

## LA RELACIÓN ENTRE CONSTITUCIÓN, TRATADOS Y LEYES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO ANTE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

María Amparo HERNÁNDEZ CHONG CUY\*

SUMARIO: I. *El estado de la cuestión.* II. *Cuestión de enfoques.* III. *Las relaciones entre las normas del sistema.* IV. *Cómo surgen y cómo deben tratarse las contradicciones entre leyes las federales y los tratados internacionales.* V. *El problema de la contradicción entre leyes federales y tratados internacionales ante los medios de control constitucional.*

### I. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN<sup>1</sup>

La lectura que tradicionalmente se ha hecho de la primera parte del artículo 133 de nuestra Constitución, ha sido básicamente en orden a ver en él una norma que establece la prelación *jerárquica* que rige entre las diversas fuentes que informan el sistema jurídico mexicano. Gran parte de estas lecturas están basadas en una interpretación literal o gramatical de tal disposi-

\* Secretaría de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>1</sup> Este trabajo fue redactado previo a que el pleno de la Suprema Corte resolviera los amparos en revisión (lo que sucedió el 13 de febrero de 2006) en que, como problemática común, se debía de discutir nuevamente el problema jurídico aquí analizado. El documento base del presente fue en su momento elaborado como documento de trabajo para el ministro Gudiño Pelayo y, editado y revisado, con la autorización y venia del ministro, se publica aquí bajo la autoría de quien suscribe. Los asuntos fueron resueltos por mayoría, esencialmente reiterando el criterio de jerarquía y superioridad del tratado frente a la norma nacional; las salas posteriormente precisaron que se trataba de un problema de constitucionalidad, por violación al artículo 133 constitucional (sálvese que en esto la primera sala lo decidió así por mayoría de cuatro votos, aunque con matices entre quienes integraron esa mayoría).

tivo, tal como dan cuenta la doctrina y la jurisprudencia de esta época. El criterio que sobre este aspecto sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si bien en tesis aislada, fue el que se aprecia en la tesis P. C/92 que dice:

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 República 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.<sup>2</sup>

Como se aprecia, detrás de este criterio subyace una lectura del artículo 133 como una norma que impone jerarquías normativas, y que en ese entramado jerárquico los tratados internacionales y las leyes “que emanen de la Constitución” son jerárquicamente del mismo orden, inmediatamente debajo de la Constitución.

Este criterio de la Suprema Corte en cuanto a la ubicación jerárquica no representó en su momento novedad alguna, pues, salvo por el sector del gremio adentrado en la materia internacional, se trataba de la concepción más generalizada que había tanto en lo referente al artículo 133 como un artículo que impone jerarquías, como de la ubicación que tenían los tratados frente a la Constitución, y su relación con las leyes.

Sin embargo, el curso del tiempo, abonado por otros factores, como el creciente entramado normativo constitucional e internacional, la mayor cultura respecto al cumplimiento de compromisos adquiridos con otros Estados y otros factores ajenos o relacionados con el desarrollo de la ciencia jurídica, fueron cobrando mayor terreno y llevando a la consideración de que el criterio de la Corte merecía, cuando menos, mayor reflexión al respecto. En este contexto, el 11 de mayo de 1999, al fallar el amparo en re-

<sup>2</sup> Tesis: P. C/92, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Octava época, pleno, t. 60, diciembre de 1992, p. 27, amparo en revisión 2069/91. Manuel García Martínez, 30 de junio de 1992, mayoría de quince votos, ponente: Victoria Adato Green, secretario: Sergio Pallares y Lara.

visión 1475/98, el pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin mediar gran discusión al respecto, modificó su criterio respecto a las prelacións jerárquicas para sustentar el que a continuación se cita, y dice:

TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN 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 sólo 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 la existencia de "leyes constitucionales", y la de 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 un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; 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, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, 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, el cual

ordena que “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este máximo tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”; sin embargo, este tribunal pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.<sup>3</sup>

Este criterio, si bien se aparta sustancialmente del anteriormente transcrito, claramente reitera la concepción del artículo 133 como una norma imponente de un orden jerárquico. Innova al establecer que, si bien la Constitución es primero, entre la Constitución y las leyes están jerárquicamente ubicados los tratados internacionales.

¿A qué obedece tal superioridad? A decir del criterio, a que: *i*) en los tratados se adquieren compromisos internacionales que son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; y *ii*) en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas.

El criterio en referencia fue recibido con beneplácito por un sector muy grande del foro y la academia, que han visto en él ocasión para que los tratados internacionales cobren verdaderamente vigencia y aplicación eficaz en México. Sin embargo, tal estructura, que no ha sido reiterada por el tribunal y constituye meramente un criterio aislado con gran eco, representa por sí misma, el punto de partida u origen de problemas jurídicos complejos y de difícil resolución, sobre los que el tribunal está en vísperas de pronunciarse, ya sea para reiterar o modificar, sus premisas y/o sus conclusiones.

<sup>3</sup> Tesis: P. LXXVII/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, pleno, t. X, noviembre de 1999, p. 46, amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

En efecto, surgen como disyuntivas jurídicas que precisa resolver: ¿qué pasa si una ley es contraria a un tratado?, ¿es tal contrariedad un problema de los llamados de “constitucionalidad”?, ¿es tal problema una cuestión de “legalidad”?

Es claro, por una parte, que el tratado podría ser tildado de inconstitucional, así lo disponen expresamente la Constitución, las leyes reglamentarias de los principales medios de control constitucional y así lo ha reiterado la jurisprudencia;<sup>4</sup> es claro, por otra parte, que las leyes federales y estatales también pueden ser tildadas de contrarias a la Constitución; pero, ¿qué hay cuando la contrariedad es de una ley *versus* lo dispuesto en un tratado internacional, ¿estamos entonces ante una inconstitucionalidad “derivada” o “mediatizada”, si admitiéramos tales expresiones?, ¿podríamos hablar de una inconstitucionalidad indirecta, “puenteada” a través del artículo 133?, ¿estamos entonces ante un problema semejante al del reglamento que resulta contrario o que va más allá de la ley que reglamenta?

Al parecer, el último criterio de la Corte, si bien para algunos representó un avance, ha traído aparejado significativos problemas jurídicos, que ameritan reflexión acerca del sentido, alcances, sustentos y premisas del mismo, de manera que puedan resolverse de la manera más satisfactoria y acorde con nuestro entramado jurídico las nuevas disyuntivas, especialmente las recién apuntadas.

En este contexto, el presente documento propone ofrecer una alternativa de solución a lo anterior, incorporando para tal efecto otros elementos que, a nuestro parecer, es necesario para ser congruentes con la actualidad normativa imperante y entendiendo que el problema es mucho más amplio de que lo aparenta.

## II. CUESTIÓN DE ENFOQUES

El problema a dilucidar, en mi opinión, más que ser enfocado como un problema de jerarquías, debe ser analizado bajo la óptica de un problema

<sup>4</sup> Véase lo dispuesto por los artículos 103, 105 y 107 constitucionales y las correspondientes leyes reglamentarias de los mismos (Ley de Amparo y Ley de las fracciones I y II del Artículo 105); por mencionar una tesis, véase la: P./J. 84/2004, TRATADOS INTERNACIONALES. SON NORMAS GENERALES Y, POR TANTO, SON IMPUGNABLES EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES; considérense los cuantiosos casos en que se ha estudiado la inconstitucionalidad de alguna norma contenida en tratados internacionales, por ejemplo, de extradición.

de relaciones jurídicas, de detectar y precisar cómo se interrelacionan las diversas normas jurídicas que fungen como fuentes del sistema jurídico, particularmente, el sistema jurídico mexicano. Perspectiva que cambia en mucho las consecuencias a las que se puede llegar en el análisis.

En efecto, si el problema que debemos resolver es qué norma es superior sobre otra, o prevalece sobre otra (con las pinzas con que debemos usar el término “prevalecer”, algunos optarían por “primar”, de primacía), resulta lógico que, abstracción hecha del caso particular, se trata de un problema de cómo tal norma se relaciona con la otra.

Visto así, los problemas de jerarquías normativas son problemas de relaciones, pero sólo en una de las diversas vertientes en que la problemática puede presentarse, la vertiente *vertical*. Las relaciones en el entramado jurídico pueden ser verticales, sí; pero también pueden ser de orden horizontal, o más todavía, ser relaciones de interdependencia, de complementariedad, de exclusión, etcétera. Analizar el problema de las jerarquías normativas (relaciones verticales entre normas) sin tomar en consideración el resto de las relaciones que imperan entre los demás componentes del sistema normativo, segmenta el problema y a la postre lleva a soluciones predestinadas también a resultar insatisfactorias. El problema de la determinación de las jerarquías es, ante todo, un problema de determinación de relaciones entre los cuerpos normativos integrantes de un mismo sistema.

