

La Constitución y los tratados internacionales. Un acercamiento a la interpretación judicial de la jerarquía de las normas y la aplicación de los tratados en la legislación nacional	154
I. El principio de supremacía constitucional y el esquema de fuentes del derecho en el ordenamiento nacional	156
II. Marco constitucional del derecho internacional en general y de los tratados en particular en el ordenamiento nacional	157
III. La jerarquía de los tratados respecto a las normas de derecho interno	159
IV. Conflictos en la aplicación de los tratados internacionales al interior	163
V. Órganos competentes para la aplicación de los tratados internacionales al interior del Estado	165

LA CONSTITUCIÓN Y LOS TRATADOS
INTERNACIONALES. UN ACERCAMIENTO
A LA INTERPRETACIÓN JUDICIAL DE LA JERARQUÍA
DE LAS NORMAS Y LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS
EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL ¹⁰⁴

En las relaciones internacionales conviene abrir campo a lo que es regla entre caballeros: la palabra de honor no se discute, se sostiene.

Felipe TENA RAMÍREZ

Sin duda nuestra época es lo más cercano a esa maldición china que reza: “ojalá vivas en tiempos interesantes”.

El fenómeno de la globalización y las nuevas tecnologías, a la vez que han contribuido a mejorar las condiciones de vida del hombre, han complicado las formas de relacionarnos, de comunicarnos, de entendernos a nosotros mismos. El intrincado comercio internacional, tanto en su regulación como en el diario proceso de renovación en sus medios; el comercio electrónico; las relaciones económicas y financieras globalizadas y complejas hasta los extremos que el millonario George Soros nos ha mostrado; Internet que se vuelve cotidianamente nuestra referencia obligada; los juicios internacionales de actualidad como el caso Pinochet y la sorprendente actuación del juez Garzón, dan la vuelta al mundo en segundos; la preocupación creciente sobre la protección de los derechos humanos y las condiciones de los países en desarrollo, que nos muestran la cruda realidad de nuestro mundo polarizado, etcétera, son muestras claras de esa complicación humana que confirma el mencionado presagio chino.

¹⁰⁴ Conferencia dictada en la Reunión Nacional de Juzgadores organizada por el Instituto Nacional de las Mujeres, en la ciudad de Cuernavaca, el 25 de octubre de 2002.

Los fenómenos narrados han traído como consecuencia un cambio en la regulación de las relaciones humanas tanto a nivel estatal como internacional. Y es en este complicado escenario que se inscriben los tratados internacionales que hoy nos convocan en este foro. Todos éstos se refieren al mejoramiento de las condiciones de vida de dos de los grupos más vulnerables de entre los vulnerables que persisten en el mundo: las mujeres y los niños; y es por ello que invito a que todos busquemos condiciones más eficaces para su debida aplicación.

Los tratados, que en un principio se concebían como cartas de buenas intenciones, han evolucionado de forma sorprendente en algunas materias, incluso, con contenidos más amplios que las legislaciones nacionales, por ejemplo, la materia de los derechos humanos.

Todos somos partícipes de la infinita red de relaciones que se tejen en el ámbito internacional, de los inusitados problemas de aplicación que generan los tratados multilaterales, de la injerencia que estos problemas tienen en el derecho nacional, etcétera. Sin embargo, en este proceso de evolución subsiste un problema de muy antigua discusión que no ha sido definido aún de manera contundente: el de las relaciones entre el derecho internacional y el derecho interno.

Las discusiones doctrinales respecto a si existe o no una jerarquía determinada entre derecho interno y derecho internacional, lejos de disminuir, se han ido acrecentando, y han pasado, como consecuencia de los grandes cambios en las relaciones internacionales, del campo meramente teórico al campo de los hechos cotidianos.

Al cambiar el enfoque de las relaciones internacionales, han cambiado también la discusión teórica y la metodología de la investigación de este problema, situándose, en la actualidad, en un problema de derecho constitucional que tiene que ver con la forma en que los tratados internacionales son asimilados al derecho interno, con el cómo los procedimientos de “adopción o adaptación” de esos tratados se convierten en procedimientos de producción del derecho dentro del sistema estatal.

