

# LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES POR LOS TRIBUNALES JUDICIALES

Jorge Antonio CRUZ RAMOS

SUMARIO: I. *Planteamiento del problema.* II. *Los tratados internacionales y las convenciones.* III. *Aplicación de los tratados por los tribunales judiciales.* IV. *Las normas federales y los tratados internacionales. Su contradicción.* V. *El contenido de las normas internacionales como materia de estudio de los tribunales mexicanos.* VI. *Los tratados internacionales y el juicio de amparo.* VII. *Los tratados internacionales y la acción de inconstitucionalidad.* VIII. *Necesidad de reformar el artículo 133 y, probablemente, diversos preceptos de la ley fundamental.*

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El estudio de este tema presenta matices de gran interés. Por un lado, resulta indudable que una economía internacional globalizada y organizada con base en bloques comerciales obliga a la existencia de un marco jurídico claro, que se refleje en un sistema de normas convenidas por los Estados, garantes de que las relaciones entre los nacionales como entre los Estados mismos se desarrollen de manera tal que les permitan, bajo el orden y la igualdad, llegar a buen fin; y, por otra parte, también es incuestionable que en esa convivencia, sobre todo comercial, entre los diversos Estados y sus ciudadanos, en ocasiones se originan conflictos de intereses que no pueden resolver entre ellos.

Así, esta última circunstancia es la que da lugar a que sea un tercero el que analice los pormenores de la relación jurídica dada y decida imparcialmente a cuál de las partes en conflicto asiste la razón. Dentro de este marco, han venido cobrando importancia los medios alternativos de solución de controversias, en razón de que las partes en conflicto prefieren optar por este método, en lugar de acudir a las cortes, ya que resulta más flexible, confidencial y rápido, empero, en muchos casos, ello no resuelve en definitiva el problema y, posteriormente, se puede requerir el apoyo de una corte para lograr el cumplimiento de la decisión tomada en ese procedimiento.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Wikter V., Jorge, "Panorama general de solución de controversias en el comercio internacional contemporáneo", *Resolución de controversias comerciales en América del Norte*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 17.

Sin embargo, dado que cada estado tiene su propio sistema jurídico "...es natural anticipar la existencia de conflictos originados por esta diversidad jurídica y la negativa de los Estados y los particulares de no someterse a la jurisdicción de otros países".<sup>2</sup>

Eventualmente, entonces, los conflictos que surjan entre las partes contratantes, aun siendo de diversa nacionalidad, serán resueltos por los tribunales y bajo el orden normativo de cada país.

Reside ahí la importancia de acercarse a la manera en que estos conflictos se han venido presentando en nuestro país y la postura de los órganos jurisdiccionales al respecto.

## II. LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y LAS CONVENCIONES

Empecemos por recordar que la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 señala, en su artículo 2o., que: "Se entiende por tratado un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular".

En cuanto al Estado mexicano, es conveniente atender a las disposiciones que regulan la participación tanto del titular del Poder Ejecutivo como del Senado de la República en la negociación, aprobación y ratificación de los tratados y convenciones.

Con independencia de lo que disponen los artículos 15 y 117 constitucionales, que imponen un límite en cuanto al contenido material de los tratados y la prohibición a los estados miembros de la Federación mexicana de celebrar tratados,<sup>3</sup> dos son los artículos que en la norma fundamental regulan el procedimiento para la celebración, aprobación y ratificación de los tratados internacionales: el 89, fracción X, que contempla las facultades del presidente de la República; y el 76, fracción I, que precisa las facultades exclusivas del Senado. De su texto se deducen los principios fundamentales de este tema. Tales preceptos disponen:

<sup>2</sup> Serrano Migallón, Fernando, "El mecanismo de solución de controversias en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *op. cit.*, p. 67.

<sup>3</sup> "Artículo 15. No se autoriza 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; ni de convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos establecidos por esta Constitución para el hombre y el ciudadano".

"Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso: I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras,..."