Dilucidar cómo son o qué caracteriza a las relaciones que existen entre los diversos componentes del sistema es una tarea delicada que los tribunales, a través de sus resoluciones, deben resolver. Nuestros cuerpos normativos no contienen disposición expresa que pueda determinar todos los “cómos” del entramado, pero también difícilmente podría preverse una solución total, libre de problemas, pues intervienen en ello múltiples factores, como es el cambio constante al que está sujeto el derecho, tanto por cuestiones internas como externas que se van incorporando al sistema mismo.

En la determinación de cómo se relacionan entre sí las distintas fuentes jurídicas del sistema, de cómo éstas se relacionan con la Constitución y con los medios de control constitucional, se deben de tomar en consideración lo dispuesto en algunas normas jurídicas que expresamente se refieren al tema, como lo es el artículo 133, pero también debe tenerse presente que a lo largo del texto constitucional, de manera dispersa, se prevén diversas fuentes jurídicas, se fundan órdenes jurídicos, de manera que se van entretejiendo las relaciones que existen entre las mismas, a veces implícitamente.

te. Por ello, la interpretación que se construya para tal efecto debe procurar engarzarlos de manera que en conjunto resulte factible su operación interactiva, como el todo que en conjunto conforman.

En esta tesitura, resulta obligado considerar que el multireferido artículo 133 constitucional, tiene una dimensión un poco distinta a la que los criterios de la Suprema Corte antes referidos le han dado. Como se ha visto, tal artículo ha sido apreciado y así interpretado, primero, aisladamente, sin tomar en consideración lo que pudiera resultar de una visión más amplia o comprensiva del sistema jurídico; y, por otra parte, como un artículo que preponderantemente dibuja líneas verticales entre los ordenamientos que menciona en su literalidad. La discusión en torno a su interpretación se ha centrado en si son primero los tratados o las leyes federales, en si son primero las leyes federales que las estatales, etcétera, circunscribiendo el problema a una cuestión meramente de prevalencias o desviándolo hacia el diverso polémico tema del control difuso, diverso sí, aunque no del todo desvinculado. Asimismo, se ha visto en él, fundamento de la supremacía de la Constitución sobre el resto de los cuerpos normativos, cuando, la supremacía de la Constitución es tal, *per se*, que no requiere fundamento escrito para sostenerse.

Sin embargo, contrario a esa apreciación, me parece que tal artículo, más que una norma que explice expresa y exclusivamente las relaciones verticales entre distintos órdenes o cuerpos normativos, es una norma que explicita *fuentes* del sistema normativo. Esto es, de una *norma de reconocimiento*, en términos de Hart,<sup>5</sup> indicativa de cuáles son las fuentes, al menos algunas de ellas —porque tampoco podríamos asignarle un sesgo absolutista—, que el sistema jurídico mexicano reconoce y admite como normas eficaces.

En efecto, considerar que la primera parte del artículo 133 se concreta a establecer, no fuentes, sino jerarquías, se traduce en reducir la problemática y la solución de las relaciones verticales entre las diversas fuentes del ordenamiento a una mera cuestión letrista o literalista, que en esencia —aunque

<sup>5</sup> La utilización de la terminología hartiana (Hart, H. L. A., *El concepto del derecho*) no supone la adopción absoluta de su teoría del derecho; tal apoyo lingüístico se hace en consideración a que el concepto resulta ilustrativo para los efectos aquí establecidos. Cabe precisar, que tampoco se desconoce que, siguiendo esa misma terminología, una norma destinada a establecer relaciones jerárquicas entre normas, también sería de las llamadas de “reconocimiento”, pero aquí la acepción se utiliza en el sentido menos genérico, consistente en ser una norma que reconoce fuentes del sistema.

abrevando de otros factores— gire en torno a cómo está confeccionada la redacción de la norma, y tal estrechez no puede admitirse al interpretar una norma de orden constitucional, menos aun cuando se trata de resolver uno de los temas neurálgicos del sistema jurídico. Esta manera de leer el precepto, me parece, es en gran medida lo que no ha permitido llevar a buen puerto una solución al problema de las relaciones entre los componentes del sistema y su articulación con el sistema de medios de control constitucional.

### III. LAS RELACIONES ENTRE LAS NORMAS DEL SISTEMA

Para determinar cómo se relacionan los diversos componentes del sistema jurídico es necesario, primero, advertir cuáles son esos componentes; y segundo, advertir cuál es la interacción que entre ellos existe, para de ahí trazar, según resulte, de dónde a dónde se tienden las líneas entre ellos. Estas respuestas derivan de la apreciación del sistema en su conjunto, y no de la mera expresión de una disposición con redacción desafortunada y equívoca. Por ello, resulta indispensable tomar en consideración lo dispuesto en otros artículos que establecen, aluden o norman otros componentes del sistema, como son los artículos 124, 115 y 122, en tanto establecen órdenes distintos al orden jurídico constitucional que no deben ser soslayados a fin de lograr una cabal comprensión del todo.

Una primera premisa que es factible establecer a partir del artículo 133, visto como norma de reconocimiento, es que, por disposición expresa de la Constitución, como fuentes que componen el sistema jurídico tenemos: *a)* la Constitución, *b)* las leyes del Congreso de la Unión, y *c)* los tratados internacionales, celebrados por el presidente y ratificados por el Senado. Véase el texto del artículo, que dice:

Artículo 133. 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.

Aunado a lo anterior, tenemos que existen órdenes jurídicos, creados contemporáneamente que el orden federal y en la propia sede constitucio-

nal, si bien con distintos ámbitos espaciales y/o materiales de vigencia, como son el orden jurídico constitucional, el federal, el estatal, el local del Distrito Federal, el municipal (recientemente reconocido por la Corte).<sup>6</sup>

No es el caso por ahora distraernos abundando en estos temas. Lo que importa para el objeto del presente es destacar que todos estos órdenes confluyen y *fundan su existencia en la propia Constitución —no entre sí—*, dando cuerpo así a un sistema jurídico que, como tal, es una unidad que requiere cohesión y exige armoniosa operación de sus partes; y que, incluso, el hecho de que un orden invada lo que corresponde a otro, es motivo suficiente para declarar su invalidez, de ejercerse un medio de control constitucional para tal efecto, el llamado control por invasión de esferas.

Dadas las cuestiones antes apuntadas, no podría considerarse que entre los órdenes que se fundan en el orden constitucional existe una relación de verticalidad. Incluso, en el caso del orden municipal, luego de las reformas al artículo 115 de 1999 y la interpretación que de la misma hizo la Corte, no es dable trazar línea vertical entre éste y el orden estatal. Y es que, siendo la Constitución la que funda, impone, reconoce y admite cuáles son los componentes del propio sistema jurídico, el documento mismo en el que se funda la existencia del Estado. En esta medida y razón, la Constitución se erige como el cuerpo cúspide a los que las demás fuentes deben ajustarse en orden a conservar su validez jurídica como normas, tal como dispone expresamente en diversas de las normas de su propio texto.

No obstante lo anterior, debe advertirse y reconocerse que la forma en que está redactado el artículo 133 da lugar o pareciera enturbiar o contradecir la conclusión antes alcanzada, al establecer: “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”.

<sup>6</sup> Véanse al efecto las tesis: de rubro CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, septiembre de 1999 tesis P./J. 95/99, p. 709; ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 136/2005, p. 2062; y MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES I Y II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL RECONOCE LA EXISTENCIA DE UN ORDEN JURÍDICO PROPIO, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XXII, octubre de 2005, tesis P./J. 134/2005, p. 2070.

En efecto, si tal artículo se interpreta aislada y literal o gramaticalmente, pareciera que estas tres fuentes de derecho, en conjunto, son la máxima norma en el sistema, jerárquicamente superiores a todas las demás. Si a lo anterior agregamos que, agravando la situación todavía más, el artículo continúa diciendo que: “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”, más todavía pareciera que “Constitución, leyes del Congreso de la Unión y tratados internacionales” son un todo, un bloque, al que el resto de los cuerpos normativos debe ajustarse. Por otro lado, si se le quiere ver a esta fraseo separadamente, estaríamos dejando en manos de unas comas (,) que separan una palabra de otra en la propia frase, la cuestión de las jerarquías normativas, lo que también pareciera inadmisibles.