Desde esta perspectiva, la discusión teórica, cualquiera que sea la corriente que se adopte, tendrá que resolverse a favor de que el intérprete opere de acuerdo con las normas de derecho positivo del lugar en el que se realice la interpretación.

La recepción del derecho internacional por los ordenamientos internos parte entonces de reconocer que el Estado no puede desconocer internamente las normas que ha generado exteriormente.

El asunto, trasladado al ámbito interno del ordenamiento jurídico, se torna inicialmente en un problema de jerarquía de las normas y, en consecuencia, de fuentes del derecho. Es decir, el problema esencial en materia de aplicación de tratados al interior de un Estado consiste en la adaptación de las normas internacionales a su derecho interno y al lugar que éste le asigna a esas normas. Este será entonces el tema que a continuación expondremos.

I. EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y EL ESQUEMA DE FUENTES DEL DERECHO EN EL ORDENAMIENTO NACIONAL

La Constitución es la norma fundamental que nos rige y, por tanto, se encuentra por encima de las demás normas del ordenamiento. Esta superioridad de la Constitución respecto del resto de las fuentes, no solo se encuentra explícitamente reconocida por el artículo 133 de la misma Constitución, sino que se distribuye a lo largo del ordenamiento a través de múltiples disposiciones que regulan los procedimientos de creación normativa.

Prueba de lo anterior es el esquema de fuentes que regula la Constitución, que sustancialmente es el siguiente:¹⁰⁵

- Reforma constitucional (artículo 135).
- Tratados internacionales (artículo 89, fracción X, y 76, fracción I).
- Normas con rango y valor de ley: a) Leyes Federales del Congreso (artículos 71 y 72); b) Facultades extraordinarias del presidente de la República en los casos de suspensión de garantías (artículo 29); c) Regulación económica del comercio exterior (artículo 131, párrafo II); d) las medidas de salubridad general (artículo 73, fracción XVI); y e) Ley reguladora del régimen y estructura interna del Congreso de la Unión (artículo 70, párrafo II).
- Normas reglamentarias del Poder Ejecutivo (artículo 89, fracción I; 27, párrafo quinto y 92).
- Normas reglamentarias de los Órganos Constitucionales: a) Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 94, párrafos quinto y sexto); b) Instituto Federal Electoral (artículo 41, fracción III).
- Normas para la admisión de nuevos estados en la federación (artículo 73, fracción III).

¹⁰⁵ Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 9.

- Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación (artículo 94, párrafo séptimo).
- Principios generales del derecho (artículo 14, párrafo cuarto).
- Usos y costumbres de los pueblos indígenas (artículo 4o., párrafo primero).

Como se puede apreciar, la Constitución misma reconoce a los tratados como parte del sistema jurídico nacional. Sin embargo, también puede apreciarse que la materia relativa a las fuentes se encuentra dispersa por todo el articulado constitucional y su sistematización es deficiente e incompleta.

Por ello es conveniente señalar que el esquema descrito dista mucho de ser un esquema completo del ordenamiento jerárquico de las normas en el sistema mexicano. Sin embargo, nos es útil para los efectos de ubicar a todas las fuentes del ordenamiento y muy particularmente la jerarquía normativa que en la Constitución se atribuye a los tratados internacionales.

II. MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO INTERNACIONAL EN GENERAL Y DE LOS TRATADOS EN PARTICULAR EN EL ORDENAMIENTO NACIONAL

Conviene entonces ubicar el marco constitucional de las cuestiones relacionadas con el derecho internacional para tal efecto. Haciendo un análisis somero de ese marco tenemos que el artículo 89, fracción X, otorga al presidente de la República la facultad de dirigir la política exterior y la de celebrar tratados internacionales (con la condicionante de que sean aprobados o ratificados por el senado, según dispone el artículo 76, fracción I).

El primero de los artículos señalados dispone de manera expresa que

en la conducción de tal política el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Al señalarle al presidente estos principios como rectores de la política exterior de México, la Constitución los acepta e incorpora expresamente.