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

De la lectura de estos preceptos, se advierte que el mecanismo “para el perfeccionamiento de un tratado consiste en la negociación por el Ejecutivo, la aprobación del Senado, que debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, la ratificación del Ejecutivo en el plano internacional y, finalmente, la promulgación y publicación del tratado en el *Diario Oficial de la Federación*”.<sup>4</sup>

Sobre el particular, además, en cuanto al uso de los vocablos “tratados internacionales y convenciones diplomáticas” y al momento en que interviene el Senado de la República, en opinión del doctor Méndez Silva, lo primero responde al fin de asegurar que, en todos los casos, los arreglos internacionales que negociara el Ejecutivo fueran sometidos a la aprobación del órgano legislativo y se evitaran abusos perjudiciales para el interés de la Nación, y lo segundo, aunque inspirado del modelo federal norteamericano, impone al sistema mexicano elementos de diferenciación en el hecho de que la intervención del Senado ocurre *a posteriori* de la negociación y firma del tratado por el Ejecutivo, sin que tenga la facultad de emitir su “consejo” en la etapa previa a la aprobación formal, aunado a que ésta, la aprobación en el Senado, ocurre por simple mayoría y no por mayoría calificada.<sup>5</sup>

Es conveniente advertir también que el contenido de las disposiciones constitucionales transcritas no establece la obligación de publicar el tratado o la convención, y que la fracción I del artículo 89 de la propia Constitución se refiere a la promulgación de las leyes que emanen del Congreso de la Unión,

4 Méndez Silva, Ricardo, “La Constitución Política Mexicana y los tratados”, *Obra Jurídica Mexicana*, México, Procuraduría General de la República, Gobierno del Estado de Guerrero, 1988, p. 4727.

5 *Idem*, pp. 4721 y 4724.

esto es, como una parte del procedimiento normal de creación del orden jurídico interno del país, pero nada dice en relación con los tratados; a pesar de ello, es clara la obligación de promulgar los tratados y convenciones, pues si entendemos por ésta la publicación formal de la ley, como lo ha precisado la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>6</sup> a partir de la cual hay obligación de cumplir sus prevenciones<sup>7</sup> y atendemos al contenido del artículo 105 constitucional, que prevé la posibilidad de intentar la acción de inconstitucionalidad en contra de los tratados, señalando como plazo para ello treinta días después de su publicación, es claro que los tratados y las convenciones deberán ser publicadas en el órgano de difusión del gobierno federal.

### III. APLICACIÓN DE LOS TRATADOS POR LOS TRIBUNALES JUDICIALES

En México, como en todos los países en que cobra vida el Estado de derecho, el orden normativo otorga al particular una serie de recursos administrativos o acciones para hacer valer ante los órganos jurisdiccionales, de manera que pueda atacar tanto los actos de la administración pública como los provenientes de los órganos legislativos o judiciales que estime le causan una afectación en su esfera de derechos.

Pues bien, en la medida en que las relaciones de México con el exterior se han tornado más activas, consecuencia obligada de la globalización económica, las acciones propuestas ante los órganos jurisdiccionales, concretamente de la Federación, han ido también en aumento, de tal forma que los asuntos que se presentan no son sólo ya los concernientes a la aplicación o interpretación de normas internacionales sobre marcas, patentes, nombres comerciales o franquicias (Convenio de París), o lo referente al problema de extradición, contenidas en los tratados internacionales suscritos por nuestro país, sino que ahora vemos con mayor frecuencia que los particulares fundan sus derechos en tratados que contienen compromisos de México en materias como el medio ambiente y la ecología, los transportes o la comunicación vía satélite, a grado tal que no resulta extraño ver ante el Poder Judicial de la Federación la im-

6 "PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS LEYES. La promulgación no es otra cosa que la publicación formal de la ley y ambas voces se emplean como sinónimos, tanto en el lenguaje común como en el jurídico, sin que sea obstáculo para llegar a esta conclusión, el que en la doctrina, también jurídica, exista una corriente de opinión que pretenda encontrar diferencias entre la promulgación y la publicación de las leyes, pues tales diferencias son meramente teóricas, al resultar que la ley fundamental emplea las dos palabras con el mismo significado, según se desprende de la consulta, entre otros, de los artículos 70, 72 inciso a, y 89, fracción I, de la propia Constitución". *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988*, primera parte, Tribunal Pleno, pp. 1153 y 1154.