Pero no es así. La Constitución, evidentemente, ni ha sido redactada por expertos en el uso del lenguaje, ni puede una de sus normas ser interpretada sin tomar en cuenta que son parte de un todo que en conjunto deben armonizarse y permitir que conecten y puedan interactuar los diferentes componentes. Considerar que la “Constitución, tratados y leyes del Congreso de la Unión”, son un bloque superior, al que todo lo demás debe ajustarse, es una conclusión que el sistema jurídico por sí mismo rechaza. Es cierto que la Constitución es el documento que dota de existencia al sistema mismo y el que admite la existencia de determinadas fuentes normativas, y en esa medida sí es un orden superior, al que los demás deben ajustarse, so pena de su invalidez, pero no sucede lo mismo tratándose de los tratados y las leyes del Congreso de la Unión.

En efecto, en relación con estas fuentes jurídicas debemos tener presente lo siguiente:

a) Por lo que hace a las *leyes del Congreso de la Unión*, es la propia Constitución la que dispone cuál es el procedimiento para su creación y validez, la que limita y especifica las materias en que tal órgano legislativo puede actuar, y es la propia Constitución la que dispone de medios de control para remediar su contrariedad a ella misma, principalmente a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y la acción de inconstitucionalidad.

b) Por otra parte, en lo que atañe a los *tratados*, tenemos una situación muy semejante. Al igual que en el caso de las leyes del Congreso, es la propia Constitución la que establece el procedimiento para su creación y vali-

dez (reconocimiento como fuente), y también dispone de medios para remediar su contrariedad. Ciertamente, no se prevé, a diferencia de lo que sucede con las leyes del Congreso de la Unión, una especificación sobre las materias que pueden ser objeto del tratado (punto que será abordado más adelante), pero tal circunstancia no incide en la determinación de cómo se relaciona esta fuente de derecho con la propia norma constitucional.

Las circunstancias antes apuntadas son aptas y suficientes para reconocer que no pueden las leyes del Congreso de la Unión y los tratados tener el mismo rango que la Constitución, a pesar de que la deficiente redacción del artículo 133, por un momento pareciera equipararlas a modo de “bloque”. Confluyen dos factores de suyo determinantes para establecer una relación jerárquica normativa de estos dos (leyes del Congreso y tratados) respecto a la Constitución: *i)* la cadena de validez formada sobre la base de las normas que autorizan la creación o la vigencia de otras; y *ii)* la expresa taxativa de que, de haber conflicto entre ellas, se consideraría válida una de ellas e inválida la otra, sin más.<sup>7</sup> Siendo así, resulta lógico concluir, o más bien reiterar, que la Constitución es, en efecto, la ley suprema de la Unión, y que al par de ella *no* están las leyes del Congreso ni los tratados internacionales.

Por otra parte, el artículo 133 aquí en comentario también pareciera sugerir que las leyes del Congreso de la Unión, en mi entender lo que equivale a las leyes federales, guardan una relación de verticalidad superior con relación a las leyes de los estados, lectura que tampoco encuentra soporte en el ordenamiento constitucional. En efecto, en primer término, hay una premisa impuesta por la propia Constitución que impide tal interpretación, pues cada uno de esos órdenes jurídicos tiene un ámbito distinto que excluye uno al otro; es decir, las materias y/o supuestos normativos o fácticos que regulan no son los mismos, de manera que la verticalidad aludida no es dable; además, no existe entre tales órdenes jurídicos una cadena de validez o existencia en la que una autorice la existencia de la otra, o algo semejante, antes bien, ambas tienen la misma cadena de validez, que se remonta hacia la misma Constitución; y tampoco habría fundamento para sostener que en caso de conflicto, una de ellas habrá de prevalecer sobre la otra, por el solo hecho de ser federal una o estatal la otra. Por esto, más bien, y contrario a lo que podría sugerir la desafortunada redacción del artículo en

<sup>7</sup> Véase en Santiago Nino, Carlos, *Introducción al análisis del derecho*, 5a. ed., Barcelona, Ariel Derecho, 1994, las referencias que hace al respecto, con apoyo en Kelsen y Hart, entre otros; por ejemplo, en las pp. 153 y 154.

comentario, se impone entre normas federales y estatales, una relación de tipo horizontal.

Por supuesto, lo anterior no desconoce que existen materias en las que se admite la concurrencia normativa tanto por parte de la Federación como órdenes locales, e incluso que existen casos en los que la concurrencia puede llegar a comprender también el orden municipal, pero analizar las relaciones entre las normas provenientes de distintos órdenes jurídicos en situaciones de concurrencia normativa constitucionalmente impuesta o tolerada, no es el caso por ahora.

Conforme a lo antes expresado, podemos de momento ir concretando algunos puntos, como son: *a)* que la Constitución es el ordenamiento supremo de nuestro sistema jurídico; *b)* que tanto las leyes del Congreso de la Unión, como los tratados y las leyes de los estados, las leyes del Distrito Federal y las municipales (autónomas), guardan una relación de verticalidad inferior con respecto a la Constitución; y *c)* que entre las leyes federales y las estatales no hay relación de verticalidad, sino de horizontalidad. Pero, persiste como interrogante, ¿cómo es la relación entre las leyes federales y los tratados internacionales?, que es el *quid* precisamente de la problemática que aquí nos ocupa.

Para identificar los contornos de tal relación, son diversos los elementos que consideramos permiten esclarecerlo. Por un lado, y bordando sobre lo dicho páginas atrás, se tiene: *a)* que se reconocen como fuentes normativas por la Constitución; *b)* que sus respectivos procesos de creación y validez están dispuestos también por ella; y *c)* que son sujetos de control, específicamente, a través de los medios de control constitucional ahí mismo establecidos. Y, además de éstas, tenemos que para su creación, intervienen órganos del orden federal, como son: *a)* en el caso de leyes del Congreso de la Unión, precisamente de la actuación de las dos cámaras legislativas que lo integran, y *b)* en el caso de los tratados internacionales, de la voluntad del Ejecutivo federal y del Senado de la República, amén de que previamente haya intervenido la voluntad de estado tercero; existe también como punto común el ámbito de aplicación territorial en que rigen estos ordenamientos, pues es de explorado derecho que tanto las leyes federales como los tratados rigen en todo el ámbito territorial que comprende el Estado mexicano.

Por otra parte, es preciso también advertir que entre tratados y leyes del Congreso de la Unión, existen diferencias específicas. Mencionaremos algunas. Una de éstas consiste en que las materias sobre las que pueden ver-

sar están de origen diferenciadas, en el sentido de que mientras las leyes del Congreso de la Unión sólo pueden referirse a materias que específicamente le son dispuestas por la Constitución federal (artículo 73), en los tratados internacionales no existe normatividad que especifique tales extremos. Otro factor diferenciador consiste en que mientras las leyes de Congreso de la Unión tienen un ámbito de aplicación personal general, que rige para todos los sujetos que se ubiquen en la hipótesis de la norma; en el caso de los tratados internacionales, esta generalidad puede verse un tanto concretada, sin perder por completo su generalidad, pero sí circunscrita a ciertos sujetos que se ubiquen dentro de cierta categoría o supuesto normativo más específicamente regulado por el tratado. Por ejemplo, una norma prevista en un tratado internacional celebrado por tres países, que aplicaría sólo para los sujetos de esos tres países, y no los de otros países. Puede también apuntarse como factor diferenciador que mientras las leyes del Congreso de la Unión, en principio, desde el punto de vista de las autoridades encargadas de su aplicación, rigen para las autoridades del orden federal; en cambio, las normas contenidas en los tratados internacionales que han sido recepcionadas en nuestro sistema jurídico, son de observancia general tanto por autoridades del orden federal, como el estatal, Distrito Federal o incluso municipal, según la materia sobre la que versen. Esto es, sin distingo del orden jurídico al que pertenecen, *rigen para todas las autoridades*, en tanto obligan al Estado mexicano en su conjunto, sin distingo de las divisiones jurídico políticas internas en vigor.

Las diferencias recién apuntadas, especialmente la primera y última mencionadas, nos permiten señalar una cuestión importante, y es que los tratados internacionales presentan alguna semejanza con el orden constitucional, en tanto alcanzan a comprender: *a)* desde el punto de vista de las materias sobre las que pueden versar, pueden abarcar cualesquier objeto, por ejemplo, de los llamados “derechos fundamentales”, arancelarias, mercantiles, penales, etcétera; así como *b)* desde el punto de vista de las autoridades obligadas por el mismo, tanto a las que integran el orden jurídico federal, estatal, Distrito Federal y municipal. Esto es, sin ser normatividad constitucional, y estando sujetos incluso a los controles de ese orden, se empatan con la Constitución en el aspecto de su obligatoriedad amplia y sin distingo de órdenes derivados.

