y estén de acuerdo con la Constitución.
- Por otro lado, los tratados internacionales deben reunir los requisitos de fondo y forma que la propia Constitución les exige, tema abordado en el capítulo segundo de este trabajo, donde se requiere que sean celebrados por el Presidente y aprobados por el Senado de la República; además, es requisito indispensable para ser válidos, el que estén de acuerdo con la Constitución.

Lo anterior nos permite afirmar que la Constitución es superior jerárquicamente a todo el sistema normativo, que debe observarla para ser legítimo y, es por tanto, punto de referencia y de partida para la generación de leyes en nuestro país.

Este artículo ha sido considerado por **Felipe Tena Ramírez** como “oscuro, incongruente y dislocador de nuestro sistema” y por **Manuel Herrera y Lasso**, como “subversivo... aislado y desquiciante texto”¹²¹.

Para **Arellano García** el artículo 133 constitucional, es incongruente y contradictorio a las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, ya que ésta, mantiene la tesis monista internacionalista, y nuestro país, la tesis monista nacionalista.

La “Ley Suprema de toda la Unión” de acuerdo con estas reformas, está comprendida por la Constitución, las leyes que emanen de ella, y los tratados internacionales que deben emanar y estar de acuerdo con la Constitución.

“Así, los tratados sólo serán Ley Suprema de la Unión cuando se conformen a la Constitución”¹²².

Siguiendo a la Maestra **Loretta Ortiz**, la modificación al artículo 133 constitucional tuvo enorme relevancia, ya que el texto anterior daba pie a una derogación de la Constitución misma, al celebrarse tratados que fueran contrarios a las disposiciones constitucionales y que a su vez, fueran posteriores – *ius posteriori derogat priori*, - esta reforma quita dicha posibilidad.

De acuerdo con **Carpizo** el artículo 133 constitucional contempla lo siguiente:

- El principio de supremacía constitucional, que determina que la Constitución se encuentra por encima de todo el sistema jurídico.
- La supremacía constitucional implica, que una norma contraria a la norma constitucional, no tenga posibilidad de existir dentro del orden jurídico.

¹²¹ MEDINA MORA, Raúl, *El Artículo 133 Constitucional y la relación entre el Derecho Interno y los Tratados Internacionales PEMEX-LEX*, no. 75-76, octubre 1994.

¹²² ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 9.

- Representa la unidad del orden jurídico normativo

“El principio mexicano de supremacía constitucional está conformado por la historia de la Nación, por nuestras tesis doctrinales y jurisprudenciales, se alimenta de toda una tradición jurídica y posee el espíritu de todo nuestro orden jurídico, de las raíces de nuestro derecho: que se asegure la libertad del hombre.¹²³”

Para Carpizo la redacción del artículo 133 es la correcta, precisa que a pesar de ser una copia de la Constitución norteamericana, su interpretación ha tenido destinos distintos.

Determina que el *quid* como lo llama, está en observar que, si bien es cierto todas las leyes emanadas del congreso federal son formalmente iguales, es decir, pasan por el mismo procedimiento legislativo, materialmente resultan distintas, ya que algunas desarrollan a la Constitución como las Leyes Constitucionales y son precisamente éstas las que el artículo 133 considera como Ley Suprema.

Merece especial mención, el argumento dado en la Tesis Jurisprudencial LXXVII/99, del amparo promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, en el cual se señala que no se puede llevar al extremo la consideración de que solo lo que se encuentra dentro de los límites de la Constitución es aceptado como derecho internacional vigente en México.

En la hipótesis de que un tratado desarrolle o amplíe garantías, que por no estar consagradas en nuestra Constitución no pueden ser aplicadas en el derecho mexicano, resultaría contradictorio a la razón de ser del Estado mismo, que es otorgar condiciones favorables para el beneficio de la población.

¹²³ CARPIZO, Jorge, *op. cit.*, p. 2.

4.3. Jerarquía Normativa del Sistema Jurídico Mexicano, de acuerdo con la doctrina.

Para **García Máynes** los dos grados superiores en la jerarquía normativa, están integrados por la Constitución Federal, las leyes federales y los tratados internacionales. Lo ordena de la siguiente manera:

Primer Nivel / Constitución,

Segundo Nivel / Leyes Federales y Tratados internacionales

Este autor establece, que las leyes federales y los tratados internacionales tienen el mismo rango, por debajo de la Constitución.

Sánchez Bringas señala, que el artículo 133 de nuestra Constitución establece la jerarquía normativa de la siguiente forma:

En una primera fase distingue entre la Ley Suprema de la Unión, que a su vez engloba a la Constitución General de la República, a las leyes federales y a los tratados internacionales y por otro lado, a las normas jurídicas de los estados, que incluye a las constituciones estatales, leyes, convenios y reglamentos locales.

Enlista a su vez los rangos normativos que, según este autor se establece de la siguiente manera, **desde el punto de vista formal:**

Primer Nivel / Constitución de los Estados Unidos Mexicanos

Segundo Nivel / En un mismo rango las leyes federales y tratados Internacionales que estén de acuerdo con la Constitución.

Tercer Nivel / Constituciones de los Estados

Cuarto Nivel / Leyes estatales

Por otro lado, está la determinación material de los rangos normativos, que en este aspecto, comparte el criterio establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que los tratados internacionales tienen mayor jerarquía que

las leyes y reglamentos federales, y que a su vez, estas últimas tienen un rango equivalente al de las entidades federativas.

Considera, que el rango inmediato inferior no le corresponde a los tratados internacionales, sino a la jurisprudencia que emite el Poder Judicial de la Federación y a las resoluciones de las controversias constitucionales y de las acciones de inconstitucionalidad que califican la validez de todo el sistema normativo.

Por lo tanto, dice Sánchez Bringas que **materialmente** los rangos normativos son:

Primer Nivel	/	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Segundo Nivel	/	Jurisprudencia, resoluciones de controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad
Tercer Nivel	/	Tratados internacionales
Cuarto Nivel	/	Leyes, reglamentos y convenios federales; constituciones, leyes, reglamentos y convenios de los estados.

Elisur Arteaga Nava afirma, que la jerarquía normativa en el sistema jurídico mexicano se encuentra establecida de la siguiente manera:

Primer Nivel	/	Constitución
Segundo Nivel	/	Con el carácter de secundarios, se encuentran dos géneros de actos:

- Género federal. El cual encuadra a los actos del Congreso de la Unión, los actos del Presidente de la República, - en este nivel se encuentran los Tratados Internacionales celebrados por el presidente de la República con la aprobación del Senado; y los Actos emitidos por los tribunales de la federación.

- Género Estatal. Aquí se ubican los actos emitidos por los constituyentes locales, ya sean extraordinarios o de las legislaturas locales.

Tercer Nivel / Encuadra a las leyes y decretos que emiten las legislaturas de los estados, sin importar su especie además, deberán de estar de acuerdo tanto con la Constitución Federal como con las estatales, por lo tanto, de acuerdo con este autor, deben una doble dependencia, y por ende, no pueden ubicarse en un nivel más alto. Las leyes emitidas por la Asamblea Legislativa para el Distrito Federal de acuerdo a la fracción V de la BASE PRIMERA del artículo 122 constitucional, están ubicadas en este nivel.

También se encuentran aquí las leyes y decretos que, en uso de facultades extraordinarias, emiten los gobernadores de acuerdo a delegaciones que hacen a su favor las legislaturas de los estados, de acuerdo con sus constituciones.

Cuarto Nivel / En este nivel están los actos de autoridad que tienen el carácter de generales y obligatorios.

Los actos de los poderes federales según este autor, son los siguientes:

- ✓ Los del Congreso de la Unión; como acuerdos, puntos de acuerdo.
- ✓ Del Presidente de la República; reglamentos, acuerdos
- ✓ Pleno de la Suprema Corte de Justicia; acuerdos, circulares, reglamentos, decretos.
- ✓ Las Convenciones internacionales
- ✓ Acuerdos generales que emita el Consejo de la Judicatura Federal.

Los actos de las entidades federativas son:

- ✓ Por las legislaturas de los estados; acuerdos, puntos de acuerdo, resoluciones de mero trámite.
- ✓ Gobernadores de los estados; reglamentos, decretos, acuerdos, ordenes.
- ✓ Tribunal Superior de Justicia; acuerdos, circulares, reglamentos, decretos.

- ✓ Reglamentos y acuerdos generales, que emitan los consejos de la judicatura locales.
- ✓ Ayuntamientos; órdenes, circulares y ordenanzas.
- ✓ Los cuerpos normativos que emita el Jefe de gobierno del DF.

Mario de la Cueva determina, que el orden jurídico mexicano se clasifica y ordena de la siguiente manera:

Primer Nivel / Constitución Federal

Segundo Nivel / *Leyes Constitucionales* y Tratados. Este autor considera que el artículo 133, al señalar que son Ley Suprema, se refiere a las leyes constitucionales orgánicas, reglamentarias y sociales.

Tercer Nivel / *Derecho Federal Ordinario* y Derecho Local

Y dentro de éste nivel Local se encuentran, en primer lugar las constituciones locales, en segundo lugar las leyes constitucionales y posteriormente las leyes locales ordinarias.

Cuarto Nivel / Reglamentos que expide el Presidente y los gobernadores de las entidades federativas.

En cuanto a los tratados internacionales, Mario de la Cueva considera que si un tratado está de acuerdo con la Constitución, se ubica por debajo de la misma y, en caso de que tuvieran disposiciones contrarias a las disposiciones constitucionales, simplemente no tendrían validez.

Jorge Carpizo afirma que la redacción del artículo 133 constitucional es correcta, y al hacer referencia al artículo sexto, fracción II de la Constitución Estadounidense, se pregunta: - ¿porque ha sido un precepto que funciona en Estados Unidos y como ha sido por otro lado, producto de largas y profundas discusiones aquí en México ?- .

Responde que se debe a la interpretación y dinámica de aplicación distintas. Para Carpizo, las leyes emanadas del Congreso de la Unión son aquellas a las que

hace referencia el artículo 133 constitucional como Ley Suprema, son las que además de pasar por el procedimiento legislativo, desarrollan la Constitución dice él, la vivifican.

Que no existe una supremacía entre el Derecho Local y el Federal, pues comparten el mismo rango. Al establecerse en el artículo 124 constitucional, que las facultades que no estén expresamente señaladas por la Constitución a la Federación, se entienden delegadas a los Estados, indica que nunca podría haber una sobre otra.

En todo caso habría un problema de competencias, para lo cual, se tendría que buscar una solución de acuerdo a la competencia material, o la espacial según corresponda.

“...mientras en el artículo norteamericano el problema es de Supremacía de la legislación federal sobre la local, en México, el problema de este artículo es de competencia”.¹²⁴

Carpizo señala que en México hay supremacía constitucional y determina que la jerarquía normativa mexicana, se encuentra de la siguiente forma:

Primer Nivel / Constitución

Segundo Nivel / Leyes Constitucionales, en la acepción en la que Mario de la Cueva las considera y comparten este rango los Tratados Internacionales.

Tercer Nivel / Derecho Federal y Local, entre los cuales no hay contradicción.

Plantea que no “puede existir conflicto entre los tratados internacionales y las leyes federales ordinarias. Los tratados son superiores a éstas y si existe contradicción entre estas dos clases de normas hay que aplicar los tratados por ser de jerarquía superior a la legislación federal ordinaria”¹²⁵.

¹²⁴ *Ibidem.*, p. 21.

¹²⁵ *Ibidem.*, p. 22.

Considera que si los tratados son contrarios a la Constitución no se deben aplicar interiormente, y tampoco se deben cumplir internacionalmente aunque se caiga en responsabilidad internacional, se deberá para ello, buscar un medio jurídico para la solución de este problema.

Para Carpizo, el problema de la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano está solucionado, pero lo que hay que aclarar, es la contradicción entre un tratado y una Ley Constitucional.¹²⁶

Loretta Ortiz Ahlf y Fernando Vázquez Pando señalan, que el sistema federal adoptado por México da lugar a tres estratos normativos: el nacional, el federal y el local.

Que siempre se han hecho diferencias entre el local y el federal, sin tomar en cuenta el nacional siendo que la Constitución, de acuerdo con estos autores, no puede considerarse un ordenamiento federal ni local, ya que ambas competencias son creadas por la propia Ley Suprema.

“...mientras los ordenamientos legislativos locales son emitidos por las legislaturas de los Estados y las leyes federales lo son por el Congreso de la Unión, en cambio la Constitución misma es fruto de un órgano diverso: el Constituyente, y sólo puede ser modificada mediante un procedimiento en el que intervienen tanto el Congreso General como las Legislaturas de los Estados...”¹²⁷.

Advierten que, en nuestro sistema jurídico la tarea de ubicar a cada uno de los ordenamientos en los estratos correspondientes, resulta sumamente difícil, sin embargo, resulta claro que los tratados internacionales se encuentran en el estrato nacional según estos autores, “son celebrados por el Presidente de la República actuando como jefe de Estado, es decir, como representante de los Estados Unidos Mexicanos ante el exterior”¹²⁸. Dichos instrumentos internacionales pueden

¹²⁶ *Idem.*

¹²⁷ ORTIZ AHLF, Loretta, “Jerarquía entre Leyes Federales y Tratados”, *Varia Iuris Gentium. Temas Selectos de Derecho Internacional Público en Homenaje a Víctor Carlos García Moreno*, op. cit., p. 30.

¹²⁸ *Idem.*

abarcen materias locales o federales y solo están sujetos a la Constitución, por lo tanto, se esta ante ordenamientos nacionales.

Consideran que el artículo 133 constitucional, al no establecer un criterio específico que clarifique la relación jerárquica entre la ley federal y los tratados, puede dar pie a que se presente el caso de que una ley federal no sea compatible con las disposiciones de un tratado, **situación que debe ser resuelta de acuerdo al análisis de los ámbitos de validez de las normas**, "... según el cual las disposiciones del tratado se presentan como normas especiales aplicables a ciertos casos o a ciertos sujetos (nacionales o residentes de los Estados Parte), en tanto que las leyes internas se presentan como ordenamientos generales aplicables a todos los casos no regulados por la normatividad específica"¹²⁹.

De acuerdo a lo anterior, no es posible que un tratado pueda modificar o derogar una ley anterior, ni tampoco una ley del Congreso de la Unión podrá hacerlo con un tratado.

Que el actual artículo 133 constitucional parece tener una laguna, ya que subordina tanto a las leyes federales, como a los tratados, directamente con la Constitución sin establecer relación jerárquica entre ambos.

"Los tratados se presentan siempre como una norma de ámbito de validez especial, por lo que la diferenciación entre norma especial y general pareció suficiente al Constituyente"¹³⁰.

El maestro **Leonel Pereznieto** considera necesario, reformar el actual artículo 133 constitucional, ya que no está acorde con la realidad internacional en la que nuestro país está inmerso; que se requiere un nuevo sistema de incorporación del derecho internacional al nacional que incluso, contemple el nivel y gradualidad de los compromisos que se adquieren, tales como: los acuerdos, los convenios y los tratados internacionales, donde los primeros no modifican el orden jurídico interno, solo amplían las relaciones internacionales de nuestro país; el segundo produce

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ *Ibidem.*, p. 31.

modificaciones legislativas y el tercero, además de las modificaciones legislativas, provoca alteraciones a la normatividad internacional.¹³¹

Este autor afirma, que las leyes que emanan del Congreso de la Unión tienen un nivel inferior al de la Constitución, sin embargo, reconoce que los Tratados Internacionales poseen un nivel jerárquico superior a las leyes federales, e igual al de la Constitución.