7 Tesis 219, p. 209, t. I, *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1995*.

pugnación, incluso, de algún tratado al que se tilde de inconstitucional, por medio del juicio de amparo.

Así, en México los tribunales judiciales pueden tanto interpretar las normas de derecho internacional, como analizar si las mismas se encuentran de acuerdo con la Constitución.

En virtud del principio de la supremacía constitucional, de la que más adelante nos ocuparemos, y del sistema de control de la constitucionalidad por órgano jurisdiccional y por vía de acción que en nuestro país tienen los particulares a su alcance, si a una persona se aplicaran las normas de un tratado internacional y estimara que la interpretación que de la misma hizo una autoridad no es correcta, podría intentar en su contra diversos medios de defensa ordinarios, culminada la tramitación de los cuales tendría la posibilidad de promover el juicio de amparo, sea ante un juzgado de distrito, caso en el cual (contra la resolución que se dicte) procede el recurso de revisión ante el tribunal colegiado de circuito, o bien de manera directa ante un tribunal colegiado. En esta última hipótesis, no cabría en contra de la sentencia ningún recurso. Se trataría de juicios que únicamente versarían sobre la legalidad en la aplicación de las normas del tratado.

Dentro de lo interesante que resultaría analizar cada uno de estos temas, vale la pena referirse, por su importancia práctica, a un asunto en particular, en el que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, interpretando las normas de derecho internacional, concretamente el Protocolo sobre la Uniformidad del Régimen Legal de los Poderes, resolvió una contradicción de tesis sustentadas por dos tribunales colegiados de circuito que sostenían criterios diversos en lo referente al régimen jurídico aplicable a los contratos de mandato otorgados en el extranjero y que han de ejecutarse en México, cuya resolución dio origen a la aprobación de tres tesis que, precisamente por dilucidar una contradicción, constituyen jurisprudencia y son por tanto obligatorias para las salas de la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tribunales colegiados y unitarios de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales, de acuerdo con el artículo 192 de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

El contrato de mandato, normalmente denominado poder, es aquél por el que el mandatario se obliga a ejecutar, por cuenta del mandante, los actos jurídicos que éste le encarga (artículo 2546 del Código Civil para el Distrito Federal y para toda la República en materia común). De ahí la importancia que adquieren los criterios que a continuación se citan, y que se hace más

clara al advertir que una persona moral extranjera defenderá su esfera de derechos en nuestro país por conducto de un mandatario que acreditará su personalidad a través de un instrumento jurídico otorgado muy probablemente en su país de origen.

El contenido de las tesis, a las que correspondieron los números 13/94, 14/94 y 15/94,<sup>8</sup> es el siguiente:

**P./J. 13/94 PODERES OTORGADOS EN EL EXTRANJERO. PARA QUE SURTAN EFECTOS EN MÉXICO CONFORME AL PROTOCOLO SOBRE UNIFORMIDAD DEL RÉGIMEN LEGAL DE LOS PODERES, NO SON NECESARIOS SU REGISTRO Y PROTOCOLIZACIÓN MIENTRAS NO LO EXIJA UNA LEY FEDERAL.** De lo dispuesto por el artículo VII del Protocolo sobre Uniformidad del Régimen Legal de los Poderes del diecisiete de febrero de mil novecientos cuarenta, ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación del tres de diciembre de mil novecientos cincuenta y tres, en el sentido de que los poderes otorgados en el país extranjero no requieren como formalidad previa a su ejercicio la de ser registrados o protocolizados en oficinas determinadas, sin perjuicio de que se practique el registro o la protocolización cuando así lo exija la ley como formalidad especial en determinados casos, se desprende, como regla general, que no son necesarios el registro y protocolización de tales poderes, sino sólo en aquellos supuestos que por sus características particulares, ameriten la observancia de estas formalidades, cuando así lo establezca la ley aplicable en el lugar en donde vaya a ejercerse el poder. En México no existe ninguna ley federal que de manera general y compatible con el Protocolo establezca los casos en que, para estos efectos, los poderes otorgados en el extranjero deben protocolizarse y registrarse, en cuya razón debe regir la norma general del tratado que libera de la observancia de estas exigencias, sin que sea obstáculo para lo anterior que alguna ley local disponga una regla de eficacia distinta, toda vez que la materia de que se trata es del orden federal, por cuanto atañe a cuestiones jurídicas relativas al tráfico internacional, de modo que no son aplicables al caso las leyes que expidan las legislaturas locales sobre materia notarial o registral.