Ahora bien, dejemos hasta aquí de circunscribir el presente comentario a la disyuntiva tratado *versus* ley federal o viceversa, y hagamos el trata-

miento del problema, como lo es, más genérico: hablemos de leyes (material y formalmente), sin distinguir en si se trata de leyes federales, estatales, etcétera.

La pregunta sería, ¿son estos factores, las diferencias y semejanzas recién apuntadas, determinantes para establecer que un tratado es superior, en jerarquía, a una ley? Creo que no. Como es bien sabido, cuando tal situación se da, la norma inferior debe *ceñirse o ser conforme* a la superior, y entre leyes y tratados no hay disposición constitucional expresa o principio implícito que imponga que necesariamente una debe ser conforme con la otra, so pena de nada (con la salvedad más adelante dicha); menos aún puede establecerse, como quedó explicado párrafos atrás, que las leyes federales presentan una relación o cadena de validez que penda de los tratados. Por las razones expresadas en páginas anteriores, tal conclusión no encuentra sostén constitucional, ni siquiera en el artículo 133.

Los argumentos que en el precedente aislado<sup>8</sup> de esta Suprema Corte se dieron, a mi juicio, no son aptos para trazar una línea vertical entre ambas fuentes. La tesis aduce que la superioridad del tratado sobre la ley encuentra sustento en que en los primeros pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia (independientemente de la división que hacemos entre lo federal y lo local, pero, ¿dónde está, o cuál es, el nexo causal entre esta situación y la superioridad? Creo que no la hay.

El alcance de los ámbitos materiales en uno y otro caso es una cuestión en que la Constitución ciertamente se expresa de manera diferenciada, en tanto en uno divide competencias y en el otro rubro guarda silencio. Ahora, ¿significa este silencio que el tratado puede ser sobre cualquier materia? Pareciera que sí, pero aun así, creo que ante todo se trata de una cuestión irrelevante para estos efectos; que tal circunstancia no le dota de superioridad frente a otras normas ordinarias. No habría fundamento para sostener que por el solo hecho de que una fuente pueda ser considerada válida en determinadas materias, es decir, mayor en espectro que otra, por eso mismo se tradujera en ser una norma superior a la de espectro menor.

El hecho de que la Constitución no imponga expresamente límites materiales a los tratados internacionales que puede celebrar el Ejecutivo federal, como sucede en el caso de las leyes del Congreso, es una cuestión que obedece, creo yo, simplemente a la lógica de la forma en que el Estado mexicano está constituido. En esta lógica, el Estado mexicano es, ante la comuni-

<sup>8</sup> Véase la tesis P. LXXXVII/99, *cit.*, nota 3.

dad internacional, una *unidad* política cuyos representantes en ese ámbito tienen capacidad para asumir compromisos con otros Estados, en nombre del Estado Mexicano y al actuar como sus agentes en el proceso de internación de la norma internacional a nuestro sistema jurídico, obligan al Estado en sí, independientemente de las formas internas en que se ejerza el poder. Resulta así que, una vez internada la norma, ésta tiene un ámbito de aplicación territorial igual, sí, al de la Constitución y las leyes federales, pero diferenciado de éstas en cuanto a que despliega su eficacia normativa en tal ámbito territorial sin importar si, conforme a la división interna de competencias legislativas, la materia sobre la que versa es federal o estatal. A la norma jurídica que proviene de esta fuente no le resulta oponible la división material legislativa interna entre lo federal y lo local, porque la Constitución no contiene elemento alguno que lo permita, imponga o presponga.

Si hacia el interior del Estado federal se realiza una división interna competencial en el orden jurídico, ello debe verse como una cuestión conatural a la forma federalista de gobierno, que, siendo que ni en su interior tiene el alcance de imponer una relación de verticalidad (superior-inferior) entre leyes federales y locales, tampoco puede tal distribución competencial tener por alcance crear una relación de superioridad entre los tratados y las legislaciones internas.

Desde otro aspecto, aduce también la tesis que los tratados internacionales son superiores a las leyes federales porque en éstos se adquieren compromisos internacionales que son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional. Es cierto, el Estado asume responsabilidades como un todo, independientemente de la existencia interna de órdenes jurídicos diversos (como son el federal y el local) y, efectivamente, pueden comprometer a todas sus autoridades, federales o estatales, frente a la comunidad internacional; pero de ahí no se sigue que los tratados sean superiores a la ley. La razón es la misma que la antes aludida acerca de la cuestión competencial; son simples consecuencias de trato que obedecen a la forma de gobierno federal que adopta el Estado mexicano hacia su interior. Al igual que en el aspecto antes abordado, del hecho de que *todas* las autoridades resultan vinculadas por el tratado internacional no se deriva que éstos sean superiores a las leyes federales; cuando más, denota que tienen un ámbito de aplicación mayor, pero, se insiste, el mayor o menor ámbito de aplicación geo-

gráfico o personal, no es un elemento que imponga o que siquiera sea sintomático de una relación de superioridad. Superioridad y ámbito normativo, no son vasos comunicantes ni extremos de una relación causa efecto.

Por supuesto, lo anterior no pretende subestimar la importancia de la normatividad internacional que ha sido recepcionada por nuestro sistema jurídico; pero sí es importante dejar en claro que los compromisos convencionalmente asumidos con otros Estados no pueden llevarnos a distorsionar la manera en que interactúan los componentes de nuestro sistema jurídico.<sup>9</sup> Esto es, sin negar en ningún momento o menospreciar el que los pactos son para cumplirse (*pacta sunt servanda*),<sup>10</sup> debe tenerse presente que también las normas internas, como son, por ejemplo, las leyes federales, se dictan también para cumplirse y no hay bases para exigir que el tratado *siempre* prevalezca sobre la ley federal, o que la ley federal *siempre* prevalezca sobre el tratado, de tal suerte que no hay bases para fijar una relación de verticalidad absoluta (no relativa) entre ellas.

Con lo anterior tampoco soslayo que la Convención de Viena, que rige en México, dispone que: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado”,<sup>11</sup> pero tal norma no impone de ninguna manera la imposibilidad de decretar la inconstitucionalidad o inaplicación de una norma prevista en un tratado por resultar contraria a la Constitución u otras disposiciones internas. Más bien, se refiere a una cuestión inherente a la responsabilidad internacional que pudiera dar lugar el incumplimiento del Estado mexicano al tratado, para estatuir que, para efectos de ello, no sería justificación el que resultó contrario a su derecho interno.<sup>12</sup>

Ahora bien, si el incumplimiento de una convención internacional es motivo de responsabilidad para el Estado frente a terceros, a diferencia de

<sup>9</sup> Que no es lo mismo que ante circunstancias particulares de aplicación se privilegie la norma que permita cumplir los compromisos asumidos.

<sup>10</sup> Véase también el artículo 26 de la Convención de Viena: “Artículo 26, *Pacta sunt servanda*. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”.

<sup>11</sup> “Artículo 27, El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”.

<sup>12</sup> Véase lo dicho en el recurso de apelación 1/2004-ps, resuelto por la primera sala. El tema se abordaría tangencial o implícitamente al hacer referencia a que la reserva ahí interpretada, al estar formulada con base en derecho interno, salvaba al Estado de incurrir en una probable responsabilidad internacional.

lo que ocurre cuando se inobserva una norma interna, tal circunstancia tampoco puede ser apta para trazar una línea jerárquica entre estos órdenes. En primer lugar, porque no es con base en responsabilidades que se trazan las relaciones verticales entre las fuentes del sistema jurídico; pero además, porque la relación jerárquica entre un cuerpo y otro, obedece, según se ha venido apuntado páginas atrás, a cadenas de validez (existencia) y prevalencias taxativamente establecidas por las propias normas de reconocimiento sobre las que se erige el sistema.

Antes bien, que tales circunstancias sean compatibles, es decir, que la norma internacional sea compatible con lo dispuesto en la Constitución o en leyes federales, son cuestiones que deben ser ponderadas, primero y especialmente, por quienes intervienen en tal proceso normativo (Ejecutivo federal y Senado), pues antes que nadie, está en ellos excluir la posibilidad; en su defecto y caso, por quienes ejercen los controles judiciales para tal efecto.

Aun cuando no veo una relación de verticalidad lisa y llana, *per se*, entre los tratados internacionales y las leyes en el sistema jurídico mexicano, creo que las diferencias anotadas páginas atrás que existen entre ellos, sí tienen algún impacto en las relaciones en el sistema jurídico, pero que se desenvuelve de otra manera.

