

COMENTARIOS SOBRE LAS TESIS P. IX/2007 Y P. VIII/2007
DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
DE 2007, RESPECTO DE LA JERARQUÍA DE LOS TRATADOS
EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

Manuel BECERRA RAMÍREZ*

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Las tesis jurisprudenciales*.
III. *Argumentos a favor y en contra*. IV. *Conclusiones*.

I. ANTECEDENTES

Durante el 12 y 13 de febrero del 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sesionó en Pleno para discutir sobre la jerarquía de los tratados en el sistema jurídico mexicano; en virtud de que este alto tribunal conocía, en aquel momento, de varios asuntos que tenían como denominador común que sus defensores ofrecían como argumento que los tratados internacionales son de jerarquía normativa superior a las leyes expedidas por el presidente de la República. En ninguno de esos casos se impugnaba la constitucionalidad del tratado, sino al contrario el tratado se daba por bueno, pero se planteaba el desacuerdo de la ley con el tratado.

Por eso se propuso que el Pleno viera a todos los asuntos en su conjunto y se discutiera en principio el tema de la jerarquía normativa de los tratados internacionales, concretamente se puso nuevamente en discusión la tesis en el amparo en revisión 1475/98, que dictada en 1999 establece una jerarquía normativa en donde los tratados se encuentran colocados inmediatamente después de la Constitución, con lo que los tratados celebrados por el Estado mexicano se encuentran en una posición normativa privilegiada.

La idea de la Corte era establecer un criterio único tan amplio como para comprender la mayoría de los casos en que estuviera involucrado un tratado internacional, y que fuera lo más durable posible.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

II. LAS TESIS JURISPRUDENCIALES

Con una votación de seis contra cinco,¹ la SCJN adoptó las siguientes tesis, que no logran crear jurisprudencia:

Registro núm. 172650

Localización: Novena época, instancia: pleno, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, XXV, abril de 2007, p. 6, tesis: P. IX-2007, tesis aislada, materia(s): constitucional.

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario *pacta sunt servanda*, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Amparo en revisión 120/2002. McCain México, S. A. de C. V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda,

1 Los que votaron a favor de la tesis renovada de 1999 fueron los ministros Ortiz Mayagoitia, Aguirre Anguiano, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández y Sánchez Cordero; en cambio, los que votaron por él no fueron: Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González, Gudiño Pelayo y Silva Meza.

Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por McCain México, S. A. de C. V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

Registro núm. 172667

Localización: Novena época, instancia: pleno, fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, XXV, abril de 2007, p. 6, tesis: P. VIII/2007, tesis aislada, materia(s): constitucional.

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN.
INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de “supremacía constitucional” implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución general de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los *tratados* internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la “ley suprema de la Unión”, esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los *tratados* internacionales y las leyes generales.

Amparo en revisión 120/2002. McCain México, S. A. de C. V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez.

El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VIII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por McCain México, S. A. de C. V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

III. ARGUMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA

Durante los dos días, en la discusión se manifestó una inconformidad con la Tesis de 1999, con argumentos nuevos de ministros que no estaban en ese año en su cargo, aunque, como en el caso del ministro Cossío, ya había manifestado, como académico, su inconformidad con la Tesis de la SCJN.²

De esa manera se conformaban dos grupos: los que estaban a favor y los que estaban en contra de la Tesis de 1999. Los primeros fueron los que predominaron en la votación, pero su triunfo podemos calificarlo de frágil por lo escaso de la ventaja (de apenas un voto) y la falta de contundencia de su argumentación. Pero, tampoco la argumentación de los que votaron en contra fue clara y definitiva, al final se mantuvo la Tesis de 1999 que en tiempo de “globalización” ha probado limitada utilidad, ya que se ha aplicado sobre todo en asuntos comerciales derivados de los acuerdos de libre comercio que México ha celebrado, pero que no se ha reflejado en la invocación de tratados sobre derechos humanos en donde la Corte tiene un gran déficit.

La argumentación fue variada y no carente de errores, que son más evidentes, cuando se trata de ministros que conocen la historia constitucional de México. En efecto, nos referimos a la afirmación de que la “Constitución es internacionalista” (Aguirre Anguiano). Si hay algo claro en la Constitución de 1917, es que ella fue producto de un movimiento revolucionario que tiene como característica fundamental su espíritu nacionalista, protectora y defensiva frente a lo internacional (no en balde la terrible experiencia del siglo XIX con la mutilación del país). Ejemplos de esa posición protectora y defensiva son los artículos 27 (con las zonas prohibidas y la Cláusula Calvo) y 33 (una facultad al Ejecutivo de repre-

2 Cita de *Este País*.

sión a los extranjeros, que actualmente choca con los estándares de derechos humanos).