Según Pereznieto, las leyes que emanan de la Constitución, están por debajo de la misma; contrario a lo que sucede con los Tratados Internacionales, ya que éstos solo deben cumplir con los criterios de elaboración y aprobación, que la propia Constitución les exige.¹³²

El Maestro **Arellano García** al analizar el artículo 133 señala, que este artículo establece la jerarquía del Sistema Jurídico Mexicano y marca la subordinación de las leyes ordinarias federales a la Constitución.

Establece una jerarquía mayor de :

- Las normas federales constitucionales, las normas internacionales contenidas en los Tratados internacionales y las normas federales ordinarias, sobre las leyes jurídicas constitucionales o normas jurídicas ordinarias de los Estados de la República.
- Por lo tanto, nuestro sistema jurídico sustenta una Tesis Monista Nacionalista, ya que se da una supremacía de la norma jurídica interna constitucional, con respecto a la norma jurídica internacional.
- Además, le da una mayor jerarquía a la norma internacional, frente a las normas jurídicas constitucionales o secundarias de los Estados de la República.

¹³¹ Citado por Loretta Ortiz Ahlf, en *Varia Iuris Gentium*, p. 32, nota 9.

¹³² PEREZNIETO CASTRO, Leonel, El artículo 133 constitucional: una relectura, México, Jurídica, Anuario del Departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, Num. 25, T. II, 1995.

De acuerdo con este autor el establecimiento de la postura monista nacionalista que sustenta nuestro sistema jurídico, es un desacierto, en virtud de que se podría prever la obligación del Ejecutivo Federal y del Senado de la República para velar por el apego rotundo de los tratados internacionales a la Constitución.

Considera que debería establecerse una sanción por no apearse a la norma Constitucional cuando se celebre un Tratado en el caso del Presidente, así como también, al no velar por su respeto al aprobar dichos tratados llevado a cabo por el Senado, dicha responsabilidad se daría para efectos del derecho interno y no internacional.

Argumenta que el actual texto del artículo 133 constitucional, debería modernizarse y establecer una supremacía de los tratados internacionales sobre las disposiciones internas, como la Alemana 1949 o la de Francia.

Este autor sugiere que nuestra Constitución recoja un principio monista internacionalista, de acuerdo con la doctrina moderna, reconociéndole preeminencia a la norma internacional sobre la interna.

Que nuestro país debiera responder a su tradición de apego a sus compromisos internacionales. Insiste en este argumento, porque si el Estado Mexicano se apegara siempre a la Constitución por encima de los tratados internacionales, podría generar responsabilidad internacional.

Por lo tanto, el artículo 133 fija validamente el orden jerárquico de las normas jurídicas al interior, sin embargo, señala que carece de validez en el ámbito internacional, ya que es contrario al principio "*pacta sunt servanda*" de carácter consuetudinario y convencional.

Finalmente afirma que a partir de que México se adhiere a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados en vigor desde 1980, el artículo 133 resulta de reducida aplicabilidad al Derecho interno y limitado considerablemente en lo internacional¹³³.

¹³³ ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Primer Curso de Derecho Internacional Público*, op. cit., p.p. 95-96.

Autores como, Arellano García, Vázquez Pando, Modesto Seara y Carlos Sempé, coinciden en que el derecho internacional debe prevalecer sobre la norma interna, argumentan que solo así se evitaría que el Estado Mexicano incurra en responsabilidad internacional, además, señalan que los beneficios que traen al país los compromisos internacionales deben prevalecer ante cualquier limitación interna que se llegara a presentar.

Consideraciones

Comparto la opinión de Modesto Seara, en el sentido de que no debemos radicalizar la postura de declarar cuál es la ley que está por encima del ordenamiento jurídico, - si es la Constitución o las disposiciones internacionales -.

En principio se debe dejar claro, que es la Constitución la que da los principios generales, las bases, y las limitaciones para el desarrollo del sistema jurídico, es la norma suprema.

Como se puede observar persisten las diferencias entre los autores, en cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales dentro de nuestro sistema normativo, tema que se abordará en el siguiente capítulo del presente trabajo.

5. Derecho Comparado

A partir de la cruel experiencia de haber sufrido dos Guerras Mundiales, la comunidad internacional comenzó a convencerse de la necesidad de contar con normas internacionales que fueran reconocidas por todos los Estados, que protegieran a éstos de futuras guerras, que era necesario supeditar su soberanía a normas de derecho internacional.

Lo que ocurre en un Estado no es cosa ajena para los demás, la solidaridad internacional compromete a cada uno, con respecto a los demás.

El derecho internacional ha entrado desde entonces, a formar parte de la vida jurídica de los Estados, protegiendo derechos fundamentales del hombre, así

como regulando derechos comerciales, laborales, migratorios, ambientales, entre otros.

Pero hasta estos momentos el derecho nacional, no ha acogido norma alguna internacional como límite al poder constituyente de un Estado; el caso más avanzado al respecto, lo tiene la Unión Europea, incluso los países más avanzados en este tema, le han otorgado a la norma internacional un rango por arriba de las leyes ordinarias.

En este apartado, se verá la manera en que algunos países han resuelto en su legislación interna, la ubicación jerárquica del derecho internacional.

➤ **Constitución de Estados Unidos de América. (Art. VI)**

Antecedente inmediato del precepto constitucional mexicano, prevé la supremacía constitucional en su artículo VI segundo párrafo, que señala :

“... Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgaren y todos los tratados hechos o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos será la primera ley del país. Los jueces de cada Estado estarán obligados a observarla, aun cuando hubiere alguna disposición contraria en la Constitución o en los códigos de los Estados.”

Arellano García señala que el sistema norteamericano en sus orígenes, no estableció la supremacía constitucional sobre los tratados ya que dicha supremacía se estableció respecto a los órganos gubernamentales que participan en la aprobación de estos instrumentos, en este caso el Presidente y el Senado, quienes en todo momento deberán observar las disposiciones constitucionales, de lo contrario, se harían acreedores a una responsabilidad constitucional.¹³⁴

¹³⁴ ARELLANO GARCÍA, "La jerarquía de los Tratados Internacionales en el Artículo 133 Constitucional", *Varia Iuris Gentium. Temas Selectos de Derecho Internacional Público en Homenaje a Víctor Carlos García Moreno*, op. cit., p. 6.

➤ Alemania

Una vez unificadas Alemania occidental y Alemania Oriental, se rigen por la Constitución de Bonn de 1949, que establece que: “Las normas generales del Derecho Internacional constituyen parte integrante del Derecho Federal. Tienen supremacía sobre las leyes y crean derechos y deberes inmediatos para los habitantes del territorio federal.”

➤ Argentina

En su artículo 22 constitucional se prevé, **que los tratados con potencia extranjera son ley suprema de la Nación, a lado de la Constitución** y las leyes de la Nación que como consecuencia se dicten por el Congreso.

“El nuevo inciso 22 resuelve una cuestión que ya tenía doctrina jurisprudencial en la actual dirección: la supremacía de los tratados internacionales respecto de las leyes ordinarias. El artículo 31 había colocado los tratados en un rango similar a ellas”¹³⁵.

Según el maestro argentino Alberto Natale, la mayoría de la doctrina nacional tenía una posición unánime al respecto, ya que luego de la Segunda Guerra, la Corte comenzó a dar gran relevancia a los principios de derecho internacional, aunque después volviera a la tesis tradicional.

“Últimamente, en los casos “Ekemkdjian”, afirmó (refiriéndose a la Corte) la supremacía de los tratados sobre las leyes, aceptando la posición dominante en el derecho internacional.”¹³⁶

➤ Canadá

En el Acta Constitucional de Canadá de 1982 se señala, que **la Constitución de Canadá es la ley suprema de ese Estado** y, por lo tanto, toda ley que sea

¹³⁵ NATALE, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución. La Reforma de 1994*, Buenos Aires, Ediciones Desalma, 1995, p. 101.

¹³⁶ *Idem.*

inconsistente y contraria a las disposiciones de la misma, no tendrá fuerza ni efectos.

Dentro del derecho convencional canadiense se sigue el sistema dualista, y en cuanto al derecho consuetudinario, se sigue un sistema monista con primacía del derecho canadiense.

Si el gobierno de Canadá firma un tratado y compromete su responsabilidad internacional con su ratificación, las partes en un litigio en derecho interno, no podrán invocar las disposiciones del tratado o las obligaciones que de él derivan, a menos que el tratado haya sido objeto de un acto legislativo de entrada en vigor.

La conclusión y ratificación de un tratado internacional es una función exclusiva del Poder Ejecutivo Federal, sin embargo, las provincias canadienses tienen la facultad de concluir los entendimientos con un Estado extranjero, por medio de los llamados "acuerdo- marco", que se referirán siempre a materias que sean de su competencia legislativa exclusiva y dentro de los límites trazados por el propio tratado.

Sus tratados, obliga a este país en el ámbito internacional, pero no lo constituye *ipso iure* en automático; es necesaria la recepción de dicho tratado, por medio de la legislación canadiense.

En Canadá se parte de la base del reparto de competencias entre el Parlamento Federal y las legislaturas Provinciales, ya que las legislaturas tienen soberanía en su esfera jurisdiccional y por esta razón, solo ellas pueden decidir sobre la vigencia de un tratado, cuya materia sea de su competencia exclusiva.

Por otro lado, "al seguir la tradición del Common Law las relaciones entre la costumbre internacional y el derecho interno están regidas por normas jurisprudenciales. En este caso, **el sistema jurídico canadiense sigue un monismo con primacía del derecho interno...** los tribunales canadienses verifican primero la existencia de la costumbre sobre el plan internacional; después se aseguran de su compatibilidad con el derecho interno canadiense, ya

sea estableciendo la practica positiva del Estado en relación con la costumbre, o bien, constatan la existencia de precedentes judiciales aplicando esta costumbre. “

➤ **Costa Rica**

En este país, **“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”**. (Artículo 7 constitucional).

Prevalece en Costa Rica, la jerarquía de los instrumentos internacionales sobre la legislación nacional.

➤ **Ecuador**

El artículo 137 prevé, que **“... La Constitución es la Ley Suprema del Estado. Las normas secundarias y las demás de menor jerarquía deben mantener conformidad con los preceptos constitucionales. No tienen valor alguno las leyes, decretos, ordenanzas, disposiciones y tratados o acuerdos internacionales que, de cualquier modo, estuvieren en contradicción con la Constitución o alteraren sus prescripciones”**.

➤ **España**

Su Constitución determina, que **los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno**. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados, o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional.

➤ Francia

“Al parecer el monismo del sistema jurídico francés, es con primacía del derecho internacional, pues acepta la posibilidad de que un tratado contenga una cláusula contraria a la Constitución.”¹³⁷

En Francia, si el Consejo Constitucional que está integrado por nueve miembros, requerido por el Presidente de la República, por el Primer Ministro, por el Presidente de cualquiera de las dos Asambleas o por 60 diputados o por 60 senadores, declara que un compromiso internacional es contrario a la Constitución, la autorización para ratificarlo o aprobarlo, solo podrá otorgarse previa revisión de la Constitución.

En su artículo 55 constitucional establece, 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.

Si se diera el caso de que un tratado debidamente celebrado y ratificado sea contrario a la Constitución, no podrá rechazarse su ratificación, ya que entraría además, a revisar la constitucionalidad de la ley que lo autorizo. Y para impugnar la constitucionalidad de las leyes, existe un procedimiento especial.

La Constitución francesa **concede a los tratados publicados una autoridad superior a la que tienen las leyes**, aunque con **reserva de la aplicación por la otra parte**, por lo tanto, otorga fuerza de ley a los tratados, sin importar si contravienen a las leyes internas francesas; sin embargo, para que puedan ser definitivos los tratados que modifiquen una la ley interna francesa, los que versen sobre la paz, comercio, los que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública, los que modifiquen disposiciones de naturaleza legislativa, los relativos al estado de las personas y los que entrañen cesión, canje o acesión territorial; es necesario que sean ratificados, en virtud de una ley.

¹³⁷ MALPICA DE LAMADRID, Luis, *op. cit.*, p. 608.

Sin duda, le otorga un papel relevante al poder legislativo, ya que la validez que la Constitución otorga a un tratado requiere de su ratificación.

➤ **Grecia**

En su artículo 28 señala, que forman parte integrante del derecho helénico interno y tendrán **un valor superior a toda disposición en contrario de la ley, los tratados internacionales una vez ratificados por vía legislativa** y en vigor con arreglo a las disposiciones de cada uno.

Sin embargo, se establece una condición de reciprocidad para la aplicación de las normas del derecho internacional general y de los tratados internacionales con los extranjeros.

➤ **Guatemala**

De acuerdo al artículo 204 de su Constitución, los tribunales de justicia, en toda resolución o sentencia deberán observar obligatoriamente, que **su Constitución prevalece sobre cualquier ley o tratado**.

➤ **Holanda**

Este país plantea que **un tratado aprobado en el Parlamento por mayoría de dos tercios, puede incluso, derogar disposiciones constitucionales** estableciendo en todo caso, que los tratados publicados prevalecen sobre las leyes anteriores y posteriores.

➤ **Honduras**

En Honduras también **prevalece el tratado internacional sobre la Ley**. En el artículo 18 constitucional señala, que: "En caso de conflicto entre el tratado o convención y la Ley prevalecerá el primero".

Sin embargo, **un tratado internacional que afecte una disposición constitucional, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución**, antes de ser ratificado por el Poder Ejecutivo.

➤ **Japón**

En su artículo 98 señala, que "... Esta **Constitución será la Ley suprema de la Nación**, y ninguna ley, ordenanza, decreto imperial u otro acto de gobierno, en todo o en parte contrario a las disposiciones de esta Constitución tendrá validez... Los tratados concluidos por el Japón y el Derecho Internacional establecido serán fielmente cumplidos."

➤ **Paraguay**

En el artículo 137 de la Constitución de Paraguay se señala, que la Ley Suprema de la República de Paraguay es la Constitución, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.

➤ **Perú**

En Perú el Congreso tiene la facultad de aprobar los **tratados internacionales, sí y solo si, están de acuerdo a su Constitución**. Sin embargo, en este país la facultad del Congreso es expresa respecto de las materias en las cuales podrá celebrar tratados.

Su artículo 56 determina, que "los tratados deben de ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias: derechos humanos, soberanía, dominio o integridad del Estado, defensa nacional, obligaciones financieras del Estado".

➤ Venezuela

Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración, serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y preferente a la legislación interna.

6. Interpretación del artículo 133 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Dentro del Estado Mexicano, el *jus cogens* constituye fuente de la Constitución Política Federal al determinar en su artículo 89 fracción X que, en la conducción de la política exterior el Presidente de la República deberá observar los principios de política exterior.

El sistema de aplicación de justicia mexicano a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, de la Salas y del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha evolucionado a través de sus tesis, en cuanto a la aplicación del derecho internacional en el derecho interno.

Los tratados se ubican en un rango superior al de las leyes que emanan del Congreso de la Unión, de acuerdo a la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 28 de octubre de 1999.