Por lo que, en esa medida, deben prevalecer sobre cualquier norma que se les oponga, ya sea interna o externa.

Lo mismo sucede en el caso, por ejemplo, del artículo 15 de la carta magna, que prohíbe “la celebración de tratados para la extradición de reos políticos, ni para la de aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos”.

Caso contrario es lo dispuesto por el artículo 27 constitucional que establece el dominio de la nación respecto del espacio situado sobre el territorio nacional y respecto de las aguas de los mares territoriales, “en la extensión y términos que fije el derecho internacional”.

En este caso la Constitución, sin determinar la extensión del espacio aéreo ni del mar territorial, acepta, sean cuales sean, dichas normas. Es decir, sigue el sistema de reenvío a las normas internacionales.

Estos sistemas de reenvío e incorporación que hace la Constitución de manera excepcional implican que las normas internacionales en las materias relativas quedan comprendidas en la propia Constitución y que, por ende, adquieren su misma jerarquía. Por lo que es evidente que cualquier conflicto que se suscitara entre estas normas internacionales y las de derecho interno tendría que resolverse a favor de las primeras.

Del análisis de otros preceptos constitucionales se arriba a dos conclusiones:

1. Que con excepción de los casos antes señalados no existe en la Constitución un reconocimiento de validez intrínseca del derecho internacional. Es decir, las normas de derecho internacional no son válidas *per se* en nuestro país, pues su eficacia opera en tanto son aceptadas expresamente por la Constitución.
2. Que las normas de derecho internacional se encuentran en un rango inferior de jerarquía al de la propia Constitución.

Una vez que los tratados son celebrados y ratificados en los términos que la Constitución señala, es decir, incorporados al ordenamiento nacional (lo que presupone su adecuación a la Constitución), se plantea el problema de su aplicación.

Al respecto debemos decir que hay estipulaciones contenidas en los tratados internacionales que pueden ser aplicadas de inmediato (*self-executing*), en tanto que otras, en cambio, requieren de un procedimiento legislativo posterior (*non self-executing*).

Expuesto lo anterior, es claro que la incorporación de los tratados al derecho interno se da generalmente de manera automática, es decir, no se requiere un acto de producción normativa interna, ya que una vez ratificado internacionalmente, en el nivel interno requiere sólo de su publicación.

Por otra parte, la ejecutividad de las normas contenidas en los tratados deberá determinarse de manera casuística, dependiendo de la naturaleza de las mismas.

III. LA JERARQUÍA DE LOS TRATADOS RESPECTO A LAS NORMAS DE DERECHO INTERNO

Una vez precisado lo anterior, lo que no queda claro es si los tratados son jerárquicamente superiores a las leyes o viceversa.

Como ya fue señalado, la Constitución no establece un sistema de fuentes que revele el lugar jerárquico que ocupa cada uno de los ordenamientos jurídicos que lo componen. En consecuencia, será función del intérprete atribuirle el lugar que ocupa o bien negarle lugar alguno.

También será función del intérprete, previo a la resolución del caso concreto, buscar que tanto el orden internacional como el nacional coexistan armónicamente y puedan tener aplicación de manera simultánea, pues no se trata de anular a una de las dos normas en conflicto privando totalmente de sus efectos a una de ellas, sino de definir su aplicabilidad a un caso concreto.

Debe decirse que cualquiera que sea la solución que se aventure a responder a la interrogante planteada, no estará exenta de sufrir severas y muchas veces acertadas críticas, pues la doctrina y la jurisprudencia existentes no proporcionan elementos para conducir a una solución unánime al respecto.

Para ubicar la materia sujeta a debate, debemos partir de que la Constitución reconoce la obligatoriedad general de los tratados; sin embargo existen distintas posturas sobre el lugar que éstos ocupan respecto a las normas federales y locales.

1. *Tratados internacionales y leyes federales en igualdad de jerarquía*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que para efectos de derecho interno los tratados tenían el mismo rango que las leyes federales en las siguientes tesis:

LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.¹⁰⁶ 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 la Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

Amparo en revisión 2069/91, Manuel García Martínez, 30 de junio de 1992, mayoría de quince votos, ponente: Victoria Adato Green, secretario: Sergio Pallares y Lara.