**P./J. 14/94 PODERES OTORGADOS POR SOCIEDADES EN EL EXTRANJERO PARA SURTIR EFECTOS EN MÉXICO CUANDO SE RIGEN POR EL ARTÍCULO I DEL PROTOCOLO SOBRE UNIFORMIDAD DEL RÉGIMEN LEGAL DE LOS PODERES, NO DEBEN OBSERVAR LOS REQUISITOS DE FORMA PREVISTOS EN OTRAS LEYES MEXICANAS PARA LOS PODERES QUE SE OTORGUEN EN TERRITORIO NACIONAL.** Para examinar la validez formal de un poder otorgado por una sociedad en el

<sup>8</sup> Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 78, junio de 1994, pp. 11-15.

extranjero que esté destinado a surtir efectos en México, al cual resulte aplicable sólo el Protocolo sobre Uniformidad del Régimen Legal de los Poderes de diecisiete de febrero de mil novecientos cuarenta, ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación de tres de diciembre de mil novecientos cincuenta y tres, no debe atenderse a los requisitos de forma que otras leyes mexicanas —como las del Notariado del Distrito Federal y de los Estados, los Códigos Civiles Federal y locales, el Código de Comercio o la Ley General de Sociedades Mercantiles— exijan para el otorgamiento de poderes en México, ni a la interpretación jurisprudencial que de las mismas se haya elaborado, sino a lo preceptuado por el artículo I del citado Protocolo, toda vez que sus reglas deben entenderse incorporadas a nuestro derecho en términos del artículo 133 de la Ley Fundamental y, por lo mismo, de observancia obligatoria y aplicación directa en esta materia, por cuanto regulan específicamente los poderes otorgados en el extranjero, supuesto éste que es distinto del que se ocupan aquellas leyes que se refieren al otorgamiento de poderes en territorio mexicano.

**P./J. 15/94 PODERES OTORGADOS POR SOCIEDADES EN EL EXTRANJERO PARA SURTIR EFECTOS EN MÉXICO. REQUISITOS FORMALES QUE DEBEN CONTENER SEGÚN EL ARTÍCULO I DEL PROTOCOLO SOBRE UNIFORMIDAD DEL RÉGIMEN LEGAL DE LOS PODERES.** El artículo I del Protocolo sobre Uniformidad del Régimen Legal de los Poderes de diecisiete de febrero de mil novecientos cuarenta, ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación del tres de diciembre de mil novecientos cincuenta y tres, establece que el notario o funcionario ante quien se otorgue un poder en nombre de una sociedad, deberá dar fe de que conoce al otorgante, que tienen capacidad legal, que posee efectivamente la representación en cuyo nombre procede, que tal representación es legítima, que la persona colectiva en cuyo nombre se otorga el poder está debidamente constituida, de su sede, de su existencia legal actual y de que el acto para el cual se otorga el poder está comprendido entre los que constituye el objeto o actividad de tal persona y, asimismo, deberá mencionar los documentos en que se base para dar fe de tales extremos, pero no exige que en el poder se inserte o transcriba el texto de tales documentos por el fedatario, sino únicamente que los nombre con precisión, identificando los documentos debidamente con expresión de su fecha y origen o procedencia, relacionándolos con cada uno de los hechos que con los mismos se acreditan, para que de esa manera quien esté interesado en objetar el contenido o autenticidad del poder pueda, en términos del artículo II del Protocolo, allegar al órgano respectivo las pruebas en que funde su objeción. En este sentido, la función del notario o de su equivalente no se agota en la mera documentación formal del poder, sino que implica el examen y la apreciación jurídica del valor de los documentos que se le exhiben, para que de esa manera su declaración constituya una certificación de que el poderdante tiene las facultades suficientes para celebrar el acto y de que se reúnen los demás elementos relativos a la validez intrínseca del poder.