6.1. La jurisprudencia mexicana frente a los tratados internacionales.

- **Supremacía del Derecho interno sobre el derecho internacional.**

Precedente establecido en el Amparo en Revisión 7798/47, t. XCVI, p. 1639.

En dicha resolución, la supremacía del Derecho interno sobre el derecho internacional es sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así, en caso de que surja algún conflicto entre estos dos ámbitos de competencia, prevalece la Constitución.

El argumento principal en dicha tesis fue la expresión: "...y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma", se refiere a que las Convenciones y los Tratados Internacionales no deberán, en ningún momento, ser contrarios a la Constitución, manifestaron que aún llegando a existir los tratados aprobados debidamente por el Senado y fueren contrarios con la Constitución, no debieran tener eficacia jurídica.

6.2. "Leyes Federales y Tratados Internacionales. Tienen la misma jerarquía normativa". Tesis de 1992.

- ***Igualdad jurídica de un tratado y una ley federal***

En el amparo 256/81, precedente publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima época, tomo 151-156, sexta parte, p. 196. El Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito señaló:

TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUÍA.

El artículo 133 constitucional **no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que están de acuerdo con la misma**, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo.

Amparo en revisión 256/81 C.H. Boehring Sohn. 9 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Afirmando lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró, que tienen la misma jerarquía los tratados internacionales y las leyes que emanan de la Constitución, en el amparo en revisión 2061/91, que dio lugar al precedente C/92 integrando jurisprudencia, publicado en el Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, tomo 60, diciembre de 1992, p. 27.

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la Republica y que estén de acuerdo con la misma, **ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas** en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria, no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

Esta tesis considera que, de ninguna manera el tratado internacional puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por lo tanto, la Ley de las Cámaras de Comercio y de la Industria, no pueden ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

Amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez, 30 de junio de 1992. Mayoría de 15 votos. Ponente: Victoria Adato Green.

El Tribunal Pleno, en sesión privada celebrada el martes diecisiete de noviembre de 1992, por unanimidad de dieciocho votos aprobó con el número C/92 la tesis que antecede, y determinó, que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia.

TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, ÚLTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

En esta resolución se sostiene que, "...no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación legal que las leyes del Congreso".¹³⁸

Sostuvo que el artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo.¹³⁹

En Tesis Aislada de octubre de 1998 se estableció, que "De conformidad con el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley suprema de nuestro orden jurídico es la propia Constitución, las leyes que emanan del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que existan de acuerdo con la misma; de tal suerte que, si bien es cierto que estos últimos deben prevalecer sobre la Ley de la Propiedad Industrial, no menos verdad resulta que ello no acontece en el caso de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Carta Magna, pues tiene la misma jerarquía que los tratados internacionales, por haber sido expedida por el Congreso de la Unión".

¹³⁸ Sitio de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, <http://www.scjn.gob.mx>, Séptima Época: 7, 1981. Tribunal Colegiado de Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Parte: 151-156, Sexta Parte, tesis: p. 195.

¹³⁹ CORCUERA CABEZUT, Santiago, Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos, México, OXFORD, 2002, p.p. 169-170.

Tesis Aislada, del Amparo en Revisión 2807/98. del 27 de agosto de 1998, Octava Época, Tomo VIII, Octubre de 1998, p. 1181.

6.3. “Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal. Tesis de 1999.

- **Supremacía del tratado internacional sobre una ley federal.**

Tesis Jurisprudencial LXXVII/1999 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales respecto a las leyes federales y locales, que éste precedente marcó un cambio considerable en el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Tesis jurisprudencial que se publicó en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo X, noviembre de 1999, p. 46, contempla lo siguiente:

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

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe **unanimidad** respecto de que la **Constitución Federal es la norma fundamental** y que aunque en principio, la expresión: “... serán la Ley Suprema de toda la Unión...” parece indicar que no solo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema.

El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con existencia de "leyes constitucionales, y que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, **esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en segundo plano inmediatamente, debajo de la Ley fundamental y por encima del derecho federal y el local.**

El argumento que la Suprema Corte de Justicia hace para sostener este "Nuevo rango normativo", es que los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; que por ello se explica que el Constituyente haya facultado al Presidente de la República, a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado, y la intervención del Senado como representante de la voluntad de las entidades federativas.

La segunda consideración que se hizo, fue que en dicha materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, es decir, no hay diferencias entre la competencia federal o local del contenido de un tratado, sino que por mandato del 133 el Presidente de la República, con la aprobación del Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente que para otros efectos, ésta sea competencia de las entidades federativas.

De acuerdo al argumento anterior podría decirse que con este precedente, se abre un nuevo rango en la jerarquía normativa del sistema jurídico mexicano, **en la cúspide está la Constitución, en un segundo plano los tratados internacionales y un tercer rango las leyes federales y locales en una misma jerarquía, en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de**

la Ley Fundamental, que establece que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”.

Es muy importante resaltar que fue a partir de esta tesis, que el Máximo Tribunal abandona la tesis P.C/92 anteriormente comentada, que sostenía “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”, asumiendo con ello, la jerarquía superior de los tratados incluso, frente al derecho federal.

La Tesis Jurisprudencial LXXVLL/99, del amparo promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, se aprobó el 11 de mayo de 1999 por unanimidad de diez votos.

El Tribunal del Pleno resolvió en sesión privada celebrada el 28 de octubre en curso, con el número LXXVLL/1999 la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial, el veintiocho de octubre de 1999.

De 1992 a 1999 la Corte mantuvo el criterio de la igualdad de tratados internacionales y las leyes que emanan del Congreso de la Unión, coincidiendo con la posición de la doctrina.

Declaró que persistentemente en la doctrina, se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro sistema jurídico.

En la tesis de 1999 la Suprema Corte de Justicia consideró, que **los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano, inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y local.**

Fundamentan su argumento en que los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y que comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional. Por ello, está facultado el

Presidente como jefe de Estado para suscribir los tratados y el Senado como representante de la voluntad de las entidades federativas.

Sin embargo, debemos cuestionar si la importancia y rango de un tratado internacional, depende de la autoridad que lo emite, en éste caso el Presidente de la República con la colaboración del Senado, ya que si aceptáramos tal afirmación, tendríamos que reconocer que las leyes que son aprobadas por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, tienen mayor jerarquía que los tratados internacionales, porque reúnen una voluntad soberana mayor.

Por otra parte, los tratados no tienen límite competencial ya que obligan a todo el Estado Mexicano en cualquier materia.

Este criterio pone al derecho federal y al local en la misma jerarquía ubicada en un tercer lugar, de acuerdo con el artículo 124 constitucional que a la letra dice: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

"El criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a nivel jurisprudencial obligatorio, es típico Derecho interno y no es Derecho Internacional."¹⁴⁰

Esta decisión de la Suprema Corte de Justicia, ha sido analizada por Jorge Carpizo y argumenta que: es correcta, pero que es perfectible.

Considera que los tratados internacionales se encuentran en un rango inmediato inferior al de la Constitución, pero por encima de la ley federal y la local; por otro lado, respeta la relación entre el derecho federal y el local, que se refiere a una mera división de competencias, que en síntesis la Corte determinó que el tratado internacional y la ley constitucional son norma de la unidad del Estado Federal, y no pertenece a ninguno de los dos órdenes que integran ese Estado Federal.

¹⁴⁰ ARELLANO GARCÍA, Carlos, "La jerarquía de los Tratados Internacionales en el Artículo 133 Constitucional", *Varia Iuris Gentium. Temas Selectos de Derecho Internacional Público en Homenaje a Víctor Carlos García Moreno*, op. cit., p. 26.

Para Carbonell, es un acierto que la Suprema Corte de Justicia establezca que los tratados internacionales tienen un nivel jerárquico superior al del derecho federal y local, pero por debajo de la Constitución. Sin embargo, lamenta que los argumentos dados por la corte sean inconsistentes.

7. Conclusiones

- 1) Existe unanimidad en la doctrina acerca de la Supremacía de la Constitución dentro del ordenamiento jurídico, y ante tal superioridad, las demás fuentes de derecho tales como, las leyes federales, tratados internacionales, reglamentos, leyes locales, entre otros, deben sujetarse a los principios que la Norma Fundamental consagra.
- 2) La Suprema Corte de Justicia estableció que la Constitución Federal es la única Ley Suprema, y que la controversia se centra en la jerarquía del resto del sistema normativo.
- 3) El 18 de enero de 1934 se reformó el artículo 133 constitucional, donde se modificaron dos elementos esenciales que hoy dan pie a la presente tesis que son: Que todos los tratados internacionales deberán estar de acuerdo con la Constitución y, por otro lado, que el Senado tendrá la facultad exclusiva de aprobar los tratados.
- 4) De 1992 a 1999 la Corte mantuvo el criterio de la igualdad de tratados internacionales y las leyes que emanan del Congreso de la Unión, coincidiendo con la posición de la doctrina. Pero en la tesis de 1999 consideró que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano, inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y local.
- 5) El sistema normativo mexicano según la doctrina distingue las leyes Constitucionales, de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Esta

afirmación a simple vista pareciera contradictoria, pero no es así ya que es posible diferenciar lo siguiente:

Leyes constitucionales, que son aquellas que desarrollan algún artículo de la Constitución, dándole vigencia y vivificándola como dice Carpizo.

- Leyes orgánicas: que son aquellas que delimitan la organización de alguna institución o poder público. Las puede haber federales y locales.
- Leyes Reglamentarias. Que amplían o desarrollan algún artículo constitucional. Igualmente pueden existir federales y locales.

La clasificación que agrega Mario de la Cueva de leyes sociales, no la considero correcta, ya que está clasificando al derecho en cuanto a la materia, y en este primer ejercicio, solo se está mencionando a los tipos de normas, en donde podamos encuadrar a todas las materias y a todas las ramas del derecho.

Las leyes que emanan del Congreso de la Unión o también llamadas Leyes Ordinarias, son aquellas que regularmente elaboran la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, de acuerdo a sus facultades y dando cumplimiento al procedimiento legislativo previsto en nuestra Ley Suprema, en sus artículos 71 y 72 y pueden clasificarse en:

- Leyes Federales
 - Leyes Locales
- 6) La clasificación que hace Gabino Fraga queda corta en su exposición, ya que si bien es cierto todas las leyes pasan por alguno de estos dos procedimientos legislativos, lo es también que no todas estas leyes regulan el mismo tipo de preceptos y por ende, tampoco tienen la misma trascendencia y jerarquía.

CAPÍTULO IV

HACIA UNA DEFINICIÓN EN LA JERARQUÍA NORMATIVA DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

1. Diversas propuestas de reforma al artículo 133 constitucional.

Muchas han sido las opiniones, respecto a la necesidad de modificar el artículo 133 constitucional algunos, han opinado sobre la pertinencia de clarificar la jerarquía normativa del orden jurídico nacional, otros se han pronunciado por cambiar la manera en que se aprueban los Tratados Internacionales.

En este precepto se mencionarán algunas propuestas que de manera concreta ha dado la doctrina y posteriormente, se hará una revisión de lo que los diputados y senadores han presentado en las últimas dos legislaturas (LVIII y LIX) para reformar este precepto.

➤ Carlos Arellano García

De acuerdo con el maestro Carlos Arellano García todos los países tienen la necesidad de respetar y hacer respetar los compromisos internacionales, sin embargo, en nuestro país el artículo 133 constitucional señala la supremacía de la Constitución sobre los tratados, lo que pareciera abrir la posibilidad de que pudieran no cumplirse, es por ello que considera la necesidad de reformar dicho artículo 133.

“Si existe el Derecho Internacional que regula la conducta de los países entre sí, ya no puede sostenerse la posición monista nacionalista que postulaba el gran filósofo alemán Hegel y que todavía, se preconiza en el artículo 133 de la

Constitución mexicana. Dicho precepto, en concepto nuestro, deberá ser reformado si atendemos a una postura realista acorde con el mundo internacional en el que nos desenvolvemos. Entendemos que el artículo 133 constitucional ha constituido parte apreciada de nuestra evolución pero, debemos ajustarnos a las exigencias del mundo moderno.”¹⁴¹

Argumenta, que a partir de que México es Alta Parte Contratante de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y al establecerse en este ordenamiento el principio de “pacta sunt servanda”, que da supremacía al derecho internacional sobre el nacional, nuestro país está obligado a acatar dichas disposiciones.

Considera que es el momento oportuno para hacer las modificaciones al artículo 133, pero no estableciendo la supremacía de la Constitución sobre los tratados internacionales, pues considera que la mejor vía para nuestro país es abstenerse de celebrar tratados internacionales que infrinjan la Constitución.

Para ello propone, que los órganos que intervienen en la celebración y aprobación de tratados internacionales en nuestro país, el Presidente y el Senado de la República, se apeguen a la Constitución al momento de celebrar los tratados y, en caso de que se diera alguna violación a los preceptos constitucionales, propone que se les impongan la responsabilidad de altos funcionarios.

Aclara que no pretende debilitar el principio de supremacía constitucional, sino por el contrario, se reforzaría al interior del Estado mexicano que es donde debe hacerse valer y no pretender que rija en el ámbito internacional.

La propuesta de reforma del artículo 133 que hace Arellano García es la siguiente:

***“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.*”**

¹⁴¹ *Ibidem.*, p. 16.

Queda expresamente prohibido al Presidente de la República celebrar tratados internacionales que impliquen violación de algún precepto de esta Constitución. También queda prohibido, expresamente, a todos y cada uno de los Senadores del Senado de la República aprobar tratados internacionales que produzcan la conculcación de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La trasgresión a estas prohibiciones obligará a que se les haga efectiva la responsabilidad prevista por el Título Cuarto de la Constitución.

Los jueces de cada Estado y los del Distrito Federal se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados, o en las leyes del Distrito Federal¹⁴².

➤ **Loretta Ortiz Ahlf**

Loretta Ortiz Ahlf señala que del artículo 133 constitucional no se desprende una jerarquía superior de los tratados internacionales sobre las leyes federales como lo ha resuelto la Suprema Corte, la Carta Magna solo hace referencia a que, tanto las leyes federales como los tratados son normas supremas en tanto estén de acuerdo con la Constitución.

Por lo tanto, a falta de un criterio de jerarquía entre ambas normas jurídicas las autoridades judiciales o administrativas deberán resolver en cada caso, lo que sea procedente si la aplicación de un tratado, o bien, de una ley federal atendiendo a los ámbitos de validez de las normas¹⁴³.

Considera oportuno reubicar a los tratados internacionales en la pirámide jurídica del sistema jurídico mexicano, de la siguiente forma:

¹⁴² *Ibidem.*, p.p. 22-23.

¹⁴³ ORTIZ AHLF, Loretta, "Jerarquía entre Leyes Federales y Tratados", *Varia Iuris Gentium. Temas Selectos de Derecho Internacional Público*, op. cit., p. 35.

Ante la celebración de tratados contrarios a la propia Constitución advierte que sería conveniente la adopción de un sistema como el de España, en el cual, se resuelva cualquier contradicción entre ley interna e internacional antes de la firma o ratificación de un tratado.

La maestra Loretta Ortiz señala, que sería conveniente añadir un capítulo a la Constitución que regule a los tratados internacionales de manera coherente y sistemática, y dejar atrás las disposiciones aisladas e insuficientes que persisten en nuestros días.