TRATADOS INTERNACIONALES. EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, ÚLTIMA PARTE, NO ESTABLECE SU OBSERVANCIA PREFERENTE SOBRE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.¹⁰⁷ La última parte del artículo 133 constitucional establece el principio de la supremacía de la Constitución Federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, respecto de las Constituciones y leyes de los estados que forman la Unión, y no la aplicación preferente de las disposiciones contenidas en los tratados respecto de lo dispuesto por las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución Federal. Es pues, una regla de conflicto a que deben sujetarse las autoridades mexicanas, pero conforme a la misma no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación legal que las leyes del Congreso.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 256/81. C. H. Boehringer Sohn. 9 de julio de 1981, unanimidad de votos, ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

Amparo en revisión 269/81. José Ernesto Matsumoto Matsuy, 14 de julio de 1981, unanimidad de votos, ponente: Samuel Hernández Viazcán.

Amparo en revisión 160/81. National Research Development Corporation. 16 de julio de 1981. Unanimidad de votos. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.

¹⁰⁶ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. 60, diciembre de 1992, tesis P. C/92, p. 27.

¹⁰⁷ Séptima época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, ts. 151-156, sexta parte, p. 195.

TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUÍA.¹⁰⁸ El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo”.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo en revisión 256/81. C. H. Boehring Sohn. 9 de julio de 1981, unanimidad de votos, ponente: Genaro David Góngora Pimentel.

2. Tratados internacionales jerárquicamente superiores a las leyes federales

Recientemente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación elaboró una tesis en la que se aparta del criterio que había venido sosteniendo, al resolver en un caso concreto: el amparo en revisión 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo.

En dicho asunto se resolvió que debería privar la aplicación del convenio 87 de la OIT, que se refiere a libertad sindical, sobre las disposiciones contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; y se determinó que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Séptima época, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, ts. 151-156, sexta parte, p. 196.

¹⁰⁹ Se trata de la tesis de Pleno LXXVI/99 “TRATADOS INTERNACIONALES SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL” aprobada en la sesión privada del 28 de octubre de 1999. Cabe mencionar que en el mismo sentido, pero bajo diversas argumentaciones, se ha pronunciado el foro. Véase Becerra Ramírez, Manuel, “Los tratados internacionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Novedades*, México, 7 de abril de 2000; Carpizo, Jorge, “Los tratados internacionales tienen una jerarquía superior a las leyes federales. Comentario a la tesis 192,867 de la Suprema Corte de Justicia de la

Valdría la pena señalar que los argumentos esgrimidos en esa sentencia por el Pleno, se enfocan a reconocer un derecho fundamental y una garantía constitucional que es la contenida en el derecho a la libre asociación sindical. En consecuencia, la sentencia se pronunció a favor de que jerárquicamente privara el convenio de referencia por encima aun de la ley federal que se tildó de inconstitucional. La ubicación jerárquica de los tratados por sobre las leyes federales se desarrolló en esa resolución para sostener la invalidez del artículo impugnado. Es decir, no se estableció tajantemente un esquema jerárquico de las fuentes del ordenamiento, sino que se ubicó a los tratados por encima de las leyes federales para apoyar los razonamientos de la sentencia en torno a la inconstitucionalidad de las disposiciones de la Ley Burocrática relativas a la libertad sindical.

Este asunto en particular nos es útil para ilustrar que, en principio, no es posible encontrar sustento jurídico positivo de la afirmación, dogmática por consecuencia, de que existe un sistema jerárquico definido según el cual las normas externas se encuentran en un rango superior a las nacionales o viceversa.¹¹⁰

Cabe señalar que algunos autores¹¹¹ se han pronunciado en el sentido de que existen leyes del Congreso de la Unión con mayor jerarquía que otras a las que denominan leyes constitucionales, las cuales se ubicarían, junto con los tratados, en un rango intermedio entre la Constitución y el derecho ordinario (federal o local).