En efecto, toda vez que los tratados puedan versar sobre cualquier materia, incorporan al sistema jurídico normas de cualquier materia también. En función precisamente de ello, las normas ahí estipuladas se incorporan al sistema jurídico mexicano, pero no para pulular dispersas y sin asidero en el mismo, sino que se vinculan, por su propio objeto, al subsistema que rige su materia en particular y, conforme a ello, corresponderá su aplicación a los operadores que existan hacia el interior del Estado, conforme a nuestra distribución competencial, en esa precisa materia. Por ejemplo, si el tratado versa sobre la materia mercantil, se incorporan entonces a nuestro sistema normas de derecho mercantil, luego entonces, debiendo ser así aplicadas y observadas por sus operadores; si el tratado versa sobre cuestiones penales, se incorporan entonces al sistema de derecho penal, luego entonces debiendo ser aplicadas por sus operadores. Es decir, no se traducen en un orden jurídico autónomo, aislado o independiente del resto del entramado normativo (orden federal, local, etcétera), sino que se incorporan en cada uno de éstos, en cada uno de los subsistemas jurídicos, en la medida que corresponda al contenido y alcance de la propia norma de origen convencional

internacional. Esto significa que resultarán obligadas a observarlas y aplicarlas aquellas autoridades que, conforme a nuestra distribución competencial, sean las que operan en cada uno de los ámbitos diferenciados que tiene el derecho, amén de que el Estado al transigir con terceros pueda comprometer la voluntad de todas sus autoridades e incluso en ese mismo momento disponer operadores específicos de tal norma.

¿En qué se traduce esta forma de incorporación normativa? En que la norma internacional, al internarse en el subsistema normativo especializado sobre el que versa, rige para regular ciertos hechos, al igual que sucede con las demás normas expedidas por el Congreso, reiterándose así la relación de horizontalidad que guardan entre sí.

En razón de ello, debemos hacer una enorme salvedad, y es la relativa a los tratados que versan, no sobre materias de derecho común (civil, mercantil, penal, arancelaria, etcétera), sino sobre aquellos tratados que versan sobre derechos humanos, ahora también referidos como “derechos fundamentales”, pues precisamente por el objeto de su regulación, abordan una materia que escapa el ámbito del derecho ordinario. Así, siendo consistentes con lo que hemos venido exponiendo, en particular con lo dicho en cuanto a que la norma convencional internacional se incorpora al ámbito de su propio objeto, tendríamos que decir también que si un tratado versa sobre derechos humanos, su contenido normativo se incorpora al del ámbito constitucional, en tanto es éste el que se ocupa de tales normas. Esto, en principio, parecería crear un nivel de igualdad entre Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos, pero no es tan fácil soportar tal aseveración, pues hay para ello varios obstáculos.

Primero, tenemos el punto de origen de toda esta conflictiva: y es que no hay disposición constitucional que así lo exprese; además, hay un dato duro, insuperable, y es que sí hay, no sólo una, sino varias normas que categóricamente establecen la posibilidad de que los tratados internacionales *sin distingo de la materia sobre la que versan*, puedan ser objeto de impugnación por ser contrarios a la Constitución.

Entre las opciones que para esta problemática arroja la experiencia comparada, según explica la doctrina, están la de darle a los tratados, con respecto a las Constituciones: *a)* un rango supraconstitucional; *b)* un rango

constitucional; *c*) un rango supra legal; o *d*) un rango legal ordinario.<sup>13</sup> Ya hemos visto que, conforme al criterio de incorporación normativa antes enunciado, en el caso de los tratados que versen sobre materias, por llamarlas de alguna manera, “ordinarias”, el rango es legal. El problema que tenemos ahora se ciñe a los tratados que versan, no sobre materias “ordinarias”, sino aquellos por los que se pactan, establecen o reconocen los llamados “derechos humanos”.

Para resolver lo anterior, de suyo nada fácil, consideramos que lo procedente es ir descartando opciones, abrevando de lo que a lo largo del presente hemos venido sustentando. Así las cosas, tenemos que:

- No tendríamos sustento para asignarle a estos tratados un rango supra constitucional, por el insuperable hecho de que es factible su impugnación por inconstitucional; amén de que en su virtud se crearán instituciones o se reconociera la jurisdicción de tribunales internacionales.<sup>14</sup>
- Reconocerles que son de rango constitucional parecería ser consistente con lo que hemos sostenido en el sentido de que las normas convencionales internacionales se incorporan al sistema normativo junto con las demás normas de origen interno que regulan el mismo objeto; sin embargo, nos topamos de nuevo con el mismo dato duro y excluyente: otra vez, la posibilidad de que los tratados puedan ser impugnados e invalidados por ser contrarios a la Constitución.
- Por otra parte, y en consistencia con lo dicho acerca de que las normas convencionales internacionales se incorporan al sistema normativo junto con las demás normas de origen interno que regulan el mismo objeto (criterio de incorporación normativa), no podría asignárseles a éstas un rango legal ordinario, liso y llano, porque su objeto de regulación no es el mismo que es objeto de regulación que el de las leyes ordinarias. Su materia no empata, de manera que difícilmente podrían equipararse.

<sup>13</sup> Véase, por mencionar alguno, Brewer Carías, Allan R., *La aplicación de los tratados internacionales sobre derechos humanos en el orden interno. Estudio de derecho constitucional comparado latinoamericano*.

<sup>14</sup> Ya sería otro problema el resolver qué valor tendrían en nuestro sistema las resoluciones que dictaran tales tribunales, lo que aquí no se aborda.

Queda entonces, como única opción viable y sostenible, el que los tratados internacionales que versan sobre derechos humanos tienen, en nuestro sistema, un rango supralegal, pues: *a)* efectivamente, han sido incorporados en el proceso de su receptación al sistema jurídico; *b)* no pueden, por su contenido material, ser equiparadas a las leyes ordinarias, y *c)* al estar, no obstante, sujetos a medios de control constitucional, no pueden ser considerados supraconstitucionales o siquiera constitucionales.

¿Pero cómo sostener que los tratados, amén de que versen sobre derechos humanos, son superiores a las leyes si la existencia de las mismas no deriva de ellos?, ¿acaso eso significa que su validez sí estará sujeta a que éstas sean *conformes* con lo dispuesto en los tratados?, ¿o basta para su validez que las mismas sean *conformes* con la Constitución?, ¿se traducen estas interrogantes en que no pueda admitirse tal supralegalidad?

Creemos que es factible sustentar la supralegalidad de los tratados que versen sobre derechos humanos, con base, precisamente, en que versan sobre derechos humanos.<sup>15</sup> Al ser ese su objeto, de alguna manera reiteran, perfilan, afinan o quizá incluso amplíen el espectro de derechos de ese orden establecidos en la Constitución, constituyéndose de esa manera en derechos a favor de las personas, vigentes y eficaces en el territorio que comprende el Estado mexicano que, por ello mismo, deben ser observados, inclusive, por las autoridades legislativas. No es que se admita que las leyes ordinarias deriven o remonten su existencia a las normas internacionales, para de ahí sustentar su superioridad; sino que tal superioridad deviene del contenido mismo de las normas que el Estado, al recepcionar, incorpora en el sistema de derechos fundamentales que él mismo establece y *garantiza* a favor de las personas y, en esa medida, sí se exige, se insiste, *en razón exclusivamente de la materia misma sobre la que versa el tratado*, que la normatividad interna se ajuste a los derechos que a favor de las personas el Estado ha reconocido o estatuido convencionalmente.

¿Cómo traducir esto en términos reales? Si bien no se contiene en la Constitución norma que expresamente autorice la aplicación directa e inmediata de los tratados internacionales por los operadores del sistema, creemos que eso es ya un valor entendido del mismo. Si se ha admitido jurisprudencialmente la aplicación directa de la Constitución, ¿cómo enton-

<sup>15</sup> No podría sustentarse lo mismo acerca de las Constituciones locales cuando establecen derechos humanos, pues si bien esa sería su materia normativa, sólo rigen para las autoridades de la propia entidad federativa y las autoridades de la misma.

ces no admitir la aplicación directa de los tratados, inferiores a ésta? Por otra parte, y sin que de modo alguno se excluya con esto lo recién apuntado,<sup>16</sup> creemos que no siempre los casos que se presenten requerirán, para hacer efectivo el tratado internacional sobre derechos humanos, de una aplicación directa o inmediata de alguna de sus disposiciones, sino que puedan hacerse vigentes y efectivos los derechos ahí estipulados utilizando sus disposiciones como parámetros interpretativos del resto de los ordenamientos, pero éstas son ya cuestiones que sólo podrán verse e irse construyendo caso por caso, sin que tengamos de donde abreviar o cómo soportar una solución general y absoluta.