“Dicho capítulo atendería a las cuestiones relativas a la jerarquía de los tratados en materia de derechos humanos, los tratados en otras materias, mayorías necesarias para su aprobación, la entrada en vigor de los tratados en nuestro sistema jurídico, a quién corresponde la facultad de celebrar los tratados internacionales, cuales son las normas de interpretación aplicables a los mismos, a quién corresponde la denuncia de los tratados y quién puede renunciar a la inmunidad correspondiente al Estado mexicano mediante tratado”.¹⁴⁴

Considera necesario contemplar la revisión preliminar de los instrumentos internacionales cuando parezcan ser contrarios a la Constitución, esto sería independiente de la acción de inconstitucionalidad que podría proceder.

Argumenta, que el Senado no ha ejercido las facultades que tiene para aprobar los tratados internacionales previa su revisión y, si en cambio, se han suscrito tratados contrarios a la Constitución.

La jerarquía de normas en el sistema jurídico mexicano, la resuelve de la siguiente manera:

- 1º. Constitución y Tratados Internacionales en materia de derechos humanos.
- 2º. Tratados sobre otras materias (en el rango inmediato inferior).

¹⁴⁴ *Ibidem.*, p. 39.

2. Iniciativas presentadas durante las LVIII y LIX legislaturas, en el Congreso de la Unión.

2.1. Iniciativas presentadas en las LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados en materia de Tratados Internacionales

De septiembre de 2000 a la fecha, se han presentado diversas iniciativas que tienen que ver con la aprobación de los tratados internacionales, o bien, con la jerarquía del sistema normativo mexicano, en seguida se enunciarán brevemente algunas de estas propuestas:

- **Iniciativa de reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Dip. Amador Rodríguez Lozano, del Grupo Parlamentario del PRI, el 27 de marzo de 2001.**

Propone que el Senado pueda intervenir en el proceso de negociación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas.

Para ello, se reformaría el artículo 76 de la Constitución que señala en su fracción I, que es facultad exclusiva del Senado "aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión." Sin embargo, en la práctica lo que ha sucedido con frecuencia es que al remitirse al Senado los tratados negociados y celebrados por el Ejecutivo con las instancias gubernamentales respectivas de otros Estados, el Senado no tiene los elementos necesarios para comprender cabalmente el sentido del

tratado o la convención; para hacer observaciones de relevancia; para proponer modificaciones; ni para justificar a cabalidad la aprobación o, en su caso, el rechazo del tratado o convención respectivo.

Se reconoce que es práctica reconocida en la gran mayoría de los países, que la negociación de instrumentos internacionales es una prerrogativa del poder ejecutivo. Pero, en aquellos casos en que las dos terceras partes de los miembros del Senado consideren necesario, por la relevancia del tratado o convención a negociar, que intervenga desde el inicio en el proceso de negociación. Procedería en consecuencia, reformar el artículo 76 constitucional para establecer esta facultad como exclusiva del Senado.

Se señala que la intervención del Senado en la negociación de tratados internacionales y convenciones diplomáticas, debe llevar aparejada la posibilidad de que el Presidente de la República solicite a la Cámara de Senadores, que discuta y vote sobre el instrumento internacional en cuestión a través de un trámite acelerado, en virtud del cual, éste debería ser votado en bloque y en sesión única, sin que existiese la oportunidad de hacer modificaciones al mismo. Es decir, la participación del Senado en el proceso de negociación del tratado o convención, justifica la petición de voto en bloque que tendría que hacer el presidente de la República antes de iniciarse el proceso de negociación correspondiente, misma que a su vez, tendría que ser aprobada por más de la mitad del número total de los miembros del Senado. Este sería un mecanismo para agilizar la aprobación de este tipo de instrumentos, dejando a salvo las facultades constitucionales en materia de política exterior que corresponden tanto a la Cámara de Senadores como al Poder Ejecutivo de la Unión.

Se propone garantizar al Senado una participación activa en todo instrumento que emita el Ejecutivo Federal y obligue al gobierno mexicano, es decir, en aquellos instrumentos internacionales que suscriba el Ejecutivo Federal y obliguen a México, como es el caso de los "Acuerdos Ejecutivos", se sugiere

hacer una mención genérica a este tipo de instrumentos internacionales y se otorga a la Cámara de Senadores la facultad de aprobarlos.

Por otro lado, se propone que con la finalidad de analizar puntualmente la labor desarrollada por el Ejecutivo Federal en materia de política exterior, la periodicidad de los informes que éste o su secretario de despacho envían al Senado, sea trimestral.

▪ **Iniciativa que reforma y adiciona dos párrafos al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, del PRD, el 30 de octubre de 2001.**

Propone que el artículo 133 constitucional reconozca expresamente, que la Constitución es la única Ley Suprema de toda la Unión, para ello se consideraría a las leyes constitucionales y a los tratados internacionales en la misma jerarquía normativa por encima de las leyes ordinarias federales, constituciones de los estados y demás leyes locales, y en un segundo plano respecto de la Constitución federal.

Esta iniciativa reconoce la existencia de leyes constitucionales para referirse a aquellas que emanan de la Constitución; y así establece una jerarquía del sistema normativo, en donde ubica en la Cúspide a la Constitución; en un segundo nivel a las leyes constitucionales y a los tratados; y en un tercer nivel a las leyes ordinarias federales y a las locales. Respecto a los tratados internacionales, se considera que estos instrumentos internacionales forman parte del derecho interno del país, por otro lado, con el objeto de ampliar la esfera de derechos de los gobernados se propone, que los tratados relativos a derechos humanos tengan jerarquía constitucional.

- **Iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de lograr una nueva distribución entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo, presentada por Eric Villanueva Mukul, del PRD, el martes 4 de diciembre de 2001.**

Esta iniciativa propone, que el Senado analice la política exterior desarrollada por el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente, con base en los informes anuales que rindan al Congreso.

El proponente considera, que el Senado de la República debe aprobar previamente los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República.

A su vez, el Presidente de la República tendrá la obligación de celebrar tratados internacionales sometiéndolos a la previa aprobación del Senado.

- **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 73 y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por la Dip. Miroslava García Suárez, del PRD, el 6 de febrero de 2002, en Comisión Permanente.**

Se considera que el Congreso de la Unión debe legislar un marco de principios, que normen la orientación y parámetros dentro de los cuales, puede el Poder Ejecutivo negociar los acuerdos económicos y comerciales y no simplemente ratificar al final sus resultados. A su vez, la ley debe incluir la obligación del Ejecutivo de pedir autorización al Congreso, para negociar y actuar dentro de los lineamientos que le marquen la norma y la autorización del Congreso. Asimismo, debe informar al Congreso y a la población durante el proceso de la negociación y los resultados al final de la misma.

▪ **Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona una fracción VI al artículo 73, y reforma los artículos 76, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el diputado Miguel Barbosa Huerta, del Grupo Parlamentario del PRD, el 4 de abril de 2002.**

Tanto la Convención de Viena como nuestra Ley Sobre la Celebración de Tratados establecen, que los tratados son un acuerdo celebrado por escrito, regido por el derecho internacional cualquiera que sea su denominación particular. Terminando de esta manera, las viejas discusiones doctrinales referentes a si existe diferencia entre tratado, convenio, convención, pacto, entre otros

Se menciona que subsisten tres cuestiones esenciales en la materia que es necesario definir para dar certidumbre a nuestro sistema jurídico: 1) qué grado de armonía y congruencia deben guardar los tratados internacionales frente a las leyes expedidas por el Congreso y emanadas del pacto federal; 2) la amplitud de la facultad negociadora, que la Constitución concede al titular del Poder Ejecutivo, y 3) si el Presidente y el Senado tienen competencia ilimitada para celebrar tratados.

Se propone reformar la Constitución para otorgar al Congreso de la Unión la facultad de aprobar los tratados internacionales, reservando para el Senado, sólo el análisis de la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, señalan que constituye la única solución viable para asegurar la congruencia y armonía de aquellos, frente a las leyes ordinarias expedidas por el propio órgano legislativo, que es a quien nuestra Carta Magna encomienda la elaboración de las leyes.

- **Iniciativa que reforma los artículos 73; 76 fracción I; 89 fracción X y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por Norma Patricia Riojas Santana, del Partido de la Sociedad Nacionalista, el 11 de abril de 2002.**

En esta iniciativa se cuestiona la validez de los tratados internacionales ya que, al ser disposiciones de aplicación general no deberían ser aprobados únicamente por los senadores. Se considera que la única forma de asegurar que los tratados internacionales resulten congruentes y armónicos con la Constitución y con las leyes que de ella emanan, es que la Cámara de Diputados intervenga en su aprobación.

Por ello se propone, que el Congreso de la Unión sea el que apruebe los tratados internacionales y las convenciones que celebre el Ejecutivo de la Unión. Sin embargo, será facultad exclusiva de la Cámara de Senadores la de analizar, en primera instancia los tratados internacionales. Se deberán actualizar para ello, las disposiciones del artículo 89 y 133 constitucionales.

- **Iniciativa que reforma los artículos 74 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el 1º, 58 y 59 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano. Presentada por el diputado José Soto Martínez, del PRI el 24 de abril de 2002.**

De acuerdo a esta iniciativa es necesario, que la Cámara de Diputados examine, discuta y apruebe anualmente los lineamientos de política exterior propuestos por el Ejecutivo Federal, para ello es necesario, que se considere como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados esta hipótesis, además de establecer en el artículo 89 constitucional que el Ejecutivo Federal dirigirá la política exterior, de acuerdo a los lineamientos que la Cámara de Diputados apruebe.

- **Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 73, 76, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 2º, 4º y 5º de la Ley sobre la Celebración de Tratados, presentada por el diputado Enrique Martínez Orta Flores, el 28 de abril de 2003.**

Actualmente, de conformidad con lo prescrito por los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 de la Constitución, la facultad de aprobar los tratados internacionales o convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión, corresponde en forma exclusiva al Senado de la República.

La exposición de motivos de la iniciativa señala, que por la importancia que tiene la aprobación de un instrumento internacional y por la jerarquía que éste ocupa en el orden jurídico interno, es necesario garantizar una representación auténtica de la sociedad y el consenso político y social necesario, a través de la participación de la Cámara de Diputados en la aprobación de los mismos. Se considera esencial que todo tratado sea consensuado por ambas Cámaras.

Por lo anterior, la presente iniciativa propone reformar los artículos 73, 76, 89 y 133 de la Constitución y los artículos 2, 4 y 5 de la Ley sobre la Celebración de Tratados, a fin de que se otorgue al Congreso de la Unión, la facultad para aprobar los tratados internacionales mediante una votación calificada, es decir, por las dos terceras partes de los integrantes presentes en cada una de las Cámaras, a fin de hacer de la política exterior un instrumento de acuerdos incluyentes y plurales, que impulsen el desarrollo nacional.

- **Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y adiciona los artículos 73, 76, 89 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Diputado Jaime Cervantes Rivera, del PT, 29 de abril de 2003.**

Como consecuencia de la vocación pacifista que tiene nuestro país, la iniciativa propone la derogación de la fracción XII del artículo 73 constitucional,

eliminando con ello la facultad del Congreso de la Unión para declarar la guerra en razón de los datos que le proporcione el Ejecutivo. Se aclara en la exposición de motivos, el hecho de que se conserva el derecho de autodefensa del Estado Mexicano en caso de una agresión proveniente del exterior, proponiendo complementariamente la derogación de la fracción VIII del artículo 89, que faculta al Ejecutivo para declarar la guerra en nombre de la Nación. Por otra parte, se propone también la participación de la Cámara de Diputados en la aprobación de los Tratados Internacionales, adicionando al citado artículo 73 una fracción XXX, con el propósito de que sea el Congreso de la Unión, y no sólo la Cámara de Senadores, quien participe en dicha aprobación; se busca reformar la fracción I del artículo 76, para suprimir esta facultad como exclusiva del Senado; se reforma la fracción X del artículo 89 para que la aprobación de los tratados sea facultad del Congreso y se adecua en este mismo sentido el artículo 133.

▪ **Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Sobre la Celebración de Tratados y de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el diputado Manuel Velasco Coello, del PVEM, el 13 de abril de 2004.**

Esta iniciativa critica, que la Ley no prevea la jerarquía que los tratados y acuerdos ejecutivos en la legislación vigente, por otro lado, que contradice la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal cuando autoriza a las dependencias a firmar acuerdos interinstitucionales.

Propone que el Senado pueda tener mayor ingerencia en la celebración de tratados internacionales, donde la Secretaría de Relaciones Exteriores esté obligada a formular una opinión acerca de la procedencia de suscribir un Tratado y remitirla al Senado.

Sugiere la adición a la Ley Orgánica del Congreso General, para cumplir con lo establecido en la Ley Sobre la Celebración de Tratados, la Comisión de

Relaciones Exteriores al inicio de la Legislatura, establezca las subcomisiones que se encargarán de participar y analizar la viabilidad de los tratados.

Se crearán las subcomisiones que se consideren necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades otorgadas por esta Ley o la Constitución.

▪ **Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el diputado Rogelio Alejandro Flores Mejía, del Grupo Parlamentario del PAN, el 14 de octubre de 2004.**

El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, la Supremacía Constitucional al señalar que las leyes del Congreso de la Unión deben de emanar de ella, y que los tratados internacionales deben estar de acuerdo con la misma. Sin embargo, no distingue la jerarquía que existe entre los tratados y las leyes federales. Ello, ha dado lugar a diversas interpretaciones que, en ocasiones, han resultado contradictorias.

Por lo anterior, la presente iniciativa considera necesario reformar el precepto constitucional referido, y clarificar la jerarquía existente entre estas normas, tomando como base el criterio adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Corte en 1999, según el cual los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.

La reforma al artículo 133 constitucional que se propone, consiste en introducir expresamente el mandato de que “en caso de controversia entre los tratados y las leyes que emanen de la Constitución, prevalecerán los primeros”.

Del análisis de estas iniciativas, se puede concluir lo siguiente:

1. Existe un criterio generalizado entre la mayoría de los diputados de que el Congreso en su conjunto, tanto Senado como Cámara de Diputados, deben tener la facultad de aprobar los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República.
2. Algunas propuestas, suprimen la facultad exclusiva de la Cámara de Senadores para aprobar los tratados celebrados por el Ejecutivo Federal.
3. Las iniciativas que proponen mantener la facultad exclusiva de la Cámara de Senadores para aprobar tratados Internacionales, señalan que dicha anuencia debe ser previa a su celebración por el Ejecutivo, o bien, que el Senado en primera instancia revise y analice los tratados internacionales para que, con posterioridad se envíen a la Cámara de Diputados para su aprobación.
4. Solo una de las iniciativas se refiere al establecimiento de una nueva jerarquía del sistema normativo nacional, la cual adoptaría el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.2 Iniciativas presentadas en las LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Senadores en materia de Tratados Internacionales

En el Senado de la República se han presentado diversas iniciativas que tienen que ver con el diseño de una nueva jerarquía normativa, así como con la revaloración de la política internacional mexicana.