De la lectura de los criterios transcritos, podemos obtener que:

1. El Protocolo sobre la uniformidad del régimen legal de los poderes es la norma aplicable a los contratos de mandato otorgados por sociedades, en el extranjero, que se ejecutarán en México, en virtud de que en el derecho mexicano interno no existe norma jurídica que regule expresamente dicho supuesto; en consecuencia, los requisitos de forma que dichos contratos deben cumplir son únicamente los establecidos en el protocolo mencionado.

2. El Protocolo sobre la uniformidad del régimen legal de los poderes no contraviene ninguna norma jurídica mexicana, local o federal, ni altera la distribución de competencias establecidas en la Constitución; en consecuencia fue realizado de conformidad con el texto constitucional.

3. El Protocolo sobre la uniformidad del régimen legal de los poderes se incorpora al derecho mexicano, pero únicamente al orden federal, ya que se trata de cuestiones relativas al tráfico internacional.

#### IV. LAS NORMAS FEDERALES Y LOS TRATADOS INTERNACIONALES. SU CONTRADICCIÓN

En relación con esta cuestión, ante todo debe destacarse que en el derecho positivo mexicano las leyes federales y los tratados internacionales guardan jerárquicamente el mismo rango, por así desprenderse de la interpretación del artículo 133 constitucional.

Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado el criterio P.C./92<sup>9</sup> que a la letra 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>9</sup> Coordinación General de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 60, diciembre de 1992, p. 27.



Así pues, derivado de la igualdad jerárquica que guardan las leyes federales y los tratados internacionales, se presenta el problema consistente en determinar cuál de esas disposiciones debe prevalecer en cuanto a su aplicación.

Para resolver tal situación debe atenderse en todo caso el carácter general o especial de la norma de que se trate, así como al momento de su expedición o suscripción, según se trate de una ley o de un tratado.

En este orden de ideas, es claro que si las disposiciones en conflicto prevén situaciones especiales, deberá prevalecer la que se haya emitido en último término, toda vez que al ser de la misma jerarquía debe atenderse al principio consistente en que la norma que regula una situación especial deroga tácitamente a la anterior que regula precisamente esa misma situación.

Por consiguiente, no puede estimarse que la aplicación de una ley federal, que regula una situación especial y que fue emitida con posterioridad a un tratado internacional que regula esa misma situación, se traduzca en el incumplimiento de dicho tratado en el ámbito interno, pues debe estimarse que el artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, ya que, como se verá, el mencionado numeral no establece la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, en tanto que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a estos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la carta magna. Aun cuando no pueda decirse lo mismo en el ámbito internacional.

#### V. EL CONTENIDO DE LAS NORMAS INTERNACIONALES COMO MATERIA DE ESTUDIO POR LOS TRIBUNALES MEXICANOS

Ahora bien, hemos afirmado que no sólo en la interpretación de las normas sino en el contenido de éstas, los tratados internacionales pueden ser materia de estudio por los tribunales, específicamente por los que integran el Poder Judicial de la Federación, ello en virtud del contenido de los artículos 39 y 133 constitucionales, que definen tanto al titular o detentador de la soberanía, como a la supremacía de la ley fundamental. Veamos.

##### *Supremacía Constitucional*

Concepto polémico, la teoría de la soberanía ha llegado a ser negada por algunos autores,<sup>10</sup> sin embargo, es indudable que se trata de un término que

<sup>10</sup> Coker, F. W. *et al.*, citados por Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1993, p. 4.

no puede ignorarse, como asegura Tena Ramírez, porque sobre la concepción que de ella se tenga se explica en nuestro derecho la organización constitucional.