También se aduce que la Tesis de 1999 es correcta pues coloca a los órganos del Estado (al Ejecutivo como jefe de Estado) y al Senado en un plano superior (Valls Hernández), además hay un compromiso que adquiere México al celebrar tratados internacionales, los cuales de conformidad con la Convención de Viena de 1969 son obligatorias y no se puede alegar la existencia de una norma interna. Ahora bien, en virtud del artículo 133, el Convenio de Viena de 1969 es parte del sistema normativo mexicano (Azuela).

Otra argumentación que es trascendente, es que algunos tratados contienen normas de *jus cogens* internacional (aunque, hay que decirlo, esta argumentación que es muy válida, no es muy clara en su exposición, pues parece que el *ius cogens* se identifica con el mismo derecho internacional, sin tomar en cuenta que no todas las normas internacionales tienen tal naturaleza).

También es notable una diferencia en el fondo de la supremacía de los tratados, sólo por debajo de la Constitución; cuando algunos hablan de jerarquía, otros lo niegan y hablan de diferentes ámbitos de competencia, aunque los órganos del Estado, en consecuencia los tratados, están en un plano superior.

Ortiz Mayagoitia expresa la propuesta que al final fue la dominante: los tratados, por las razones expuestas de derecho internacional, están debajo de la Constitución y encima de las leyes federales, en un orden jerárquico compuesto de los siguientes niveles:

- Constitución.
- Leyes generales y tratados (vinculantes para toda la nación).
- Leyes federales/Leyes estatales.
- Orden municipal.

Según la tesis dominante, las leyes generales son las que derivan directamente de un artículo de la Constitución, éste es un concepto digno de tomar en cuenta que, sin embargo, nos deja en la misma incertidumbre, pues no dice cómo se resuelve un conflicto que pudiera existir entre una norma derivada de un tratado y una de las leyes generales. ¿Nuevamente tendríamos que traer el conflicto ante el Poder Judicial?

Un punto que es interesante (esgrimido por Azuela), y que frecuentemente se olvida, es que también los tratados contienen derechos para los gobernados. En un análisis más detenido de los tratados se podría ver que ellos contienen derechos autoaplicables a los gobernados y que no hay forma (o no hay conciencia de eso) de hacerlos valer ante la autoridades y los jueces.

Por otra parte, el grupo que expresó los argumentos en contra, niega la existencia de un orden jerárquico en la Constitución y argumenta que no se debe invocar el orden internacional ni el *jus cogens* para determinar la jerarquía de los tratados; ni la responsabilidad internacional, ni la temática internacional son razones para reconocer la jerarquía interna (Cossío).

Luna Ramos afirma que no es cuestión de jerarquía sino de la existencia de un grupo de normas que no necesariamente se encuentran en una línea jerárquica. La controversia entre un tratado y una ley es un asunto de conflicto de leyes, y como tal se tiene que resolver.

IV. CONCLUSIONES

En virtud del principio de soberanía, es claro que una facultad del Estado consiste en establecer el sistema adecuado para la recepción del derecho internacional; la práctica estatal es rica en ejemplos, como lo reconocieron varios ministros de la SCJN en sus intervenciones. Sin embargo, en el caso concreto hay una incertidumbre en el texto de Constitución (concretamente nos referimos al artículo 133) que de plano es oscuro y defectuoso, y ante una vaguedad de la Constitución procede modificarla, pero esta opción no se ha podido concretar por la inoperancia del Poder Constituyente en época de enfrentamiento político. Entonces sólo queda que el Poder Judicial dé una respuesta, por ser el intérprete más adecuado de la Constitución; sin embargo, como vemos, la Corte evade su responsabilidad. Con estos asuntos, la SCJN perdió una buena oportunidad de delinear un sistema de recepción de derecho internacional idóneo, sin dejar dudas, como sucedió.

Por otra parte, es una ventaja que se reconozca que hay normas con una jerarquía superior, como las normas de *jus cogens*. Sin embargo, no hay una congruencia, pues en diferentes asuntos en que la actual Corte ha decidido, ha olvidado el contenido de los tratados internacionales en materia de derechos humanos.