A continuación se analizarán aquellas propuestas que del año 2000 a la fecha, se han elaborado:

- **Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona con un párrafo el inciso H) del Artículo 72; y se reforman los artículos 73 fracción VI, 76 Fracción I y II, 89 fracción X y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el senador Adalberto Madero Quiroga del Grupo Parlamentario del PAN, el 5 de abril de 2001.**

Se considera en su exposición de motivos que el Senado de la República "debe participar como asesor y consultor del Presidente y demás servidores públicos, en ejercicio de la función de relaciones exteriores, en toda clase de negociaciones internacionales"; por otro lado, el Ejecutivo deberá aceptar esa asesoría, con el fin de que el papel del Senado sea más decisivo en el ámbito de las relaciones internacionales.

Propone que el Congreso de la Unión tenga la facultad de aprobar los tratados y convenciones internacionales, siendo el Senado la Cámara de origen.

▪ **Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se modifica la denominación del Título Quinto y se reforman los artículos 1º, 115, 116, 117 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el senador César Camacho Quiroz del Grupo Parlamentario del PRI, el 21 de agosto de 2002.**

Les reconoce a las entidades federativas y municipios la facultad de suscribir tratados internacionales, con la aprobación de las legislaturas locales en lo concerniente a su régimen interior, pero éstos deberán ser aprobados por el Senado.

Propone “enmendar la tesis jurisprudencial según la cual los tratados internacionales están por encima de las leyes federales, y éstas de las locales, consagrando una jerarquía de normas contrarias a la visión originaria con la que Otero equiparó el poder general de la Federación con el poder de los estados.”

La modificación propuesta al artículo 133 constitucional le da a la Constitución, a las leyes federales y a los tratados internacionales que estén acordes con ella, el rango de la Ley Suprema de toda la Unión, sin admitir preeminencia entre las leyes federales y las locales, salvo en los casos de conflicto tratándose de materias concurrentes.

A los tratados internacionales les da la misma jerarquía que a las leyes federales, estableciéndose que al momento de ser ratificados por el Senado, si lo considera pertinente se expedirá la Ley de implementación respectiva, para satisfacer el principio de autoridad formal de la Ley, misma que deberá ser aprobada por ambas cámaras.

▪ **Iniciativa con proyecto de Decreto que adiciona el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada el 17 de octubre de 2002.**

Se pretende fortalecer al estado de derecho previsto en la Constitución Federal, a efecto de incorporar en su texto, la obligación de todo funcionario público federal, estatal y municipal, así como de los jueces federales y estatales, de obedecer la Constitución, las leyes y los tratados internacionales, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las constituciones o las leyes de los Estados.

▪ **Iniciativa que contiene proyecto de decreto que adiciona la fracción X del artículo 89 y reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por el Grupo Parlamentario del PRI, el 10 de diciembre de 2002.**

El argumento de carácter formal sobre la jerarquía inferior en el orden jurídico nacional que tienen los pactos internacionales, es considerado por los promoventes de la iniciativa, no solo contraproducente a la voluntad de ampliar el catálogo de derechos humanos y libertades fundamentales en el país, sino incongruente con el propósito de avanzar en la comunidad de naciones hacia el desarrollo y respeto de los derechos humanos.

Se propone la reforma del artículo 133 de la Carta Magna para establecer, que los Tratados Internacionales relativos a los Derechos Humanos y libertades fundamentales de los habitantes del país, tengan el mismo rango que la Constitución General de la República, y que podrán ser objeto de defensa a través de los medios jurisdiccionales que establece la propia Constitución General de la República para garantizar su objetiva observancia.

- **Iniciativa que contiene proyecto de Decreto que reforma la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada el 20 de marzo de 2003, por la senadora Gloria Lavara Mejía del Grupo Parlamentario del PVEM.**

Expresa que es urgente darle congruencia jurídica al manejo de la política exterior de nuestro país, en particular lo referente al retiro de los instrumentos internacionales de los que México es parte. Se propone reformar el artículo 76 constitucional, con objeto de facultar al Senado de la República en la ratificación de la denuncia de tratados y convenios celebrados por el Ejecutivo Federal. El atributo que se le otorgaría a esta Cámara, según los promoventes, tendría importantes efectos sociales, jurídicos, económicos y políticos para el país y sus ciudadanos; aspectos de gran importancia, sobre todo si se toma en cuenta que los instrumentos que rigen el actuar de la comunidad de naciones forman parte de los mandatos que integran el universo legal mexicano.

La autodeterminación debe expresarse en bien de la Nación, no en detrimento de ella. Por ello, se estima necesario que la denuncia de los tratados sea un acto coordinado entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; en el que el Ejecutivo proponga y el Legislativo disponga. El retiro de los instrumentos internacionales constituye un acto vinculatorio, en el cual se abandonan las prerrogativas y obligaciones contenidas en los mismos, lo que en el caso mexicano significaría que ya no siguieran siendo considerados obligatorios en nuestro país. Esta situación apoya el argumento de la necesaria intervención del Senado, debido a que todo acto que afecte la esfera de derechos y deberes de los individuos, debe ser facultad del Legislativo, y no solamente, depender de la discreción y el albedrío del Poder Ejecutivo.

▪ **Iniciativa que contiene Proyecto de Decreto por el que se adicionan dos párrafos al artículo 16 y se modifica y reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada por la senadora Leticia Burgos Ochoa del Grupo Parlamentario del PRD, el 25 de marzo de 2003.**

De acuerdo con el artículo 133 constitucional los tratados internacionales que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ha firmado y que el Senado de la República aprobó, forman parte del orden jurídico nacional y, consecuentemente, obligan a las autoridades de todos los niveles, y a los gobernados a respetar esas disposiciones. La más reciente interpretación de 1999 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha precisado que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.

No obstante los esfuerzos de diversas instituciones públicas –como la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos- para sistematizar y difundir esos compromisos internacionales, en especial, los que atienden a la protección de los derechos humanos, no se ha logrado el objetivo de propiciar la creación de una cultura social que permita el manejo y obligue al cumplimiento de esas normas internacionales que el Estado Mexicano ha hecho suyas.

Por tal motivo, la iniciativa adiciona el artículo 16 constitucional para fortalecer las garantías y el cumplimiento de los derechos humanos, estableciendo que en caso de contradicción entre la Carta Fundamental y los instrumentos internacionales, se estará a la interpretación que más favorezca al individuo. En el artículo 133 constitucional se estipula que la Ley Suprema y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, tendrán el mismo nivel jerárquico.

- **Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículo 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el PRD, el 29 de abril de 2003.**

Se propone que el Senado de la República este facultado para participar en la definición de la política exterior, introduciendo dos figuras:

- a) Los exhortos, considerados como acuerdos del Senado, que contendrán recomendaciones que deberá considerar el Ejecutivo en el desempeño de la Política Exterior.
- b) Mandamientos, en la cual se dispondrán acciones específicas que el Ejecutivo deberá observar de manera obligatoria, que serán aprobados por la mayoría calificada de la Cámara de Senadores.

Se propone reformar el artículo 89 constitucional para que el ejecutivo considere los exhortos y acate los mandamientos.

- **Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 3º y 6º de la Ley Sobre la Celebración de Tratados y adiciona el artículo 86, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Presentada el 13 de abril de 2004.**

Se destaca en la iniciativa la importancia que tienen los tratados internacionales en la vida jurídica de nuestro país, en razón de la jerarquía que actualmente ocupan y de los temas que se contienen en los mismos, por lo que resulta necesario hacer una revisión de la ley que regula su elaboración, a efecto de perfeccionar el proceso de su celebración y firma.

La iniciativa propone reformas al artículo 3º de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, a efecto de establecer claramente la forma en que el Presidente de la República puede otorgar los llamados plenos poderes para la negociación y firma de un tratado, previniendo que cuando el mismo tenga un carácter eminentemente político la Secretaría de Relaciones Exteriores detendrá dicho

poder. Para los demás casos, se establece que la dependencia que tenga competencia en la materia del tratado será la que detentará dicho poder; si son dos o más dependencias involucradas, lo firmarán todas, con la intervención y coordinación de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

En el artículo 6° de la misma ley, se pretende establecer la obligación de que la opinión emitida por la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre la procedencia de suscribir un tratado internacional, sea remitida al Senado de la República.

- Respecto a los acuerdos interinstitucionales:

Propone que la opinión de su procedencia, sea obligatoria para las dependencias.

Por último, se proponen reformas a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que al inicio de cada legislatura el Senado de la República establezca subcomisiones que se encarguen de participar y analizar la viabilidad de los tratados internacionales que se pretendan celebrar.

▪ **Iniciativa que contiene proyecto de decreto que reforma los artículos 26, 29, 40, 41, 49, 59, 61 al 64, 69 al 78, 80, 81, 83, 85, 87 al 90, 92, 93, 96, 102, 105, 108, 110, 131 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Sen. Raymundo Cárdenas Hernández, del Grupo Parlamentario del PRD, el 30 de julio de 2004.**

Esta iniciativa propone que el Congreso de la Unión tenga facultad para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre, en consulta con la Cámara de Senadores, el Presidente de la República, donde la solicitud de aprobación será turnada en primer término a la mencionada Cámara.

El Senado tendrá la facultad exclusiva de analizar y vigilar permanentemente la

política exterior desarrollada por el Presidente de la República, de aconsejar a éste con relación a dicha política, así como a los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que negocie aquél y aprobarlos.

El Presidente dirigirá la política exterior y celebrará los tratados internacionales, en permanente consulta con el Senado y sus comisiones, sometiendo a aquellos a la aprobación del Congreso de la Unión.

▪ **Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley sobre Celebración de Tratados. Presentada el 5 de octubre de 2004, por el senador Jesús Ortega Martínez, del Grupo Parlamentario del PRD.**

Actualmente, la Ley sobre Celebración de Tratados contempla en su artículo 1º dos tipos de compromisos internacionales: los tratados, definidos como todo acuerdo celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional público, cualquiera que sea su denominación particular, y los denominados “acuerdos interinstitucionales”, definidos como aquellos convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal, y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, se derive o no de un tratado previamente aprobado.

La presente iniciativa tiene por objeto eliminar de la referida ley, la figura de los “acuerdos interinstitucionales” por considerar que en la práctica, este tipo de instrumentos encarnan diversas responsabilidades para el Estado Mexicano en su conjunto que, en ocasiones atentan flagrantemente contra distintos preceptos de la Constitución, poniendo en duda la constitucionalidad de los actos del Ejecutivo derivados de su suscripción y aplicación.

Señala que este tipo de acuerdos, rompen con la concepción de que el poder sobre las relaciones exteriores reside en el Poder Ejecutivo y de que el

contrapeso es tarea del Poder Legislativo, permitiendo al primero actuar sin ningún control por parte del segundo.

En virtud de lo anterior, se propone reformar el párrafo primero del artículo 1º, la fracción I del artículo 2º y el párrafo primero del artículo 8º, y derogar la fracción II del artículo II y el artículo 7 de la Ley Sobre Celebración de Tratados, para desaparecer los acuerdos interinstitucionales y las referencias a los mismos que hace la ley.

▪ **Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma la fracción I del artículo 76 y el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Sen. Gildardo Gómez Verónica, del Grupo Parlamentario del PAN, el 7 de diciembre de 2004.**

Esta iniciativa plantea un caso práctico que, a consecuencia de la actual redacción del artículo 133 constitucional no se ha podido resolver.

“... esta cuestión teórica es también un problema práctico, como lo demostraré a continuación con un caso que se presentó en el Estado de Jalisco, en relación con la Convención sobre la Protección de Menores y la Cooperación en materia de Adopción Internacional, suscrita en la ciudad de la Haya en el año de 1994, ya que en dicha Convención se estableció como autoridad central en materia de adopciones internacionales al Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de cada una de las entidades federativas, cuando el Código Civil del Estado de Jalisco en su artículo 554 dispone que la autoridad central en materia de adopciones internacionales será el Consejo de Familia del Estado de Jalisco.

Las consecuencias de esta contradicción le impidieron al Estado de Jalisco avanzar en una materia tan importante y sirve para ilustrar la importancia de esta iniciativa, ya que a través de un tratado internacional se creó una legislación paralela que imposibilitó al Poder Legislativo Estatal para ejercer las

facultades legislativas que en materia de adopciones les reserva la propia Constitución Federal al tenor del artículo 124.

La serie de contradicciones en la doctrina y los cambios de criterio en el Poder Judicial Federal, demuestran que el verdadero problema del artículo 133 de la Constitución Federal no será resuelto con facilidad a través de la interpretación de su texto, sino que es necesario revisar su redacción y meditar seriamente sus alcances para estar en posibilidad de encontrar una solución que satisfaga la congruencia del sistema de aprobación de tratados con nuestro sistema federal, sin contravenir la importancia del derecho internacional, ya que como se puede desprender de lo dicho hasta aquí, el sistema de aprobación de tratados está íntimamente ligado con el rango que éstos ocupan dentro de la jerarquía de las leyes y la nula participación que las entidades federativas tienen al respecto, aún cuando la materia de los tratados se refiera directamente a facultades exclusivas de las entidades federativas, creando una legislación paralela que no encuentra ni, fundamento ni sentido en nuestro sistema constitucional.”

Para el promovente de esta iniciativa, las entidades federativas deberían tener alguna participación en la elaboración de tratados internacionales, señala que en virtud de que:

- a) La redacción del actual artículo 133 constitucional presenta lagunas en cuanto a la jerarquía de los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano.
- b) Por otro lado, también presenta lagunas en cuanto a la validez de los tratados internacionales que crean legislaciones paralelas para las entidades federativas, siendo que uno de sus requisitos de validez consiste en estar de acuerdo con la Constitución.
- c) Existe la inquietud cada vez mayor, de dar participación activa a las entidades federativas en el sistema de aprobación de tratados internacionales,

pero sólo en aquellas materias que puedan llegar a vulnerar su esfera de competencia.

Propone dar intervención a la Cámara de Diputados y a las entidades federativas. De manera que una vez que un tratado haya sido aprobado por el Congreso de la Unión, deberá someterse a la aprobación de la mayoría de las legislaturas cuando se trate de materias que son competencias de los estados.

Que solo de esta manera se aceptaría que se ubiquen a los tratados internacionales, en un rango inmediato inferior al de la Constitución.

▪ **Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley sobre Celebración de Tratados, presentada por el senador Jesús Ortega Martínez del Grupo Parlamentario del PRD, el 7 de diciembre de 2004.**

Actualmente, la Ley sobre la Celebración de Tratados contempla en el artículo 1º, la existencia de dos categorías de compromisos internacionales: los Tratados y los denominados Acuerdos Interinstitucionales, que son los "convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la administración pública federal, estatal o municipal, y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado".

De acuerdo a esta iniciativa los tratados interinstitucionales "no están contemplados en nuestro marco constitucional, carecen de todo mecanismo de control democrático, y ni siquiera son hechos públicos a través del Diario Oficial de la Federación". Se pretende eliminar del marco jurídico mexicano la figura de los Acuerdos Interinstitucionales y garantizar que todos los compromisos internacionales adquiridos por el Poder Ejecutivo, sean puestos a consideración del Legislativo.