Nación”, artículo inédito; Corzo, Edgar, “Tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal”, artículo inédito; Cossío Díaz, José Ramón, “La nueva jerarquía de los tratados internacionales”, *Este País*, México, febrero de 2000; Pereznieta y Castro, Leonel, “El artículo 133 constitucional: una relectura”, *Jurídica, anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 25, 1995-II; Sodi Serret, Carlos, “Interesante jurisprudencia”, *Excelsior*, México, 29 de marzo de 2000; Valadés, Diego, “Nueva interpretación de la Suprema Corte. Asimetrías en el Congreso”, *Excelsior*, México, 27 de marzo de 2000.

¹¹⁰ Corzo Sosa, Edgar, *op. cit.*, nota 109, p. 12, se pronuncia por un criterio de aplicabilidad, más que por un criterio jerárquico.

¹¹¹ En este sentido Mario de la Cueva y Jorge Carpizo, citados por Patiño Manffer, Ruperto, “Comentario al artículo 133”, *México a través de sus Constituciones*, México, LV Legislatura, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, t. XII, p. 1183

IV. CONFLICTOS EN LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES AL INTERIOR

La importancia de determinar la jerarquía de los tratados respecto al orden local deviene, más bien, de las contradicciones que eventualmente pudieran suscitarse en la aplicación preferente de uno de los dos órdenes.

En relación con este potencial problema se han pronunciado diversos autores¹¹² elaborando algunas teorías y criterios de solución que me concreto a resumir:

1. *Que el tratado internacional se celebre con posterioridad a la expedición de la ley nacional*

En este caso, podría afirmarse que no existe en el orden jurídico interno una dificultad verdaderamente seria para dirimir un conflicto entre tratados o convenciones internacionales y leyes nacionales que hayan sido expedidas con anterioridad, pues tal conflicto se solventaría aplicando el principio de *lex posterior derogat priori*, esto es, que debe prevalecer la norma posterior en el tiempo.

Según este criterio, la contradicción que pudiera suscitarse sólo sería aparente, pues bastaría la determinación de la esfera competencial en que operan las normas para estar en posibilidad de resolver en cada caso. Es decir, sería suficiente determinar en qué esfera se suscita la controversia para aplicar la norma adecuada.

Debe decirse que resulta poco convincente este argumento, pues tal afirmación resultaría aplicable indiscutiblemente si las dos esferas (la nacional y la interna) estuvieran claramente delimitadas; pero como lo hemos destacado, las relaciones internacionales se complican cada vez más, de tal manera que es difícil encontrar campos perfectamente definidos sobre los cuales se originen los conflictos.

Sin duda este criterio podría ser aplicable en determinados casos, pero en realidad no hace sino confirmar nuestra afirmación de que no puede

¹¹² Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Temas selectos de derecho internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 116; Silva, Carlos de, “Los tratados internacionales y la defensa de la Constitución”, en Pérez de Acha, Luis M. y Cossío, José Ramón (comps.), *La defensa de la Constitución*, México, Fontamara, 1997.

existir una solución única y definitiva, por lo menos no con los elementos constitucionales con los que se cuenta. Pongamos un ejemplo.

Puede darse el caso de que exista una ley vigente que regule determinada materia y el Estado, posteriormente, suscriba una convención en la que, siguiendo los procedimientos constitucionalmente establecidos, se obligue a legislar en diferente sentido. Obviamente el compromiso sería perfectamente válido; pero se requeriría de un acto legislativo para que esos compromisos pudieran ser jurídicamente eficaces en el ámbito estatal. En tanto eso no sucediera, no podría sostenerse que la sola celebración de la convención abrogue, derogue, prive de efectos o haga inaplicable a la ley vigente.

Tampoco podría sostenerse que el tratado debiera aplicarse preferentemente sobre la ley simplemente porque no se emite una nueva ley que se adecúe al tratado o no se abroga la ley anterior al mismo, pues ello no significaría otra cosa que el Estado se encontraría incumpliendo sus compromisos internacionales. Lo cual podría acarrearle sanciones, pero no el que la ley vigente pierda por ese simple hecho su eficacia normativa.