#### IV. CÓMO SURGEN Y CÓMO DEBEN TRATARSE LAS CONTRADICCIONES ENTRE LAS LEYES FEDERALES Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Conforme a lo anterior, deben distinguirse dos escenarios: por un lado, el de las contradicciones que pudieran surgir entre los tratados internacionales, en general, y las leyes ordinarias; por el otro, las contradicciones entre tratados internacionales sobre derechos humanos y leyes. Pareciera un atrevimiento, pero creo que las dificultades que ha representado la jerarquización entre tratados y leyes internas se debe, en gran medida, a que se ha pretendido siempre dar un tratamiento genérico a los mismos, sin distinción de la materia sobre la que versan, cuando la realidad presenta muchas variantes como, por ejemplo, la regulación convencional de una tasa arancelaria, la libertad de expresión. Enseguida abordaremos el primero de los supuestos.

En principio, tanto las leyes como los tratados internacionales tendrán cada uno su ámbito de aplicación, determinado por los supuestos que, conforme a su propio contenido, tienen por objeto regular. Sin embargo, podrán darse —como se han dado— casos en que se presente una contradicción entre una ley y un tratado internacional. Esta situación puede tener origen en diversas causas, pero ante todo, debe tenerse presente que es una problemática que el propio sistema jurídico admite, si no es que propicia,

<sup>16</sup> No se desconoce que algunos autores, con base en soluciones normativas expresas que se han dado en el derecho comparado, distinguen como modos de internación de las normas internacionales, por un lado, asignarles cierto rango en el sistema jurídico interno; y, por otro lado, el utilizarlas como referentes interpretativos; pero creemos que tales modos no son excluyentes uno del otro, y que incluso pudieran ser complementarios.

en tanto que no hay una circunscripción o diferenciación precisa acerca de qué y en qué alcance puede ser objeto de transacción en una convención internacional, que a la postre es recepcionada en nuestro sistema jurídico. Surge así la posibilidad de que normas de origen interno como normas de origen externo convencional confluyan a regular la misma hipótesis de hecho, atribuyéndole un distinto tratamiento jurídico, que incluso puede llegar a ser excluyente uno del otro.

El hecho de que se presenten este tipo de contradicciones es una cuestión que no debe causar gran extrañaza. El avance cuantitativo en la recepción de normas de origen convencional internacional, como son las que se contienen en los tratados internacionales, es una tendencia que va adquiriendo mayor terreno en la composición del sistema jurídico mexicano, y simplemente por razones de orden probabilístico, el que se presenten estas contradicciones es cada vez más factible. Por supuesto, de ninguna manera se trata de una situación deseable, pues genera diversos inconvenientes, a veces más serios o graves que otros, tanto para el Estado como para los destinatarios de la norma, pero tampoco se trata de algo que no pueda resolverse.

Ahora bien, si hemos admitido que no es dable trazar líneas de jerarquía normativa entre las normas jurídicas de origen externo convencional que han sido recepcionadas por el sistema jurídico y las normas de origen interno, siendo consecuentes con lo anterior debemos excluir de entrada que una de las dos normas prevalezca, lisa y llanamente, por la sola razón de su origen interno o externo. Es decir, no podríamos decir que una debe prevalecer sobre la otra, nada más porque una es internacional y la otra nacional o viceversa; su origen distinto no le da a una un rango superior que la otra.<sup>17</sup>

Se trata pues de casos en los que estamos ante un conflicto de norma aplicable, ante una antinomia normativa, igual a la que puede presentarse incluso entre normas dos normas del mismo origen, como podría ser entre dos normas de distintos cuerpos normativos federales, o entre dos normas previstas en distintos tratados internacionales. Cómo resolver la antinomia, es precisamente la cuestión.

<sup>17</sup> Sin que lo anterior soslaye que habrá casos en que lo dispuesto por la norma internacional cobre aplicación en el caso concreto sobre lo dispuesto por la norma de origen nacional —como se verá más adelante—, pero lo importante aquí es hacer hincapié en que, si eso llegara a suceder, no es en razón exclusivamente del origen internacional de la norma.

Por lógica, debe procurarse la congruencia y consistencia del sistema normativo, apuntando una solución que armonice los extremos previstos en ambas normas. Por ello, en primer término debe determinarse cómo se relacionan esas normas específicas entre sí, pues no necesariamente tendrían que excluirse mutuamente; podrían resultar, por ejemplo, complementarias, y eso, evidentemente, sólo puede depender del contenido específico de cada una de ellas. Por ejemplo, si ambas normas establecen beneficios o cargas a favor de un mismo destinatario, habrá que determinar si tales beneficios o cargas se suman a favor o en cargo del mismo destinatario; o, por el contrario, podría darse un caso en el que una de ellas proscriba cierta conducta y la otra la admita, circunstancias ante las cuáles habría que determinar si se trata de una regla genérica y una excepción a la misma, o de un caso en el que abiertamente una excluye a la otra y habrá que elegir cuál de las dos es la que rige el caso.

Como se ve, la solución a cada caso está supeditada por variables propias de cada uno de ellos, de los que no es posible extraer *a priori* una regla abstracta y genérica que lo resuelva; la solución estará, o más bien, los elementos que permitirán resolver el conflicto, serán en función del contenido específico de cada una de las normas encontradas, en los objetos propios de los cuerpos normativos a que éstas pertenecen, y en la manera en que se contextualizan para hacer la solución consistente con el resto del sistema jurídico.

Para tal efecto, pueden considerarse los criterios de: *a)* mayor especialidad normativa, ya sea por los sujetos destinatarios de la norma o por la materia de las normas mismas; *b)* el origen temporal de la norma; *c)* el mayor beneficio para el destinatario de la norma; *d)* la mayor limitación a la intervención del Estado en relación con la actividad de los particulares; *e)* los principios específicos que rigen la materia en la que se presenta el conflicto (*v. gr.*, fiscal, penal, civil, laboral, mercantil, etcétera), y *f)* la posible derogación parcial o relativa de una norma por virtud de la otra; sin que la anterior enumeración pretenda ser limitativa o establecer una prelación. Habría que acudir en cada caso, al soporte doctrinal, jurisprudencial o normativo que auxilie en la resolución de la aparente o real contrariedad que se haya presentado.

Cabe decir, a modo de atrevimiento, que es fácil prever que en la mayoría de los casos, lo más frecuente será que, ante situaciones normativas que se excluyan, prevalezca la aplicación del tratado, *en aras de la especiali-*

*dad y mayor beneficio*. Pero, se insiste, por razones atribuibles al caso, no por virtud de una regla genérica.

¿Qué sucede si en esta valoración resulta de aplicación preferente lo dispuesto por la norma interna?, ¿el sólo hecho de que la otra norma sea internacional debe motivar que la interna se soslaye para eludir la responsabilidad internacional en que pueda incurrir el Estado mexicano? A mi juicio, no. Definitivamente, debe tenerse presente al momento de tal valoración que el Estado mexicano ha adquirido un compromiso con otros Estados al suscribir y recepcionar la norma externa, y que los compromisos se asumen para cumplirse; pero al mismo tiempo, debe tenerse presente que las normas internas también se dictan para cumplirse, amén de que no exista un Estado tercero con el que así se haya pactado. Por eso la importancia de que durante los procesos de creación de ambos tipos de normas, los órganos correspondientes sean cuidadosos en ello y respetuosos también de lo dispuesto por la norma suprema, pero ante una situación de conflicto de normas ya dada, la responsabilidad internacional del Estado no debe ser un factor que imprima, por sí solo, la aplicación de una norma por encima de otra igualmente válida. Lo que insisto sí debe procurarse, es que la solución que se dé al caso, armonice lo más posible con el resto del entramado normativo del sistema, porque ante todo, ambas normas son componentes del mismo que deben engarzar para éste opere.

En este escenario, todos los operadores del sistema jurídico llevan en sí una amplia responsabilidad. Los que intervienen en el proceso de creación o receptación de estas normas tienen la responsabilidad de cuidar estas circunstancias antes de que se presenten; a quienes corresponde aplicarlas en la esfera administrativa, decidir cuál es la que habrán de considerar aplicable en cada caso; y, de ser necesario, también los juzgadores cuando es el caso de valorar judicialmente cuál es la norma aplicable o si la aplicada lo fue correctamente.

Mención aparte merecen los tratados que versan sobre derechos humanos. En el caso de que la contradicción que se presente entre una ley y una norma prevista en un tratado internacional sobre derechos humanos, siguiendo lo expuesto en el apartado anterior, estaríamos igual, ante una antinomia, pero ante una en la que *necesariamente* debe prevalecer lo dispuesto en la que se ha reconocido como superior, precisamente, por ser superior.