De las iniciativas anteriormente mencionadas, se puede concluir que el interés de los senadores se centra principalmente en los siguientes puntos:

1. Existe coincidencia, acerca de la participación del Senado de la República de manera más intensa tanto en el procedimiento para la elaboración de tratados internacionales, así como en una mayor intervención en el diseño de la política internacional mexicana.
2. Reconocen la importancia de los tratados internacionales y por ello, consideran que deben ser informados cuando exista la intención de suscribir un tratado internacional.
3. A diferencia de los diputados, los senadores reservan la facultad exclusiva que tienen para intervenir en la aprobación de tratados. Solo dos iniciativas consideran que sería conveniente que fuera el Congreso el que aprobara estos instrumentos, pero con la Cámara de Senadores como cámara de origen.
4. Hay coincidencia en algunas iniciativas en la posibilidad de que las entidades federativas intervengan en la elaboración de tratados internacionales ya que consideran, que les otorgaría la jerarquía que actualmente les brinda la Suprema Corte de Justicia de la Nación a estos instrumentos internacionales y, por otro lado, se aseguraría que en la suscripción de tratados internacionales, en materias reservadas a las entidades federativas se evite la contradicción entre estas normas al contar con la revisión y anuencia de los estados.
5. Algunas propuestas coinciden en eliminar a los tratados interinstitucionales del sistema normativo mexicano, ya que consideran que no son constitucionales, y que el Ejecutivo Federal compromete al Estado mexicano en cualquier materia y sin ningún control legislativo.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Memoria de la Consultoría Jurídica del Senado de la República, Sinopsis de Iniciativas y Minutas presentadas en la LVIII, y LIX legislaturas, de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, <http://intranet.senado.gob.mx/consultoria>

3. Hacia una definición en la Jerarquía Normativa Nacional.

Persiste en nuestros días la discusión en torno a la jerarquía normativa del sistema jurídico en México y, está en evidencia, que quedó rebasado el actual artículo 133 constitucional ante el gran número y diversidad de tratados internacionales que son celebrados por nuestro país. Es por ello que se propone en primer lugar, clarificar la jerarquía que tienen las leyes en nuestro sistema jurídico y, en segunda instancia se sugiere la propuesta de un procedimiento distinto para la celebración de tratados internacionales en México.

3.1. Nueva Jerarquía Normativa.

Conclusiones.

Retomando lo dicho por Eduardo García Maynes, las normas de un sistema jurídico pueden ser del mismo, o de diverso rango. En el primer caso existe coordinación, en el segundo supra o subordinación.

Según el artículo 133 constitucional, que a la letra dice:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

De su lectura se puede identificar un primer rango normativo, que califica como “Ley Suprema de toda la Unión” a la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y a los Tratados Internacionales.

Parecería que también son Ley Suprema todas las leyes que emanen de la Constitución y los tratados internacionales, sin embargo, hay una condicionante y

es que estas normas deben derivar y guardar congruencia con la Carta Magna para ser válidas; de lo que se desprende un segundo rango en el cual se ubican tanto a las leyes que emanan del Congreso y a los tratados internacionales.

Por lo tanto, la Constitución es superior jerárquicamente a todo el sistema normativo mexicano, es la única Ley Suprema de toda la Unión y el resto del ordenamiento jurídico debe observarla para ser legítimo.

Existe unanimidad en la doctrina acerca de la Supremacía de la Constitución dentro del ordenamiento jurídico mexicano y, ante tal superioridad, las demás fuentes de derecho tales como, las leyes federales, tratados internacionales, reglamentos, leyes locales, entre otros, deben sujetarse a los principios que la Norma Fundamental consagra.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al establecer que la Constitución Federal es la única Ley Suprema y que la controversia se centra en la jerarquía del resto del sistema normativo.

Una vez que se ha dejado en claro esta consideración, el segundo paso es escudriñar a qué normas se está refiriendo la Constitución cuando enuncia a "las leyes que emanen de ella" (de la Constitución), además de determinar si se establece algún rango normativo entre el orden federal y el local.

El sistema normativo mexicano según la doctrina, distingue las leyes Constitucionales de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Esta afirmación a simple vista pareciera contradictoria, pero no es así.

Varios autores como Mario de la Cueva, Tena Ramírez y Jorge Carpizo, comparten el mismo criterio al establecer, que existe diferencia entre las normas jurídicas que emanan del Congreso de la Unión.

Al respecto considero, que si bien es cierto todas las leyes que emanan del Congreso de la Unión son formalmente iguales ya que tienen que someterse al mismo procedimiento legislativo, materialmente si existen diferencias.

Estoy de acuerdo con la afirmación de Jorge Carpizo, de que algunas normas resultan distintas porque desarrollan a la Constitución, a éstas las denomina Leyes Constitucionales y son precisamente éstas, las que el artículo 133 considera como Ley Suprema, las que dan vigencia y vivifican la Constitución.

Las Leyes Constitucionales a su vez, pueden ser orgánicas o reglamentarias en el sentido en el que Tena Ramírez las reconoce, ya que estas disposiciones amplían o desarrollan los principios previstos en nuestra Constitución.

De acuerdo a lo anterior es posible diferenciar las:

- Leyes orgánicas, las cuales regulan la estructura y funcionamiento de algún órgano federal.
- Leyes reglamentarias, que son aquellas que desarrollan algún mandamiento contenido en la Constitución.

Y por último están las leyes ordinarias, que son aquellas que emite el Congreso de la Unión en cumplimiento de sus facultades y observando el procedimiento legislativo previsto en nuestra Ley Suprema en sus artículos 71 y 72, y pueden clasificarse en:

- Leyes Federales y leyes Locales

El maestro Gabino Fraga aunque no reconoce la dualidad de las leyes orgánicas y reglamentarias, afirma que sí existe diferencia entre las normas constitucionales y las normas ordinarias.

Por lo tanto, existen diferencias entre las leyes que emanan del Congreso de la Unión ya que unas desarrollan a la Constitución, que son las leyes constitucionales, y las leyes ordinarias son las que emite el Congreso en cumplimiento de facultades que la misma Norma Fundamental le confiere.

En cuanto a la **jerarquía entre el derecho federal y local** considero que no existe tal, ya que nuestra Constitución establece la competencia de cada uno de estos dos ámbitos de aplicación normativa en su artículo 124 constitucional, al

determinar que las facultades que no estén expresamente señaladas por la Constitución a la Federación, se entienden delegadas a los Estados, lo cual nos indica que nunca podría haber una sobre otra.

En todo caso, habría un problema de competencias para el cual, se tendría que buscar una solución determinando la competencia de materias o la especial, según corresponda.

A esa conclusión llegó también la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al determinar que "la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, y el cual ordena que Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."¹⁴⁶

Dentro del nivel Local se encuentran, en primer lugar las constituciones locales, en segundo lugar las leyes constitucionales y posteriormente las leyes locales ordinarias que son las normas que expide la legislatura local en ejercicio de sus atribuciones.

En un cuarto nivel se ubica el ámbito municipal y por último, en un quinto nivel encontramos a los reglamentos que expide el Presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas.

En el siguiente apartado se abordará el tema de la jerarquía de los tratados internacionales y se harán algunas propuestas, que garantizarían que nuestro país al celebrar un tratado, cuente con los medios necesarios para decidir si es conveniente para el país y si es jurídicamente procedente al interior de nuestro sistema jurídico.

¹⁴⁶ Tesis jurisprudencial, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, tomo X, noviembre de 1999, p. 46.

4. Celebración de Tratados Internacionales.

Conclusiones y Propuestas.

Actualmente el Senado de la República tiene diversas limitaciones para participar en el proceso de elaboración de tratados internacionales como ha quedado de manifiesto en este trabajo, por ello, merece gran atención la posibilidad de establecer un nuevo sistema de elaboración y aprobación de tratados internacionales.

Pese a las opiniones de algunos legisladores, considero que **la Cámara de Senadores debe mantener a salvo su facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales que celebra el Presidente de la República.**

Sin embargo, es de vital importancia **darle mayores atribuciones constitucionales mediante las cuales, puedan los senadores participar en la negociación de estos instrumentos internacionales,** por otro lado, es necesario revisar y modificar el mecanismo que al interior de ésta Cámara se lleva a cabo para analizar, estudiar, emitir opiniones y darles seguimiento a los tratados internacionales.

De acuerdo con Remiro Brotóns, los parlamentos tienen la facultad de influir en la negociación de un tratado internacional, ya sea delimitándolo u orientándolo mediante una ley, a través de directrices de negociación no obligatorias o vinculantes, y por último, se puede ejercer control de la acción gubernamental donde se frene o detenga determinada negociación, a través de instrumentos políticos. Es por ello que el gobierno debe informar acerca de la marcha de la negociación de un tratado al Congreso. Algunos parlamentarios pueden ser incorporados en las delegaciones negociadoras, si así se considera necesario.

Este autor considera que constituye un avance significativo, el hecho de que el órgano encargado de aprobar un tratado se inmiscuya desde un inicio al estudio y

conocimiento del mismo, ya que aseguraría que en la etapa de su aprobación se cuente con la anuencia necesaria.¹⁴⁷

Por otro lado Gustavo Uriegas catedrático de la Universidad Iberoamericana expresó, que “Atendiendo a que las facultades legislativas que la Constitución otorga al Congreso de hecho desbordadas por los tratados modernos que invaden la tradicional esfera del derecho interno; que las leyes nacionales son superadas en jerarquía por los tratados, por virtud de la tesis 77/99; y tomando en cuenta que la facultad presidencial de celebrar tratados internacionales no incluye limitaciones acerca de la integración negociadora de los mismos, resulta aconsejable revisar la posibilidad de que el Congreso esté representado en las delegaciones mexicanas que participan en la negociación del tratado”.¹⁴⁸

Considerando lo anterior, se propone la creación de una Comisión Revisora de Tratados Internacionales que cuente con la estructura y facultades propias que a las comisiones les corresponden, de acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.

En primer lugar se debe dejar asentado, que para el presente trabajo por tratados internacionales se entenderá, los acuerdos de voluntades entre dos o más sujetos de derecho internacional para crear, modificar, extinguir y ampliar derechos y obligaciones. Constituyen actos jurídicos regidos por el Derecho Internacional.

Todo tratado internacional independientemente de su denominación – convenio, concordato, protocolo, compromiso, - si ha cumplido con los requisitos legales para su celebración, debe ser cumplido por los Estados que lo suscriben.

En el artículo 133 constitucional se reconoce a los tratados internacionales como fuente del derecho internacional, sin embargo, esto no es absoluto, ya que se requiere que constitucionalmente las normas contenidas en los tratados se ajusten al marco jurídico mexicano y cumplan con los requisitos que exige la Constitución

¹⁴⁷ REMIRO BROTONS, Antonio, *Derecho Internacional*, Madrid, Mc Graw Hill, 1997, p. 211.

¹⁴⁸ IRUEGAS, Gustavo, *Ejecutivo Legislador*, México, La Jornada, 6 febrero 2004, p. 9.

para ser válidos, - que sean celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado -.

La tendencia que ha seguido la comunidad internacional, es la adaptación de las normas internacionales como parte de su derecho interno, para ello, varios países han innovado en la creación de instituciones que incorporan a su derecho positivo las disposiciones de derecho internacional, además, se han esforzado por clarificar la jerarquía que éstas tienen dentro de su sistema jurídico.

Así lo ha considerado Loretta Ortiz Ahlf al expresar, que es necesario contemplar la revisión preliminar de los instrumentos internacionales cuando aparezcan contradicciones entre la Constitución y un tratado; señala, que el Senado no ha ejercido las facultades que tiene para aprobar los tratados internacionales previa su revisión, y si en cambio, se han suscrito tratados contrarios a la Constitución.

No obstante se considera que no solo deben someterse a revisión preliminar aquellos tratados que parezcan, de primera impresión tener alguna contradicción con el sistema legal, para ello sería necesario dejar establecido, qué órgano y bajo qué términos se declararía esta posible contradicción legal; al respecto se aprecia, que todos los instrumentos internacionales debieran atravesar por el estudio y examen previo llevado a cabo por el Legislativo, y no solo quedarnos con el que elabora la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La Cámara de Senadores de acuerdo al artículo 76 constitucional, tiene la facultad de "aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo de la Unión".

En la práctica, cuando se remiten los tratados negociados y celebrados por el Ejecutivo a los senadores, éstos no cuentan con los elementos materiales y humanos necesarios ya sea por la premura de tiempo con la que les son enviados, o por la especialización que se requiere en la materia para analizar la pertinencia, ventajas o desventajas que traería a nuestro país la suscripción de un tratado internacional.

Con la intención de mejorar el sistema de aprobación de tratados a nivel interno asegurando su congruencia con la Constitución y el resto del sistema normativo, al mismo tiempo de continuar con la suscripción de estos instrumentos internacionales que lejos de disminuir seguirán proliferando se propone, darle facultades constitucionales al Senado de la República a efecto de que pueda intervenir de manera preliminar al estudio de los tratados internacionales, por otro lado, se sugiere la creación de una Comisión que dentro de esta cámara, se dedique exclusivamente al estudio y seguimiento de los tratados internacionales.

Actualmente el procedimiento se realiza de la siguiente forma:

1°. El Presidente de la República celebra un tratado internacional.

2°. La Secretaría de Relaciones Exteriores envía los tratados internacionales a la consideración del Senado, por medio de la Secretaría de Gobernación, la cual tiene facultades para servir de enlace y comunicación entre los Poderes de la Unión en este caso, entre el Ejecutivo y el Senado de la República.

3°. El tratado se envía a la presidencia del Senado,¹⁴⁹ mismo que es turnado a las comisiones (de relaciones internacionales, o aquella que corresponda de acuerdo a la materia del tratado) que correspondan para su estudio y análisis.

El Senado lo estudia en las comisiones de Relaciones Exteriores, que actualmente está subdividida en siete con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Congreso en el Título Tercero del Capítulo Quinto, de la Organización y Funcionamiento de la Cámara de Senadores.

“Se deberá informar al Senado del contenido de la posible manifestación del consentimiento en obligarse por el tratado, es decir, si se pretende formular reservas o declaraciones interpretativas al mismo, ya que éstas modificarían o

¹⁴⁹ El tratado se envía con un memorandum que contiene principalmente: la información relativa a los antecedentes del instrumento, una breve explicación de su contenido, una exposición de los motivos que tienen para suscribirlo y los beneficios que se esperan obtener.

excluirían los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado respecto de nuestro país”¹⁵⁰.

4°. Elaboración del dictamen. De acuerdo al procedimiento legislativo, el Senado de la República debe analizar, discutir y en su caso aprobar los tratados. Esta etapa la realizan las comisiones de relaciones exteriores, las cuales son divididas por regiones y materias, sin embargo, la tarea que realizan éstas se limita a tomar en consideración únicamente lo que la Secretaría de Relaciones Exteriores les envía, es decir, no se aporta nada nuevo porque no se tienen los elementos para hacerlo. Finalmente dicho dictamen es sometido al Pleno del Senado que “Se integra por la totalidad de los senadores propietarios electos, sin que exista ningún requisito adicional que cumplir, ni la posibilidad de diferenciar el status jurídico de los senadores por las fórmulas para su elección”¹⁵¹.

5°. Presentación del dictamen al Pleno del Senado. Si los senadores por mayoría simple dan su anuencia (procedimiento regulado en los artículos 165 y 170 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos) se deberá emitir un decreto, en el cual se aclare que se aprueba el instrumento internacional, mismo que es publicado en el Diario Oficial de la Federación con la firma del Presidente de la República.

6°. Luego de dicha publicación, la Secretaría de Relaciones Exteriores deberá emitir el instrumento de ratificación que va firmado tanto por el Presidente como por la Secretaría de Relaciones Exteriores, con lo cual se manifiesta en el ámbito internacional, el consentimiento del Estado mexicano.