2. Por el contrario, como ya lo hemos señalado, es más delicado determinar qué sucede cuando la legislación nacional resulta posterior en el tiempo

Ante este tipo de conflictos pueden suscitarse básicamente tres supuestos:¹¹³

- A. Que la ley emitida con anterioridad no sea obstáculo para que el derecho internacional pueda surtir efectos, aun cuando esté en aparente contradicción con la normatividad interna.
- B. Que la ley emitida con posterioridad y en contravención a las normas internacionales frene la aplicación del derecho internacional.

En esta categoría de casos será generalmente el Tribunal Constitucional quien declare la solución a favor de la aplicación del derecho nacional o del internacional según el caso y señale su inconstitucionalidad y posible anulación.

- C. Que la legislación nacional paralice completamente la aplicación del derecho internacional.

¹¹³ Gomez-Robledo Verduzco, Alonso, *op.cit.*, nota 112, p. 116.

Esta tercera categoría, que es la que con mayor frecuencia se presenta en los órdenes jurídicos internos, ha ido cediendo su lugar a nuevas formas de resolver los conflictos por los tribunales.

Ejemplo de ello es el asunto narrado sobre la aplicación del convenio 87 de la OIT, que habiendo sido firmado por México desde años atrás, no comenzó plenamente su eficacia sino hasta el pronunciamiento de la Corte en el sentido de su primacía sobre el derecho interno y particularmente de la declaración de inconstitucionalidad de los artículos de la Ley Burocrática que limitaban la libertad de asociación.

V. ÓRGANOS COMPETENTES PARA LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES AL INTERIOR DEL ESTADO

Con todo lo anterior surge una nueva interrogante ¿quién debe determinar qué ley es la aplicable al caso concreto?

Por principio debe decirse que la contradicción entre normas internacionales y de derecho interno generalmente plantea problemas de mera legalidad, es decir, problemas de oposición entre tratados internacionales y leyes ordinarias, en los cuales se trata de precisar si una norma ha sido correctamente aplicada, o bien, de tratarse de oposición entre normas secundarias, determinar cuál debe ser aplicada con preferencia sobre la otra. Sin embargo, también pueden suscitarse problemas de constitucionalidad propiamente dicha, esto es, casos en los que sólo deba resolverse sobre la concordancia u oposición entre las normas internacionales y los preceptos constitucionales.

También sobre el particular existen numerosas opiniones, de entre las cuales destacamos la que opta por señalar que el problema no es de jerarquía de normas, sino de sus ámbitos de aplicación.¹¹⁴

La parte final del artículo 133 constitucional dispone la obligación de que los jueces de los estados deberán arreglarse a la Constitución, las leyes del Congreso que de ella emanen y los tratados que estén de acuerdo con la misma, a pesar de lo que en contrario dispongan las constituciones o las leyes de los estados.

¹¹⁴ Vázquez Pando, Fernando A., “Jerarquía del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá en el sistema jurídico mexicano”, *Panorama jurídico del Tratado de Libre Comercio. Memorias*, México, Universidad Iberoamericana, 1992, pp. 35 y ss.

De lo anterior se derivan principalmente dos tipos de conflicto y algunos criterios de solución.

1. Conflictos entre tratados internacionales y leyes federales.
2. Conflictos entre tratados internacionales y leyes locales.

Las soluciones a estos conflictos son múltiples y muy diversas. Podrían aplicarse a los casos concretos, por ejemplo, las normas generales de interpretación y resolver de acuerdo con los principios de especialidad (ley especial priva sobre ley general), cronológico (ley posterior priva sobre ley anterior), etcétera. Sin embargo, estos criterios no tienen un alcance unánime ni pueden aplicarse en todos los casos ni por todas las autoridades.

En esa tesitura podría decirse que la determinación sobre qué ley en particular es aplicable al caso concreto en un conflicto de normas, eventualmente podría darse por el órgano de control constitucional o por una autoridad ordinaria, según la instancia en que la cuestión haya sido planteada.

No obstante, podría argumentarse en contrario que si se considera que la Constitución rige la totalidad del orden jurídico, el control de la legalidad sería una forma indirecta de control constitucional, dado que en un sistema no pueden separarse las partes de un todo.