El surgimiento, maduración, fortalecimiento y asentamiento pleno del Estado nacional como forma de organización política moderna, va vinculado, desde su origen, a la idea de la soberanía.<sup>11</sup>

Para nosotros, dada la finalidad de estos comentarios, con independencia de la forma en que se haya manifestado la evolución de esta idea desde que se gestó, a finales de la edad media, hasta nuestros días, pasando de un titular o detentador individual a uno colectivo, lo importante es destacar las características del poder soberano, a saber: independencia y supremacía.

La independencia mira principalmente a las relaciones internacionales; desde este punto de vista, el poder soberano de un Estado existe sobre bases de igualdad con relación a los demás Estados soberanos. En la medida en que un Estado se halla subordinado a otro, su soberanía se amengua o desvanece. La independencia es, pues, cualidad de soberanía exterior... La noción de supremacía, en cambio, se refiere exclusivamente a la soberanía interior, por cuanto a que la potestad del Estado se ejerce sobre los individuos y las colectividades que están dentro de la órbita del Estado. La soberanía interior es, por lo tanto, un superlativo, mientras que la soberanía exterior es un comparativo de igualdad. "Ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ninguna potestad igual a la suya en el interior", he allí, en otros términos expresadas, las características de los dos aspectos de la soberanía.<sup>12</sup>

Si no existe el poder supremo capaz de aglutinar a las fuerzas sociales en el interior y de imponerse a ellas dándoles la ley que habrá de regirlas, y de manifestarse hacia el exterior como un sujeto autodeterminado frente a otros sujetos que forman la comunidad de los Estados, no estamos en presencia de un Estado, y, en consecuencia, no hay soberanía; o dicho de otro modo, si no existe la soberanía que haga posible la autodeterminación y la independencia, no hay Estado.<sup>13</sup>

Partiendo de la idea de que la capacidad de autolimitarse y autodeterminarse jurídicamente no puede depositarse en los poderes de un Estado, como afirma la tesis europea, porque éstos obran en ejercicio de facultades recibidas, ex-

11 Andrade Sánchez, Eduardo, "La soberanía popular", *Estudios jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, p. 355.

12 Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 6.

13 Andrade Sánchez, Eduardo, *op. cit.*, p. 356.

presas, y por tanto limitadas, los países del continente americano, entre ellos el nuestro, reconocen a la soberanía en la voluntad del pueblo.

Ese titular originario de la soberanía hizo uso de tal poder cuando se constituyó en Estado jurídicamente organizado. Para ese fin el pueblo soberano expidió su ley fundamental, llamada Constitución, en la que —como materia estrictamente constitucional— consignó la forma de gobierno, creó los poderes públicos con sus respectivas facultades y reservó para los individuos cierta zona inmune a la invasión de las autoridades (los derechos públicos de la persona que nuestra Constitución llama “garantías individuales”). El acto de emitir la Constitución significa para el pueblo que la emite un acto de autodeterminación plena y auténtica, que no está definido por factores jurídicos, extrínsecos a la voluntad del propio pueblo.<sup>14</sup>

La autolimitación y la autodeterminación decididas por el pueblo han sido consagradas por éste en la Constitución, que no es entonces sino “la voluntad popular convertida en norma”.<sup>15</sup> De esta manera, una vez que el pueblo ejerció su soberanía, ésta reside exclusivamente en la Constitución y no en los órganos ni en los individuos que gobiernan.

Como forma de organización estatal y en ejercicio de la soberanía de que el pueblo es titular, nuestro país eligió la federal. En este tipo de organización encontramos un conjunto de normas que valen para la totalidad del territorio estatal y un conjunto de normas que valen sólo para partes del territorio estatal.