En ocasiones, los funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y demás dependencias que intervinieron en la negociación, se entrevistan con los senadores para aclarar cualquier duda, precisión o interpretación que pudiera surgir.

¹⁵⁰ COSSÍO, José Ramón; RODRÍGUEZ, Gabriela, *El Senado de la República y las Relaciones Exteriores*, op. cit., p.p. 212-213.

¹⁵¹ *Ibidem.*, p. 91.

Pese a ello, esto no es suficiente para asegurar una armonía jurídica en nuestro país, ya que no se realiza un análisis exhaustivo de las complejas materias que se prevén en los instrumentos internacionales, de su pertinencia o conveniencia, de los términos y condiciones, por ello la necesidad de crear una Comisión Revisora de Tratados Internacionales, al interior del Senado de la República.

5. Comisión Revisora de Tratados Internacionales en el Senado de la República.

5.1. Fundamento y Naturaleza Jurídica.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que *“El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos”*. (Artículo 70).

En su artículo 77 establece que *“cada una de las cámaras puede, sin intervención de la otra:*

I. Dictar resoluciones económicas relativas a su régimen interior;...”.

A su vez, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 3º señala que *“El Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organización y funcionamiento que establecen la Constitución General de la República, esta Ley, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos internos que cada una de las Cámaras expidan en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales.”*

Por lo tanto, constitucionalmente el Senado de la República está facultado para regular tanto su estructura, como su funcionamiento interno.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos norma la organización técnica de la Cámara de Senadores, y establece que para el desahogo de sus tareas legislativas contará con las comisiones legislativas mismas, que constituyen órganos de trabajo dentro de las cámaras.

5.2. Comisiones Legislativas.

Las comisiones con las que cuenta el Senado de la República son órganos de trabajo que, por mandato del Pleno tienen la finalidad de estudiar, analizar y examinar a detalle los asuntos que les son encomendados, trabajo que sirve de base al pleno para resolver de manera definitiva.

Las comisiones son integradas hasta por 15 senadores, con un presidente y dos secretarios (artículo 91 de la Ley Orgánica del Congreso) todos con aptitudes, especialización y experiencia de la materia propia de cada comisión. Se integran a propuesta de la Junta de Coordinación Política tomando en cuenta la proporcionalidad de cada Grupo Parlamentario¹⁵² al interior de la Cámara.

En el Capítulo Quinto de la Ley Orgánica del Congreso General denominado "De las Comisiones" se señala en su artículo 85 que:

"1. La Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.

2. Las comisiones serán:

a. Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;

b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;

c. De investigación: las que se crean en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional."

En el artículo 86 de la misma ley se señala que "las Comisiones ordinarias tendrán a su cargo las cuestiones relacionadas con la materia propia de su denominación

¹⁵² Es "la forma de organización que podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo", Artículo 71, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

y, conjuntamente con la de Estudios Legislativos, el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su competencia”.

“Desde el punto de vista funcional,... podemos apreciar que las tareas que realizan (refiriéndose a las comisiones), son instrumentales respecto de las decisiones que habrá de tomar el Pleno de la Cámara.”¹⁵³

De acuerdo con José Ramón Cossío las comisiones cumplen y realizan una función, que a la vez es parte de un todo en el proceso legislativo, para que finalmente sea el Pleno el que tenga la última palabra.

- En este caso la Comisión Revisora de Tratados internacionales que se propone, se constituiría como una comisión ordinaria, dedicada exclusivamente al estudio, análisis y seguimiento de los instrumentos internacionales, cumpliendo así con la materia propia de su denominación.

El artículo 90 también de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, enlista a las comisiones con las que la Cámara de Senadores cuenta:¹⁵⁴

1. Las comisiones ordinarias serán las de:

“..... XXVI. Relaciones Exteriores;”

La Cámara de Senadores tiene facultades para - si así lo considera conveniente, ya sea por la carga de trabajo o por la necesidad de profundizar más en algunos temas, - aumentar o disminuir el número de comisiones, incluso, puede subdividir las ya existentes. (Artículo 95).

Actualmente, el Senado en la LIX Legislatura, cuenta con una Comisión de Relaciones Exteriores subdividida en las siguientes regiones y temas:

- 1) Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte.
- 2) Comisión de Relaciones Exteriores, América Latina y el Caribe.

¹⁵³ Cossío, José Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, México, Porrúa-Senado-ITAM, 2003, p. 235.

¹⁵⁴ José Ramón Cossío denomina a las comisiones enlistadas en el artículo 90 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, como “ordinarias”.

- 3) Comisión de Relaciones Exteriores, Asia-Pacífico.
- 4) Comisión de Relaciones Exteriores, Europa y África.
- 5) Comisión de Relaciones Exteriores, Organismos Internacionales.
- 6) Comisión de Relaciones Exteriores, Organizaciones No Gubernamentales Internacionales.

José Ramón Cossío señala que las comisiones ordinarias *in genere*, que se refiere a las que enlista la Ley Orgánica del Congreso, se pueden dividir en secciones, lo cual quiere decir que los negocios que son materia de una comisión ordinaria pueden distribuirse entre varios órganos.¹⁵⁵

Es por ello que la Comisión de Relaciones Exteriores divide, a través de las comisiones antes mencionadas, el trabajo legislativo que le es turnado por la Mesa Directiva del Senado.

- Ésta comisión tiene las siguientes funciones:

Analiza la política exterior que despliega el Ejecutivo Federal y, establece criterios comunes en la toma de decisiones de los asuntos turnados a las Comisiones Regionales o temáticas.

Representa y da seguimiento a aquellos foros internacionales en los cuales participa el Senado; aprueba y dictamina en Comisiones Unidas los nombramientos de agentes diplomáticos, de embajadores y cónsules generales, así como asuntos de la agenda internacional; lleva la memoria de las actividades internacionales del Senado de la República; organiza foros y seminarios en materia de política exterior.

Tiene la función de mantener comunicación constante tanto con la Cámara de Diputados, como con la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como con el cuerpo diplomático acreditado en nuestro país.

¹⁵⁵ Cossío, José Ramón, *Los órganos del Senado de la República, op., cit.*, p.p. 240-241.

Si bien es cierto tanto la Comisión de Relaciones Exteriores como aquellas Comisiones en las que está dividida tienen funciones de gran relevancia, su trabajo se aboca principalmente a la participación del Senado en foros internacionales, dándole gran importancia solamente a la diplomacia parlamentaria.

A pesar de ello, si un tratado internacional les es enviado para su estudio y dictamen estas comisiones no cuentan ni con el personal adecuado, pero sobre todo, suficiente para el estudio y análisis de estos instrumentos, es por ello que la integración de una Comisión Revisora de Tratados Internacionales como una subdivisión de la Comisión de Relaciones Exteriores, se abocaría exclusivamente al análisis, estudio y dictamen de estos tratados.

Es importante hacer mención que en el Senado existe un Órgano denominado, "Coordinación General de Asuntos Internacionales y Relaciones Parlamentarias", que de acuerdo al Manual de Organización Técnica y Administrativa de esta cámara, tiene funciones de información, análisis y difusión de notas relevantes en el ámbito internacional".

Formalmente, tiene la facultad de dar apoyo técnico durante la elaboración de los proyectos de dictamen relativos a tratados internacionales, convenciones diplomáticas y demás instrumentos en materia internacional sometidos a la Cámara de Senadores, sin embargo, en la práctica nunca han llevado a cabo dicha labor, ya que se ha abocado principalmente a actividades de protocolo, de diplomacia y de información, funciones de gran importancia para el Senado pero que deja descubiertas áreas esenciales como la que ocupa a este trabajo.

5.3. Integración de la Comisión Revisora de Tratados Internacionales.

La Comisión Revisora de Tratados Internacionales, se constituiría como una comisión de naturaleza ordinaria dentro de la Cámara de Senadores, contaría hasta con 15 senadores, (artículo 104, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso) y a su vez, tendría un presidente y dos secretarios.

Su conformación se haría a partir de la propuesta que la Junta de Coordinación Política haga a la Mesa Directiva, órgano que someterá el acuerdo de integración de dicha comisión, a consideración del Pleno para ser votado. (Artículo 82, numeral 1, inciso c, de la Ley Orgánica).

A diferencia de las ya existentes, la Comisión Revisora de Tratados Internacionales se integrará con un cuerpo técnico conformado por un secretario técnico y 15 asesores, que acrediten tener experiencia y conocimiento en materia de derecho internacional.

Sus integrantes, deberán someterse al previo examen que el área de Servicio Civil de Carrera del Senado deberá aplicar, garantizando así el adecuado perfil de este cuerpo de asesores. Deberán contar con especialización en las siguientes materias principalmente: Derecho Constitucional, Derecho Internacional, Relaciones Internacionales, Comercio Exterior, Derechos Humanos, Telecomunicaciones, Derecho Parlamentario, Derecho Ambiental.

Con este esquema coexistiría en esta Comisión, por un lado la representación de los Grupos Parlamentarios del Senado de la República y, por el otro, la intervención objetiva de un cuerpo técnico especializado y permanente que emitirá opiniones y sugerencias.

5.4. Facultades de la Comisión Revisora de Tratados Internacionales.

La Comisión Revisora de Tratados Internacionales tendría las siguientes atribuciones:

- Informar detalladamente al Pleno del Senado y a la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, el estado que guarda la actividad relativa a la negociación, estudio o aprobación de los instrumentos internacionales. De acuerdo con el informe recibido del Ejecutivo.
- Mantener contacto permanente con el Área Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores para que, en cualquier momento, ésta comisión sea informada de los instrumentos internacionales que vayan a ser negociados por el Estado Mexicano.
- Informar de manera inmediata al Pleno, en caso de que llegue alguna comunicación que indique la negociación de algún instrumento internacional.
- En el momento en que tengan noticia por parte del Ejecutivo Federal de que existe la intención de suscribir un tratado internacional, ésta comisión deberá en primera instancia, solicitar información a la Secretaría de Relaciones Exteriores y, de manera paralela, se comenzará a hacer un estudio que incluya la pertinencia, el objeto, las ventajas y desventajas de la celebración de dicho tratado, así como un estudio comparado del mismo.
- El trabajo en esta Comisión será guiado por su Directiva, esto es, por el Presidente y sus secretarios quienes tendrán la facultad de convocar a reuniones, de guiar el trabajo y de comunicarlo a la Mesa Directiva de la Cámara.
- La Comisión Revisora de Tratados Internacionales participará a través de una Delegación formada por su Presidente y sus dos secretarios, en las

reuniones de estudio y análisis que lleve a cabo la SRE. En caso de que éstos no puedan asistir, la Comisión nombrará a quien habrá de suplirlos.

- También podrá reunirse la directiva de esta Comisión con los miembros de las comisiones que tengan que ver con la materia del tratado internacional, así como con los funcionarios del Ejecutivo, a fin de establecer las coincidencias que haya, para llegar finalmente al acuerdo de un documento único.
- Intercambiará con la Secretaría de Relaciones Exteriores información, estudios y puntos de vista con la finalidad de resaltar o enfatizar las cualidades o defectos del instrumento que se negocia.
- Dará seguimiento al avance de las negociaciones y, una vez listo el proyecto del dictamen de un instrumento internacional sometido a la consideración del Senado, se someterá a la consideración del Pleno de esta cámara para su votación.
- Cuando se estime que la celebración de un tratado internacional afecta el orden jurídico del Estado, o bien, cuando se considere que no es conveniente para los intereses nacionales, dichas observaciones que haga la Comisión deberán someterse a la aprobación del Pleno que a su vez, serán remitidas al Ejecutivo de la Unión para su consideración.
- En caso de que el Ejecutivo acepte y negocie dichas modificaciones, deberá contestar en tal sentido a la Cámara para la aprobación del Dictamen, y una vez votado por la mayoría de los senadores se remitirá nuevamente al Ejecutivo para su publicación.
- En la hipótesis de que no sean aprobadas las modificaciones hechas por el Senado, el Ejecutivo Federal lo hará saber con un informe debidamente fundado que exprese las razones de tal negativa.

- Esta Comisión podrá celebrar convenios de colaboración con instituciones públicas o privadas, con la finalidad de allegarse de expertos que puedan aportar conocimientos en alguna materia especializada.
- Este órgano podrá citar de acuerdo al artículo 93 numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso, a asesores, expertos, peritos, o a las personas que las comisiones consideren que pueden aportar conocimientos y experiencia sobre el tema que se esté tratando; por otro lado, los servidores públicos podrá ser citados a comparecer para informar sobre los asuntos que las comisiones tengan encomendados, de acuerdo al artículo 98 numeral 1 de la Ley Orgánica.

El hecho de que el Ejecutivo tenga la obligación de informar al Senado acerca de la negociación de un tratado, abre la posibilidad de que sea este órgano colegiado el que fije los límites y los términos al propio Ejecutivo, antes de que comprometa al Estado.

La opinión que pudiera generarse en las discusiones negociadoras de un tratado internacional, aún sin ser vinculantes, serían de obligatorio estudio y consulta para el Ejecutivo: que en algunos casos servirá para reforzar su postura, y otras sin duda, se verían como una limitante en el manejo de su política internacional; sin embargo, se debe tener en cuenta que al final del día la postura que emita el Senado desde un principio tendría que ser considerada, de lo contrario el instrumento encontraría una rotunda oposición en el Pleno de la Cámara.

Al nombrar a un grupo de legisladores de la Comisión Revisora de Tratados Internacionales, representativos de las fuerzas políticas en la Cámara de Senadores, se permitiría seguir de cerca y analizar desde varios puntos de vista las negociaciones de los tratados.

Con las anteriores facultades se pretende que la Cámara de Senadores participe de una manera estratégica, con ventajas técnicas, profesionales y con toda oportunidad en el proceso de negociación de un tratado o convención diplomática.

Ya que se considera que es en esta etapa en la que se generan los estudios relativos al tema, se intercambian puntos de vista y se distribuye toda la información, de seguir como hasta ahora, el Senado seguirá funcionando en un estado de absoluta desventaja cuando les es remitido un instrumento internacional.

6. PROPUESTA DE REFORMAS LEGALES

Considero fundamental proponer algunas reformas al sistema legal ya que como quedó demostrado, es necesario establecer de manera clara la prelación que tienen las normas jurídicas en nuestro sistema normativo y por otro lado, diseñar un nuevo sistema de aprobación de tratados internacionales.

6.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 76.

Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario de Despacho correspondiente rindan al Congreso; **y aprobar previamente los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República.**

En esta propuesta ya se está planteando que los tratados serán aprobados antes de que se celebren por el Ejecutivo, por otro lado, se elimina la referencia que actualmente hace de las "convenciones diplomáticas" para evitar confusiones, ya que hace alusión tanto a tratados internacionales como a convenciones diplomáticas, y tal como se vio en el presente trabajo cualquiera que sea su denominación ya sea convenciones, acuerdos, protocolos, estatutos,

declaraciones, arreglos, o cualquier otra, para el Derecho Internacional surten los mismos efectos jurídicos.

Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I al IX ... quedan igual

X. **“Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la previa aprobación del Senado, para ello, deberá mantener durante la negociación de éstos una permanente consulta y participación del Senado y sus comisiones. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos...”**

Para dar solución al problema de la jerarquía normativa, se propone la reforma al artículo 133 para quedar como sigue.

