

BECERRA RAMÍREZ, Manuel *et al.*, “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal (amparo en revisión 1475/98)”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 3, julio-diciembre de 2000, pp. 169-208.

Desde la aparición de la tesis jurisprudencial (amparo en revisión 1475 /98), han sido muchos autores los que han dado su opinión en torno a un tema siempre repleto de controversia.\*

Podemos ver ya una prolífica literatura jurídica que vierte opiniones defensoras e incluso detractoras hacia el espíritu de la tesis de la Suprema Corte de Justicia.\*\* El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México ofrece sus opiniones a través de grandes juristas que forman parte de su elenco de investigadores. Nos referimos a los autores del referido artículo publicado en *Cuestiones Constitucionales*: Manuel Becerra Ramírez, Jorge Carpizo, Edgar Corzo Sosa y Sergio López-Ayllón, todos ellos de una gran y reconocida excelencia.

\* Podríamos destacar que ha sufrido reformas y sobre todo interpretaciones (esas sí, controvertidas) muy variadas el vigente artículo 133 constitucional. El antecedente mediato del artículo 133 constitucional es el artículo 126 de la Constitución de 1857. El constituyente de 1917 trasladó el texto como artículo 133, así permaneció hasta 1934, en que se publicó el decreto de reformas constitucionales.

\*\* Véase, entre otros autores, Cossío D., José Ramón, “La nueva jerarquía de los tratados internacionales”, *Este País*, México, núm. 107, febrero de 2000, pp. 34-38; Siqueiros, José Luis, “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”, *Revista Mexicana de Derecho Internacional Privado*, México, núm. 8, abril de 2000, pp. 111-115.

Los citados cuatro autores analizan, por separado, la proyección y repercusión de la citada tesis emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En ocasiones, a lo largo de sus discursos, coinciden en lo afortunada de la tesis, pero también discrepan en cuanto a la proyección y repercusión de la nueva interpretación jurisprudencial. A continuación señalamos los puntos que estimamos más sobresalientes de sus itinerarios por la argumentación.

El 11 de mayo de 1999, el pleno de la Suprema Corte de Justicia, por unanimidad de diez votos, resolvió el amparo en revisión 1475/98 del Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. De dicha resolución deriva la tesis 192,867, titulada “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, México, p. LXXVII/99, tesis 192, 867, pleno, 1999, t. X, p. 46.

Con motivo de un amparo promovido, como dijimos, por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, la Suprema Corte de Justicia estableció que el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que a la letra dice: “En cada dependencia sólo habrá un sindicato...”, va en contra del Convenio 87 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo al derecho de sindicalización.

En primer lugar, comienza su argumentación el profesor Manuel Becerra Ramírez y nos explica que la tesis jurisprudencial resuelve —a su manera— el problema que se presenta de la interpretación del sistema de recepción del derecho internacional manifestado, principalmente, en los artículos 133, 117-I, 15, 89-X; sin perder de vista, no obstante, la postura doctrinal que, casi históricamente, ha marcado un orden de prelación de las fuentes del derecho, en donde la Constitución está en la cúspide, y después en segundo plano “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”, sin tomar en cuenta la costumbre —fuente del derecho internacional— y tampoco los acuerdos ejecutivos y las resoluciones que dicten los organismos jurisdiccionales internacionales.

Becerra Ramírez nos expone, asimismo, que la tesis rompe con sus precedentes basándose, fundamentalmente, en dos razones:

1. *Los tratados son un compromiso del Estado mexicano.* Según el autor, debemos contemplar para ello los principios básicos del dere-

cho internacional, como son el cumplimiento de buena fe de todas las normas y obligaciones internacionales (*pacta sunt servanda*), el establecimiento de sanciones en caso de incumplimiento e incluso la cuestión de la recepción del derecho internacional (transformación o incorporación), y aprovecha para analizar diferentes realidades comparando la legislación nacional con la legislación de Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Europea.