La unidad personificadora de las normas federales es la federación; la de las normas locales constituyen a los estados locales. Es una característica típica del Estado federal, como de toda comunidad jurídica, que su territorio se encuentre articulado espacialmente y que los diversos círculos normativos se encuentren establecidos por una norma superior que los delimite en sus respectivos ámbitos de validez. Si en el Estado federal existen dos clases de normas, las federales y las locales, tiene que existir una norma superior que delimite y especifique los ámbitos de validez de esos órdenes normativos, pues si esa norma no existiese no podría afirmarse la unidad del orden normativo en cuestión y no habría fundamento normativo alguno que permitiera la división de los distintos ámbitos de validez. Es decir, no se podría afirmar que esos diversos órdenes normativos con distintos ámbitos de validez constituyesen una comunidad jurídica, es decir, un sólo orden estatal. Esta norma superior que delimita los ámbitos de validez de los órdenes locales es, por regla general, la Constitución Federal del Estado.

<sup>14</sup> Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 10.

<sup>15</sup> Serrano Robles, Arturo, “El juicio de amparo en general y las particularidades del amparo administrativo”, *Manual del Juicio de Amparo*, 2a. ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Themis, 1994, p. 7.

Debe hacerse notar que esta Constitución constituye el fundamento normativo de los dos tipos de órdenes que hemos especificado más arriba. La Constitución del Estado federal tiene un rango o nivel normativo superior a las normas constitutivas de la Federación y de los órdenes locales.<sup>16</sup>

Las breves ideas anteriores nos acercan al objeto de estos comentarios, analizar los tratados internacionales en relación con el principio de supremacía constitucional vigente en nuestro país.

El principio mexicano de supremacía constitucional, en opinión de Eduardo Andrade, está conformado por la historia de la nación, por nuestras tesis doctrinales y jurisprudenciales, se alimenta de toda una tradición jurídica y posee el espíritu de todo nuestro orden jurídico, de las raíces de nuestro derecho: que se asegure la libertad del hombre.<sup>17</sup>

Tras lo expuesto, resulta claro que la Constitución es obra directa del soberano, que es la representación de su voluntad y que por tanto goza del atributo de ser suprema, no obstante que la propia ley fundamental deje de establecer expresamente este principio, pues como explica el doctor Carpizo,

... es un principio que existe aunque una Constitución escrita no lo establezca, pues se encuentra en el orden de las cosas, en la naturaleza misma de una carta magna, pues ella es la unidad de todo el sistema y si no fuera así, se viviría la anarquía jurídica, pero si una ley o acto contrario a ella pudiera existir, tendríamos que concluir que existen dos órdenes jurídicos sobre ese territorio o que esa norma no es la fundamental de ese Estado.<sup>18</sup>

Como quiera que sea, en México, donde existe una Constitución escrita y rígida, este principio se consignó, si bien no siempre de modo preciso, en el artículo 237 del Decreto de Apatzingán, en el artículo 24 del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en el artículo 161-III de la Constitución de 1824, en el artículo 30 del Acta de Reformas de 1847, en el artículo 126 de la Constitución de 1857 y en el artículo 133 de la Constitución de 1917, reformado en 1934<sup>19</sup> con el objeto de aclarar tanto que la aprobación de los tratados es competencia del Senado, como la circunstancia de que los tratados internacionales deben estar de acuerdo con la misma.

<sup>16</sup> Schmill Ordóñez, Ulises, *Esquema conceptual descriptivo del Estado federal y del juicio de amparo. La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, Poder Judicial de la Federación, 1985, p. 279.

<sup>17</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, p. 14.

<sup>18</sup> Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 16.

<sup>19</sup> *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, 1967, t. VIII, pp. 938-940.