V. EL PROBLEMA DE LA CONTRADICCIÓN ENTRE LEYES  
FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES ANTE  
LOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Establecido lo anterior, la pregunta es, ¿cómo impacta lo anterior en nuestro sistema de control de constitucionalidad?, ¿en qué tipo de problema se traduce un conflicto entre normas como el que comentamos en el terreno del control constitucional?, ¿se trata de un problema de “constitucionalidad” (directa)?, ¿de un problema de “constitucionalidad indirecta”, ¿de “legalidad”? ¿tiene caso siquiera conceptualizarlo?

Respondiendo a la última de las interrogantes diremos que sí, al menos en el contexto del sistema mexicano de control constitucional, sí tiene caso. La importancia mayor de resolver el caso, la tiene para efectos de nuestro *juicio de amparo*, pues la conceptualización de un problema como de legalidad o de constitucionalidad, incide en diversos factores, que en cada caso se reflejarán de modo diverso. La incidencia puede ser en cuestiones como: *a)* la posibilidad de que el amparo sea uni o bi-instancial; *b)* en la determinación del órgano competente (Suprema Corte o tribunal colegiado; o pleno de la Suprema Corte o sala de la misma), factores éstos determinados por la propia legislación de amparo, pero también en los acuerdos plenarios en los que el pleno de la Suprema Corte ha manifestado su facultad reglamentaria;<sup>18</sup> también incide *c)* en el orden en el que habrán de estudiarse los planteamientos hechos valer por el quejoso, según ha definido la jurisprudencia y la práctica en el juicio; y *d)* en los alcances y efectos de la protección que pudiera otorgarse a los quejosos.

En otros medios de control constitucional, como son las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad,<sup>19</sup> tiene un impacto menor toda vez que ambas son uni-instanciales y, al menos hasta hoy, se han interpretado que si es el caso pronunciarse en el fondo del asunto, son competencia del pleno de la Suprema Corte (no por las salas);<sup>20</sup> de tal suer-

<sup>18</sup> Véase el artículo 94 constitucional y los acuerdos que con fundamento en el mismo ha tomado el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente el acuerdo 5/2001.

<sup>19</sup> Únicos otros medios en que nuestro sistema admite la impugnación de normas jurídicas.

<sup>20</sup> Desde hace un par de años, la segunda sala sí resuelve controversias constitucionales de fondo, mas sólo cuando es actor un municipio; esto en virtud de su interpretación de los

te que el impacto que tiene en el juicio de amparo la conceptualización de si el conflicto entre norma interna y norma externa es un problema de constitucionalidad o de legalidad, no se da, al menos no en la misma intensidad, en otros medios de control.

Sin embargo, como es bien sabido, el medio de control constitucional que tienen a su alcance los particulares para defenderse de los actos de autoridad es el *juicio de amparo* y, por lo mismo, es en este medio de control constitucional en el que es más factible que se hagan valer este tipo de planteamientos. Por ello, aunque la conceptualización incida preponderantemente en este juicio (en relación con los demás medios de control constitucional), es de la mayor importancia hacerla.

¿Qué hace que un planteamiento sea un problema de constitucionalidad y no uno de legalidad? Conforme a los criterios tradicional e invariablemente se han sostenido por nuestra jurisprudencia, un planteamiento es de “constitucionalidad” si en él se hace valer una violación *directa* a un artículo constitucional. Será, en cambio, un planteamiento de “legalidad”, por oposición, aquel en el que se hace valer una violación a una norma secundaria que, en consecuencia y por ello mismo, a la postre resulta en una violación constitucional, porque la Constitución dispone que los actos deben ser ajustados a derecho (amén de que se trate de normas secundarias, reglamentarias, etcétera).

Bajo las premisas referidas, cuando se aduce que una norma jurídica interna es contraria a una norma jurídica externa recepcionada o viceversa, tal planteamiento no puede conceptualizarse como un problema de constitucionalidad porque, precisamente, no se está aduciendo que uno u otro sea contrario a la Constitución, sino que el conflicto radica en que la contrariedad es entre ellas mismas, *ambas normas de orden secundario en relación con la Constitución*.

En este terreno, ¿cómo impacta el tratamiento diferenciado que hemos venido haciendo entre tratados internacionales y tratados internacionales sobre derechos humanos? Me parece que la diferencia tiene una menor incidencia en esta problemática. Creo que, no obstante esta variable, debe considerarse que tal problemática es también de legalidad, pues aun en ese supuesto, no habría una violación *directa* a la Constitución; sí indirecta, en la medida en que la ley no fuera conforme con una norma debiendo serlo,

acuerdos plenarios que rigen la competencia interna de la Corte. No sucede así en tratándose de la primera sala.

pero tal norma no es la Constitución. Si toda violación indirecta a una norma superior fuese considerado un problema de constitucionalidad *directo*, daríamos lugar a que el artículo 133 se convirtiera en un segundo “hoyo negro” de la Constitución,<sup>21</sup> con base en el cual, prácticamente cualquier situación de antinomia, entre normas iguales o de inferior a superior,<sup>22</sup> se convertiría en un problema de constitucionalidad.<sup>23</sup> Téngase presente que no es necesario conceptualizar el problema como uno de “constitucionalidad” para, en su caso, decretar la invalidez de una norma inferior respecto de su superior, cuando la superior no es la Constitución; si la contrariedad se verifica, eso basta para decretar la invalidez de la misma, sin necesidad de puentes semánticos.

Es preciso aquí hacer hincapié en un punto, un tanto fino, para evitar generar confusión: una cosa es explicar las relaciones jerárquicas que existen en nuestro sistema jurídico, a partir de la interpretación, no sólo del artículo 133 constitucional, sino de otros principios y normas recogidos en la propia Constitución; y otra cosa es la conceptualización que se haga, por sí mismo, del conflicto entre la norma interna y la externa. Es decir, no porque la premisa inicial sea producto de una interpretación directa de la Constitución, significa que los problemas que surjan entre dos normas, que con base en esa premisa son consideradas de ciertos rangos, sea también de constitucionalidad; no hay una relación de causalidad que permita tal conceptualización.

Caracterizado que ha sido, vía interpretación constitucional, cómo es la relación que guardan entre sí ambas normas; el problema que surge en ese momento es uno nuevo, con entidad propia, y que se constriñe a la determinación de cómo habrán de armonizarse o de cuál de las dos ha de prevalecer *en el caso concreto*. Que tal problema tiene como punto de partida una premisa “constitucional”, en la medida en que se sustentó previa interpretación de la Constitución, no tiene por consecuencia que todos los proble-

<sup>21</sup> En alusión al “hoyo negro” en que se convirtieron los artículos 14 y 16 (garantía de legalidad).

<sup>22</sup> Nótese que incluso, la problemática puede traspolarse al problema entre ley y su reglamento; en este supuesto, la prevalencia de la ley, como superior, ha sido atendida bajo el llamado “principio de reserva de ley”, que en esencia se reduce a darle preferencia a la ley por el solo hecho de ser superior al reglamento.

<sup>23</sup> Nótese también que un problema semejante surgió en la discusión en el pleno de la Corte de la controversia constitucional 22/2001, en la que se impugnó la constitucionalidad de un reglamento; no hubo consenso unánime al respecto.

mas que surjan bajo ese horizonte sean también constitucionales. Si así lo fuera, prácticamente todos los problemas jurídicos, para efectos del juicio de amparo, tendrían que conceptualizarse como problemas de “constitucionalidad”.

Las circunstancias actuales parecieran hacer esta situación más confusa, pues dado que no hay criterio definido legal o jurisprudencialmente acerca de la relación que guardan entre sí y con respecto a la Constitución tanto normas internas como externas, y que cuando el caso se presenta es necesario construir tal premisa a partir de la interpretación constitucional para resolver el caso concreto, de alguna manera, en tanto implica primero construir la premisa, hace que el problema revista, previo a la cuestión de legalidad consistente en definir la norma aplicable o la corrección de la norma aplicada, caracteres propios de un asunto de constitucionalidad.

Sin embargo, esto es sólo un inconveniente que, como tal, no llega al extremo de imprimirle o delegarle su propia naturaleza al diverso problema. Se trata de una circunstancia accidental, que obedece, por un lado, a la falta de solución legislativa expresa y, por otro, a la ausencia de un criterio jurisprudencial firme para sostener la premisa, circunstancias superables mediante la reiteración que en su momento le haga adquirir solidez y, más que nada, obligatoriedad al criterio. En un escenario en el que la definición de la relación que guardan entre sí las normas internas con las externas no fuese necesaria, porque es ya un valor entendido o indiscutido del sistema, la decisión acerca de cómo resolver o qué consecuencias tiene en cada caso concreto la contrariedad entre normas internas y externas no exigiría este ejercicio intermedio de interpretación constitucional para resolver la contrariedad.