2. *Los tratados no toman en cuenta la competencia de la Federación o la de las entidades federativas.* Debemos contemplar una referencia especial que realiza la tesis con respecto al caso de los tratados que amplíen las garantías individuales o sociales de la Constitución, ya que a través de los tratados internacionales, en materia de derechos humanos, es posible ampliar la esfera de derechos de los gobernados. Definitivamente, esta interpretación de la Corte viene a contemplar la disposición del artículo 15 constitucional, que prohíbe la celebración de tratados en los que “se alteren las garantías y el derecho establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano”; concluyendo Becerra Ramírez que con la tesis comentada, el Estado mexicano da pasos agigantados a un sistema de recepción del derecho internacional más amplio en favor del derecho internacional, en donde se aumenta la importancia de los tratados como elementos jurídicos internos; no obstante, opina sobre la pertinencia de haber realizado una reforma constitucional del artículo 133, en lugar de mantener el antiguo sistema con sus múltiples lagunas; refuerza, asimismo, la necesidad de que los litigantes conozcan el derecho internacional y las resoluciones en el ámbito internacional donde el Estado sea parte.

Como buen internacionalista que es, visualiza con nitidez las repercusiones de la nueva “situación” de los tratados internacionales y trata de presentar aquellas debilidades que pudiera tener la puesta en marcha de este nuevo orden jerárquico.

Por su parte, Jorge Carpizo demuestra, una vez más, su precisión y certeza jurídica y nos deja claro desde el principio “su postura concordante con las conclusiones de la tesis, pero no con todos los argumentos que la sustentan”.

Destaca el cambio positivo que implica realizar una interpretación hermenéutica de la Constitución en lugar de una mera interpretación gra-

matal del artículo 133 constitucional; interpretaciones, las gramaticales, que nos inducían a aceptar que “en México la ley federal priva sobre la local, con lo cual se rompía la estructura del Estado federal mexicano y se desconocían numerosos artículos de nuestra ley fundamental”, si nos percatamos que entre ellas no existe una relación de jerarquía, la ley federal no priva sobre la local; cuestión que podemos constatar con el análisis exhaustivo de los artículos 41, 16, 124, 103, 105 constitucionales, entre otros. De lo que se trata, según el autor, cuando hay una contradicción entre una ley federal y una local, es de una cuestión de competencia y no de jerarquía.

Por otro lado, en el discurso crítico que nos presenta Carpizo nos muestra opiniones como la de José Ramón Cossío, y confronta sus pareceres.

Como corolario, nuestro docto Jorge Carpizo menciona algunas de las razones por las que constata o reitera su acuerdo con la citada tesis jurisprudencial, tales como que “tanto el tratado internacional como la ley constitucional son normas de la unidad del Estado federal y no de alguno de los dos órdenes que integran a ese Estado federal: la Federación y las entidades federativas”.

La tercera argumentación que nos presenta el artículo reseñado está firmado por Edgar Corzo Sosa.

El autor nos introduce en el tema mostrándonos los precedentes de la tesis y nos aclara que la primera instancia se da ante el Primer Juzgado de Distrito en materia laboral del Primer Circuito, en el Distrito Federal, y la segunda instancia ante la Suprema Corte de Justicia, por haberse impugnado en revisión la sentencia del juez de distrito.

La primera instancia lo que proyecta, o al menos el autor así lo expresa, es la discrepancia entre lo que regula la ley y lo que la Constitución no prevé. La Constitución establece el derecho de sindicación y de asociación sin ningún límite que imposibilite la existencia de más de un sindicato, y así lo hace la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La cuestión es saber si esta restricción puede considerarse una contravención a lo que “no” dispone textualmente la Constitución. En opinión del autor, “se está contraviniendo la Constitución y por ello no es necesario buscar una norma textual en la Constitución, ni en ningún otro texto normativo, como un tratado internacional”; es un tema, junto al de su aplicabilidad, de control constitucional. En definitiva, en opinión del investigador Edgar Corzo, el juez de distrito debió haber dicho, en su resolución, que la autoridad laboral debe dejar de aplicar la norma contraria a la

Constitución una vez que un órgano jurisdiccional federal, como lo es el juez de distrito, haya constatado la contradicción con la Constitución, para de esta manera dejar concentrado el análisis determinante de la constitucionalidad en manos de los jueces federales y, en última instancia, en las de la Suprema Corte de Justicia.