En ese supuesto, tendría que ser aplicable la tesis siguiente:¹¹⁵

CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN. El texto expreso del artículo 133 de la Constitución Federal previene 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”. En dicho sentido literal llegó a pronunciarse la Suprema Corte de Justicia; sin embargo, la postura sustentada con posterioridad por este alto tribunal, de manera predominante, ha sido en otro sentido, tomando en cuenta una interpretación sistemática del precepto y los principios que conforman nuestra Constitución. En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 133 constitucional, no es fuente de facultades de control constitucional para las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, respecto de actos ajenos, como son las leyes emanadas del propio Congreso, ni de sus propias actuaciones, que les permitan desconocer unos y otros, pues dicho precepto

¹¹⁵ Tesis P./J. 74/99, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, agosto de 1999, p. 5.

debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia carta magna para ese efecto.

Amparo en revisión 1878/93, Sucesión intestamentaria a bienes de María Alcocer vda. de Gil, 9 de mayo de 1995, once votos, ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo, secretario: Alfredo López Cruz.

Amparo en revisión 1954/95, José Manuel Rodríguez Velarde y coags., 30 de junio de 1997, once votos, ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo, secretario: Mario Flores García.

Amparo directo en revisión 912/98, Gerardo Kalifa Matta, 19 de noviembre de 1998, unanimidad de nueve votos, ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo, ponente: Juan N. Silva Meza, secretario: Alejandro Villagómez Gordillo.

Amparo directo en revisión 913/98, Ramona Matta Rascala, 19 de noviembre de 1998, unanimidad de nueve votos, ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo, ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su ausencia, hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel, secretario: Miguel Ángel Ramírez González.

Amparo directo en revisión 914/98, Magda Perla Cueva de Califa, 19 de noviembre de 1998, unanimidad de nueve votos, ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán y José de Jesús Gudiño Pelayo, ponente: Juan N. Silva Meza, secretaria: Guillermina Coutiño Mata.

Como se viene manifestando, el problema reviste complejidades que no admiten soluciones unánimes ni criterios uniformes en la resolución de estos planteamientos; sino que, por el contrario, se aprecia que la solución a estas cuestiones debe encontrarse siempre en el caso específico,¹¹⁶ no buscando criterios únicos, absolutos o inmutables, es preciso el análisis de las peculiaridades de cada asunto. Quede pues la reflexión para que los órganos encargados de elaborar y aplicar la ley cumplamos debidamente con las atribuciones constitucionales que nos corresponden.

Solamente para finalizar quisiera dejar expuesta una propuesta de cambio que puede extraerse de los autores que han tratado el tema¹¹⁷ y

¹¹⁶ En el mismo sentido, Silva, Carlos de, *op. cit.*, nota 112, pp. 92 y 93, quien incluso sugiere algunas circunstancias a considerar en la resolución de los casos concretos.

¹¹⁷ En nuestra investigación de bibliografía nacional respecto al tema tratado, hemos tenido la fortuna de encontrar las magistrales exposiciones de don Carlos de Silva, *ibidem*; así como la de don Alonso Gómez-Robledo Verduzco, *op. cit.*, nota 112, pp. 103-116. Propuestas más concretas se encuentran en Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 9, pp. 210-213 y Corcuera, Santiago. *La jerarquía de las normas sobre derechos humanos a la luz de las normas de jus cogens internacional*, trabajo inédito.

que desde nuestro punto de vista es la más necesaria. Se debe establecer a nivel constitucional una jerarquía axiológica que postule expresamente la preponderancia de los tratados por encima de las leyes federales. Incluso estableciendo como obligación genérica interpretar todo el sistema jurídico de manera que se adapte lo más posible a los pactos internacionales sobre derechos fundamentales. Esta última propuesta ha sido incorporada ya al proyecto de nueva ley de amparo que, coordinado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido presentado al Congreso de la Unión. Esto haría más dinámica la inserción de los tratados internacionales en la legislación nacional, con los consecuentes beneficios para los ciudadanos.