*Mientras* la premisa inicial no sea reiterada, e incorporada a la formas en que se entiende opera el sistema jurídico, y haya adquirido obligatoriedad, resolver estos casos, exigirá, sí, un ejercicio previo de *interpretación directa* de la Constitución para definir el problema de legalidad planteado. Pero, subrayamos, como aspecto *transitorio* que es, precisamente por ello, una cuestión *accidental*, que no alcanza a imprimirle al problema de la relación entre la norma interna y la externa, esa misma naturaleza, sino que tal problema conserva su conceptualización propia de ser un problema de mera legalidad.

En esta tesitura sería de la idea de que, para efectos del juicio de amparo, entre tanto la premisa a la que hacemos referencia no esté establecida y

haya adquirido firmeza, el problema debe ser tratado *transitoria y parcialmente* por los tribunales de amparo como un problema de constitucionalidad, no por plantear una violación directa a la Constitución, sino en la medida en que exige la interpretación directa de un precepto de ella para establecer la premisa, situación ésta que permitiría que el máximo tribunal fuera sentando criterio al respecto. Establecido que ello fuera, la cuestión se reduciría a su dimensión propia de legalidad, atendible por todos los tribunales de amparo, cada uno en su propio ámbito competencial.

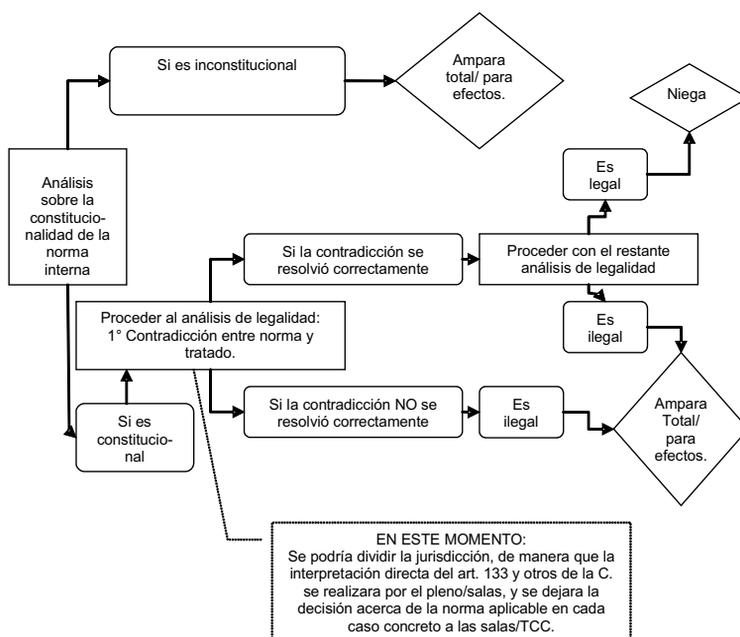
Así, cuando se quisiera un grado de menor intervención por parte, ya sea del tribunal pleno o de las salas de la Suprema Corte, se podría incluso atribuir la realización de la interpretación directa de la Constitución que exige un planteamiento semejante (interpretación del artículo 133 y otros) a estos órganos, y establecido que ello fuera, dejar la resolución del caso concreto a la sala o al tribunal colegiado, según sea el caso. Por ejemplo: que el pleno de la Corte interpretara el cómo de las jerarquías normativas, y reservara jurisdicción a las salas o a los tribunales colegiados para que éstos decidieran, con base en el marco establecido por la Corte, cómo debía resolverse la contradicción normativa denunciada por el quejoso en el caso concreto.

En otro aspecto, específicamente en lo que atañe al impacto que tiene la conceptualización de esta problemática como una de “constitucionalidad” o una de “legalidad”, en el tratamiento que se dé a los planteamientos hechos valer en el juicio de amparo al resolver, conviene iniciar por establecer que pueden presentarse diversas variantes, como son: *a)* que sólo se haga valer la contradicción entre la norma interna y la externa; *b)* que se haga valer la inconstitucionalidad de la norma aplicada y al mismo tiempo su contrariedad a un tratado internacional (o viceversa); y *c)* que a lo anterior se agreguen también planteamientos de legalidad, estrictamente vinculados con el acto concreto que es reclamado en el juicio de amparo. Por supuesto, la hipótesis referida en segundo término, es la que importa resolver, pues con base en su respuesta, la primera y la tercera, resultarían también atendidas.

Para tal efecto, hay que atender a las reglas que rigen la técnica bajo las que se analizan los planteamientos (conceptos de violación) hechos valer en el juicio de amparo, que en esencia descansan en el principio de mayor beneficio posible para el quejoso. Y es que su orden de estudio obedece en términos generales a cuestiones de orden lógico-jurídico, altamente determinadas por la normatividad que rige el acto reclamado y el proceso del

que derivó, de manera que se procura que, de resultar viciado el acto, se dé al quejoso la mayor protección posible, que evidentemente es mayor cuando se le protege por razones de orden constitucional (a diferencia que cuando es por razones de orden legal).

En esta tesitura, sería de mayor beneficio para el quejoso que se atendieran primero las cuestiones de constitucionalidad directa que hace valer y, de ser el caso, se procediera después con el estudio inherente a cómo resolver la contradicción entre la norma interna y la norma externa; de ser el caso, proceder finalmente con las cuestiones de legalidad ordinarias hechas valer. La mecánica podría plasmarse de la manera como se describe en el diagrama siguiente:



Los efectos que, de concederse el amparo, se tendrían que imprimir a la protección federal serían consecuentes con las particularidades de cada caso, sólo así pueden irse concretizando.

Claro está que lo antes dicho está pensando en un escenario en el que la demanda de garantías ha sido planteada con motivo de un acto de aplicación, y no un caso planteado en contra de una norma por su sola entrada en vigor (autoaplicativa). En esta última hipótesis, me parece que el juicio de amparo sería más bien infructuoso ante un planteamiento que —en *abstracto*— consista en hacer valer la contradicción de una norma interna versus una norma externa. En efecto, si consideramos, como se ha venido sustentando y explicando, que un problema como el mencionado se caracteriza como un problema de legalidad y no de constitucionalidad (sea cual sea la materia sobre la que versa el tratado), la promoción de un amparo contra leyes en la modalidad autoaplicativa (sin acto de aplicación) carecería de sentido, pues no habría conceptos de violación que pudieran estimarse atendibles o aptos para declarar su inconstitucionalidad (o lo que es igual, conceder el amparo). Como vimos, la sola contradicción entre normas internas y externas *no es problema de constitucionalidad, sino de legalidad* y si eso es lo que se ha hecho valer, el amparo así planteado, indefectiblemente conllevaría su negativa o, en su defecto, a su sobreseimiento. Véase en este respecto las múltiples tesis que se han sustentado en el sentido de que si se hace valer como motivo de inconstitucionalidad (en conceptos de violación o invalidez), la contradicción entre normas (en oposición a la contradicción entre una norma y la norma suprema) tales conceptos son inoperantes o inatendibles, y la razón es lógica: si, aun siendo cierta la contradicción apuntada, ello no puede motivar la invalidez constitucional de la norma, ¿cómo siquiera ponderarlo?, ¿para qué?

No está por demás señalar que, dada la mecánica con que más comúnmente opera el juicio de amparo, la impugnación en abstracto se antoja muy poco probable, aunque no por ello imposible.

Lo antes apuntado respecto al juicio de amparo en el que se hace valer la contradicción entre normas internas y externas, aplicaría *mutatis mutandi* en los demás medios de control constitucional en los que se pudiera hacer valer un planteamiento similar, fuere concreto o abstracto. *Grosso modo*, esto significaría, amén de que se ha reconocido que en violaciones directas son atendibles tanto en controversias constitucionales como en acciones de inconstitucionalidad, que sería infructuoso hacer valer, de modo abstracto,

la contrariedad entre normas internas y externas, si ese fuere el exclusivo planteamiento que se hace valer; y, en cambio, en la modalidad de control concreto, pues aplicaría casi en los mismos términos lo explicado respecto del juicio de amparo.

Finalmente, cabría también señalar como consecuencia importante de la conceptualización el tema de los efectos; y es que si concluyéramos que se trata de si hay una jerarquía normativa y de que este problema es de constitucionalidad, entonces, habría un vicio de validez en la norma impugnada, que llevaría a la concesión del amparo contra la misma; en cambio, si no hubiera conflicto jerárquico sino de aplicación normativa, estaríamos pues ante un problema de legalidad, que viciaría sólo el acto, y no la validez de la norma, de manera que, de concederse la protección federal, ésta sería en contra del acto de aplicación, con sus respectivos contornos.