En cuanto a la recepción de un tratado internacional, la sentencia expresa “que si el tratado obliga a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o compromete al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de grupos humanos tradicionalmente débiles, deben considerarse constitucionales”; ante una ausencia de regulación, la norma internacional puede formar parte de nuestro ordenamiento jurídico, sin transgredir la Constitución.

En el punto concerniente a la jerarquía de los tratados, Corzo Sosa apunta su posición positiva con el orden de prelación establecido en la tesis y lo argumenta minuciosamente; además, destacamos su coincidencia con lo manifestado por Carpizo en cuanto a que la norma federal no puede entrometerse en el ámbito de la local ni viceversa, y prosigue defendiendo la aplicación del tratado internacional antes que la ley federal.

En último lugar, tenemos la opinión de Sergio López-Ayllón, la cual está estructurada en tres partes:

1. Razones por las cuales considera que los tratados internacionales tienen, desde hace varios años, un papel central en el sistema jurídico nacional;
2. Revisión de la interpretación jurisprudencial respecto del problema de la jerarquía de los tratados, y
3. La idea de que la decisión de la Corte no resuelve ese problema, sino que genera otros, con la consecuente urgente revisión del sistema de recepción de los tratados internacionales en la Constitución mexicana.

Con respecto a la primera cuestión que nos plantea López-Ayllón, éste analiza de manera escueta, pero no por ello menos exhaustiva o profunda, el número de tratados internacionales celebrados por México y el uso de los mismos para la interpretación de las leyes internas o la aplicación directa de los tratados.

En cuanto al segundo punto que analiza, el autor expresa que no hay duda en asumir la supremacía constitucional o el reconocimiento de que los tratados internacionales “son actos materialmente legislativos por

contener normas generales y abstractas”, pero el criterio que plantea duda es, realmente, el criterio de ámbito de aplicación y el criterio de jerarquía.

En definitiva, después de un discurso de extrema claridad y analítico, subraya cuáles serían las consecuencias de la mencionada tesis jurisprudencial:

1. El rechazo, por parte de la Corte, del criterio establecido por jurisprudencia firme sobre el plano de superioridad que se había otorgado a la Ley de Amparo, admitiendo que los tratados con superiores a ellas;
2. Asimismo, la Corte puede establecer que las leyes reglamentarias son superiores jerárquicamente a los tratados, creando un orden jerárquico de cuatro niveles, y
3. La Corte puede optar por el criterio que los tratados y las leyes constitucionales están situados al mismo nivel, y por ello los conflictos entre ellos tendrían que resolverse mediante reglas de conflicto.

Las consecuencias o implicaciones mencionadas, derivadas de la misma tesis jurisprudencial, permiten dilucidar al autor sobre un retroceso, un regreso al punto de partida y un problema que queda sin resolver.

Por otra parte, López Ayllón se cuestiona, coincidiendo con los anteriores autores, que la tesis, al no diferenciar, “pone al mismo nivel los tratados de derechos humanos que los tratados comerciales, los acuerdos técnicos... o los simples acuerdos de cooperación, y todos por encima de la legislación expedida por los órganos legislativos internos”.

El autor, como constante de su exposición, se vuelve a plantear dudas en cuanto al resultado positivo de la tesis, una tesis con graves problemas de diseño constitucional e implícitamente la cuestión de la recepción de los tratados internacionales.

No cabe duda que, después de lo expuesto, debe ser consulta obligatoria los artículos mencionados, siempre y cuando se quiera tener una proyección inteligente, precisa y docta del orden de prelación de nuestro ordenamiento jurídico mexicano y en concreto el lugar que le corresponde, jerárquicamente, a los tratados internacionales. No se debe desaprovechar ni un solo renglón de la lectura que hoy reseñamos.