Artículo 133 constitucional.

“Esta Constitución será la Ley Suprema de toda la Unión, las leyes constitucionales que emita el Congreso de la Unión, así como los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y aprobados previamente por la Cámara de Senadores que estén de acuerdo con la misma, ocuparán el rango inmediato inferior. Las leyes federales y locales tendrán la misma jerarquía normativa, enseguida de las leyes constitucionales y tratados internacionales. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrarios que pueda haber en las Comisiones o leyes de los Estados”.

6.2. Ley Sobre Celebración de Tratados Internacionales

Las reformas que se proponen a la Ley Sobre Celebración de Tratados Internacionales son las siguientes:

Artículo 2º fracción I, segundo párrafo.

I. ...

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados **previamente por el Senado**, en los mismos términos del artículo 133 de la propia Constitución.

Se incluye que los tratados tendrán que pasar por la previa aprobación del Senado y se suprime la leyenda de que serán Ley Suprema, ya que como quedó claro, solo la Constitución es Ley Suprema.

Al artículo 2º fracción III.

III. Firma ad referéndum: el acto mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos hacen constar que su consentimiento en obligarse por un tratado requiere, para ser considerado como definitivo, **la previa consulta del Senado de la República para su posterior ratificación.**

Artículo 4º.

Los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, **se turnarán a la Comisión Revisora de Tratados Internacionales en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, para su estudio y formulación del dictamen que corresponda.

6.3. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Se propone adicionar un inciso d) y recorrer los subsecuentes al artículo 82 de esta ley, para darle facultades a la Junta de Coordinación Política de proponer al Pleno a través de la Mesa Directiva, la conformación de la Delegación que participará en las reuniones con la Secretaría de Relaciones Exteriores para la celebración de tratados internacionales.

Artículo 82.

1. La Junta de Coordinación Política tiene a su cargo las siguientes atribuciones:

a) al c)... (quedan igual)

d) Proponer ante la Mesa Directiva, a los senadores que habrán de integrar la delegación que participará en las reuniones, que con motivo de la celebración de un tratado internacional se lleven a cabo con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

... (se recorrer los subsecuentes).

Al artículo 104 de esta ley hace referencia a una de las facultades de la Junta de Coordinación Política, la integración de las comisiones, para lo cual se sugiere la redacción del numeral 5 en los términos siguientes:

Artículo 104.

1. al 4... (quedan igual)

5. Al plantear la integración de la Delegación que habrá de participar en las reuniones que la Secretaría de Relaciones Exteriores realice para la celebración de tratados internacionales, su propuesta incorporará a los senadores pertenecientes a la Comisión Revisora de Tratados Internacionales con base en el criterio de proporcionalidad que cada Grupo Parlamentario represente en el Pleno.

Se propone eliminar la referencia de “acuerdos y convenciones” por los motivos antes mencionados.

7. CONCLUSIONES FINALES

- 1) De las opiniones de la doctrina y de los argumentos dados por la Suprema Corte, se puede afirmar que no hay lugar a duda que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ocupa el primer nivel de la Jerarquía jurídico normativa del Estado Mexicano.
- 2) El artículo 133 constitucional consagra el principio de Supremacía Constitucional, el cual organiza al Estado, da unidad al sistema jurídico-normativo y brinda seguridad jurídica a los gobernados.
- 3) Si bien es cierto la Constitución no hace distinción entre las “leyes que de ella emanen”, considero y comparto la opinión de Mario de la Cueva y de Jorge Carpizo que hacen la diferencia de las leyes que emanan formal y materialmente de la Constitución, y las que emanan formalmente de ella. Por lo que se considera que las que emanan formal y materialmente de la Constitución, comparten el mismo rango que los tratados internacionales en la jerarquía normativa.
- 4) En cuanto al derecho federal y el local coincide con la Jurisprudencia de la Corte y la opinión de Carpizo, en el sentido de que las leyes federales y las locales tiene ámbitos de aplicación distinta y son emitidas por órganos con facultades competenciales igualmente distintos por lo que, en caso de diferencias entre estos, se debe atender al artículo 124 constitucional en el cual se establece el principio general de la competencia que le corresponde a cada uno.
- 5) Propuesta de una Nueva Jerarquía Normativa

Primer Nivel

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Segundo Nivel

Leyes Constitucionales

Tratados internacionales

Tercer Nivel

Normas federales y

Leyes locales

{
Constituciones locales,
Las leyes constitucionales,
Las leyes locales ordinarias.

Cuarto Nivel

Normas Municipales

Quinto Nivel

Reglamentos

- 6) Se debe entender por tratado Internacional, el acto jurídico regido por el Derecho Internacional Público, que por escrito es celebrado por el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de Derecho internacional el cual tiene por objeto, un fin lícito para crear, modificar, extinguir y ampliar derechos y obligaciones
- 7) Todo tratado internacional independientemente de su denominación – convenio, concordato, protocolo, compromiso, - si ha cumplido con los

requisitos legales para su celebración, es válido y debe ser cumplido por los Estados que lo suscriben.

- 8) La aprobación de un tratado internacional en México corresponde constitucionalmente al Senado de la República a partir de la reforma de diciembre 1977, donde le fue otorgada la facultad de participar en el análisis de la política internacional en México, órgano que autoriza al Presidente al canje o depósito de los tratados internacionales.
- 9) La Cámara de Senadores debe mantener a salvo su facultad exclusiva de aprobar los tratados internacionales que celebra el Presidente de la República. El número de legisladores que conforma la Cámara de Diputados haría prácticamente imposible que este órgano se pusiera de acuerdo en el contenido y votación de un tratado internacional y en ese sentido, se entorpecería el proceso de la aprobación de tratados.
- 10) Se debe instaurar dentro del Senado de la República la Comisión Revisora de Tratados Internacionales, con la estructura y facultades propias que a las comisiones les corresponden de acuerdo a la Ley Orgánica del Congreso de la Unión.
- 11) Los tratados internacionales deben ser analizados desde su negociación, hasta su aprobación y entrada en vigor, con la finalidad de que en todas sus etapas se apegue a la Constitución. Solo así se permitiría seguir de cerca y analizar desde varios puntos de vista las negociaciones de los tratados.
- 12) Cámara de Senadores debe participar de una manera estratégica, con ventajas técnicas, profesionales y con toda oportunidad en el proceso de negociación de un tratado o convención diplomática.

BIBLIOGRAFÍA

ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho Internacional Privado*, 3ª ed., México, Porrúa, 1997.

----“La Jerarquía de los Tratados Internacionales en el Artículo 133 Constitucional”, *Varia Iuris Gentium. Temas Selectos de Derecho Internacional Público en Homenaje a Víctor Carlos García Moreno*, México, Porrúa-UNAM, Facultad de Derecho, 2001.

----*Primer Curso de Derecho Internacional Público*, 3ª ed., México, Porrúa, 1997.

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Editorial Oxford-UAM, 2002.

BERNAL, Carlos, *Los Convenios Ejecutivos ante el Derecho Constitucional e Internacional*, México, Revista Jurídica, No. 12, 1980.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 8ª ed., México, Porrúa, 1991.

---- *El juicio de amparo*, 36ª ed., México, Porrúa, 1999.

CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho Constitucional*, México, HARLA, 1990.

CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 7ª ed., México, Porrúa-UNAM, 1999.

CORCUERA CABEZUT, Santiago, *Derecho Constitucional y Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, México, OXFORD, 2002.

COSSIO, José Ramón, *Los órganos del Senado de la República*, México, Porrúa-Senado-ITAM, 2003.

COSSIO, José Ramón; RODRÍGUEZ HUERTA, Gabriela, *El Senado de la República y las Relaciones Exteriores*, México, Porrúa-Senado-ITAM, 2003.

DE LA CUEVA, Mario, *Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1984.

---- *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa, 1982.

DÍAZ, Luis Miguel, *Tratados Internacionales y la Constitución. Anuario Jurídico*, México, UNAM, 1983.

FIX-ZAMUDIO, Héctor; VALENCIA CARMONA, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano Comparado*, México, Porrúa, 1999.

- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 30ª ed, México, Porrúa, 1991.
- GARCÍA MAYNES, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, México, Porrúa, 1996.
- GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso, *Comentarios al artículo 133 constitucional, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, T. II, 8ª, ed. México, Porrúa, 1995.
- HIGAREDA LOYDEN, Yolanda, *La Dialéctica Histórica del Pueblo Mexicano a través de sus constituciones. Derecho y Política*, México, Porrúa, 2000.
- KELSEN, Hans, *¿Qué es la Teoría Pura del Derecho?*, (trad. Ernesto Garzón Valdés), 7ª ed, México, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, 1999.
- LASSALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, Ediciones GERNIKA, 2001.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2ª ed., Barcelona, Editorial Ariel, 1976.
- LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo, *Derecho Internacional Público Contemporáneo e Instrumentos Básicos*, México, Porrúa, 2001.
- MALPICA DE LAMADRID, Luis, *La influencia del derecho internacional en el derecho mexicano*, México, Noriega editores, 2002.
- MARIÑO, Fernando, *Derecho Internacional Público*, 2ª. ed., Madrid, Editorial Trotta, 1995.
- MEDINA MORA, Raúl, *El Artículo 133 Constitucional y la relación entre el Derecho Interno y los Tratados Internacionales PEMEX-LEX*, no. 75-76, 1994.
- MORENO, Daniel, *Derecho Constitucional Mexicano*, 12 ed., México, Porrúa, 1993.
- DE LA MUELA, Miaja, *Introducción al Derecho Internacional Público*, 5ª. ed., Madrid, 1970.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio, et. al., *Conclusión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y propuestas*, México, UNAM, 2001.
- NATALE, Alberto, *Comentarios sobre la Constitución. La Reforma de 1994*, Buenos Aires, Ediciones Desalma, 1995.
- ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 2ª ed., México, OXFORD, 2000.

---- "Jerarquía entre Leyes Federales y Tratados", *Varia Iuris Gentium. Temas Selectos de Derecho Internacional Público, en Homenaje a Víctor Carlos García Moreno*, México, Porrúa, 2001.

PALACIOS TREVIÑO, Jorge, *Tratados: Legislación y Práctica mexicana*, 2ª ed., México, SRE, 1986.

PASTOR RIDRUEJO, José, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 6ª ed., Madrid, Editorial TECNOS, 1996.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, El artículo 133 constitucional: una relectura, México, Jurídica, Anuario del Departamento de derecho de la Universidad Iberoamericana, Num. 25, T. II, 1995.

PEREZ SERRANO, Nicolás, *Tratado de derecho político*, Madrid, Civitas, 1976.

POSADA, Adolfo, *Derecho Constitucional Comparado, Tratado de Derecho Político*, Madrid, p. 276.

RABASA, Emilio; CABALLERO, Gloria, *Mexicano ésta es tu Constitución*, México, Porrúa, 1997.

RAIGOSA SOTELO, Luis, *Las funciones legislativas y no legislativas del Senado*, México, Porrúa, 2003.

REMIRO BROTONS, Antonio, *Derecho Internacional*, Madrid, Mc Graw Hill, 1997.

RODRÍGUEZ PINZÓN, Diego; MARTÍN, Claudia, *La dimensión internacional de los derechos humanos*, Washington D.C., BID, 1999.

SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho Constitucional*, 7ª ed., México, Porrúa, 2002.

SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Derecho Internacional Público*, 16ª. ed, México, Porrúa, 1997.

---- *Política Exterior en México*, 3ª ed., México, Harla, 1985.

SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *Técnica Legislativa y Desregulación*, 4ª ed., México, Porrúa, 2002.

SEPÚLVEDA, César, *La Constitución y la Acción Exterior del Estado Mexicano. En problemas Actuales del Derecho Constitucional. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, 20ª ed., México, Porrúa, 1984.

TRUEBA URBINA, Alberto, *La Primera Constitución Político- Social del Mundo*, México, Porrúa, 1971.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Senado de la República, 2004.

Ley Sobre Celebración de Tratados Internacionales.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley Sobre la aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

En página web de la Cámara de Diputados :

<http://www.diputados.gob.mx/levinfo/>

Memoria de la Consultoría Jurídica del Senado de la República, Sinopsis de Iniciativas y Minutas presentadas en la LVIII, y LIX legislaturas, de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, <http://intranet.senado.gob.mx/consultoria>

OTROS

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, México, Porrúa-Cámara de Diputados, T. XII, LVII legislatura, 2000.

Derechos Fundamentales y Órganos del Estado, T. II, 3ª ed., España, Edit. Centro de Estudios Ramón Areces, 2002.

Diario de debates de la Cámara de Diputados, T. II, No. 28, XXXIV Legislatura, 19 de diciembre de 1933.

Diccionario Jurídico Espasa, Lex, 9ª ed., Madrid, ESPASA, 2003.

Diccionario de la Lengua Española Esencial, Larousse, México, Planeta, 2002.

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Enciclopedia Parlamentaria de México, Serie II, Léxico y Discurso Parlamentario, Vol. I, Diccionarios, T. I, Jorge

Moreno Collado, "Tratado y convenio internacional", México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.

Enciclopedia Jurídica Mexicana, T. VIII, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Porrúa, 2002.

IRUEGAS, Gustavo, *Ejecutivo Legislador*, México, La Jornada, 6 febrero 2004.

Suprema Corte de Justicia de la Nación, "*La Jurisprudencia, su integración*", México, 2004.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tesis 2ª. CLXXXV/2002, T. XVI, diciembre de 2002, p. 283. CD-ROM IUS: 185,363.

VENEGAS TREJO, Francisco, *La Constitución y los Tratados*, Revista de la Facultad de Derecho, México, UNAM, T. XLI, Jul-Dic. 1999.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

CARBONELL, Miguel, *La Constitución Pendiente, Agenda mínima de reformas*, México, UNAM, 2002.

CARMONA, Valencia, *Derecho Constitucional Mexicano a fin de siglo*, México, Porrúa, 1995.

COVIÁN ANDRADE, Miguel, *Teoría Constitucional*, 2ª ed, s/ edit., México, 2000.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, 6ª Ed., España, ARIEL, 1992.

FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Poder Legislativo*, México, UNAM, Porrúa, 2003.

HARO, Ricardo, *Constitución, poder y control*, México, UNAM, 2002.

MADRAZO, Jorge, *Reflexiones Constitucionales*, México, UNAM, Porrúa, 1994.

MARIE – FRANCE, Toinet, *El Sistema Político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

PACHECO PULIDO, Guillermo, *Supremacía Constitucional y Federalismo Jurídico*, 2ª ed., México, Porrúa, 2000.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel, *Derecho Internacional Privado*, 5ª ed., México, UNAM-Harla, 1991.

RABASA, Emilio, *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, 2002.

RABASA, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, 2 ed., México, Porrúa, 2002.

SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, Luis Ignacio, *Derecho Internacional Público, problemas actuales*, España, Edit. Beramar, 1993.

VALADÉS, Diego, *Constitución y democracia*, México, UNAM, 2002.

VALADÉS, Diego, *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM, 2002.

VALLADARTA PLATA, José Guillermo, *Introducción al Estudio del Derecho Constitucional Comparado*, 2ª ed., México, Porrúa, 2002.

VILLORO TORANZO, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, 15 ed. México, Porrúa, 1981.