En el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente en vigor, dice:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.<sup>20</sup>

Al comentar su contenido, dada su aparente contradicción, Schmill Ordóñez precisa: “Esta disposición no puede ser interpretada en el sentido de que todos los conjuntos de normas a los que se refiere tengan el mismo nivel jerárquico normativo y constituyan un ente denominado “Ley Suprema de toda la Unión” La única “Ley Suprema de toda la Unión que existe o puede existir es la propia Constitución y el texto del artículo comentado lo confirma, pues las leyes del Congreso de la Unión deben “emanar” de ella y los tratados deben “estar de acuerdo” con la misma. Las expresiones entrecomillas indican la dependencia normativa de las leyes y de los tratados con respecto a la Constitución. El artículo es, aparentemente, contradictorio, pues dice que tienen el mismo nivel normativo (son la ley suprema de toda la Unión) las normas que dependen de la Constitución y que, por lo tanto, son inferiores a ella. Sin embargo, el artículo plantea un problema en relación con los tratados internacionales: ¿pueden ellos constituir normas que funcionen como criterio de la regularidad?<sup>21</sup>

El mismo autor se contesta al advertir que en México los tratados tienen un nivel inferior a la Constitución y que, por tanto, ellos serían objeto del control de constitucionalidad.

Corroborar lo anterior el contenido del inciso b de la fracción II del artículo 105 constitucional, reformado totalmente por decreto promulgado el treinta de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, y en vigor a partir del uno de enero del año próximo pasado, al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, que establece la procedencia de la acción de inconstitucionalidad en contra de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano.

<sup>20</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Secretaría de Gobernación, mayo de 1995.

<sup>21</sup> Schmill Ordóñez, Ulises, *op. cit.*, p. 285.

Entonces, si en México la soberanía reside en la voluntad del pueblo, y éste eligió como forma de organización estatal la federal, en la que existe una norma superior que da unidad a las normas de la Federación y a las normas de los estados, supremacía ésta que quedó plasmada por el constituyente en el artículo 133 constitucional, es claro que los tratados internacionales que se celebren por el Estado federal deben estar de acuerdo con la Constitución.

## VI. LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y EL JUICIO DE AMPARO

Dentro de los mecanismos de defensa del particular para preservar el orden constitucional se encuentra, en México, el juicio de amparo.

Pues bien, como consecuencia del principio de supremacía constitucional que impera en nuestro país, dada la hipótesis de que se aplique al particular, por parte de las autoridades administrativas, un tratado internacional que estimara contrario a los preceptos constitucionales, podría combatirlo a través de este medio de defensa.

Para ello podría elegir la vía indirecta, y entonces promover el juicio a raíz del primer acto concreto de aplicación que se dictara en su perjuicio, de cuya demanda conocería en primer instancia un juez de distrito, de conformidad con lo previsto por el artículo 114, fracción I, de la Ley de Amparo, y el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en amparo en revisión, como lo disponen los artículos 107, fracción VIII, inciso a, constitucional y artículo 84, fracción I, inciso a de la Ley de Amparo.

En este caso, de concederse la protección constitucional, no podría volverse a aplicar válidamente al quejoso el tratado internacional en cuestión.

Además de pedir el amparo ante el juez de distrito, el particular podría hacerlo ante un tribunal colegiado de circuito, esto es, en vía de amparo directo. En este caso, el acto reclamado será la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, como lo señalan los artículos 107, fracción V, constitucional y 158 de la Ley de Amparo, y en la demanda de garantías, el tratado internacional que se estime inconstitucional deberá ser materia de los conceptos de violación, como señala el párrafo segundo de la fracción IV del artículo 166 de la propia ley. De esta forma, la calificación del tratado por parte del tribunal de amparo se hará sólo en la parte considerativa de la sentencia, en contra de la cual, por excepción, procede el recurso de revisión ante la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con los artículos 83, fracción V, y 84, fracción II, de la propia ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

En la especie, de concederse la protección constitucional, su alcance se limitará a la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio, que fue el acto reclamado, y el tratado internacional podrá entonces volverse a aplicar al particular.

## VII. LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

El medio de control constitucional que con mayor frecuencia se utiliza en México es, desde luego, el juicio de amparo. Éste requiere por naturaleza propia de un acto que cause una afectación en la esfera jurídica del gobernado, pero no es el único medio para preservar la supremacía constitucional.

El artículo 105 constitucional fue objeto de una trascendental reforma a finales de mil novecientos noventa y cuatro, que entró en vigor a partir del primer día del año siguiente. A raíz de entonces, se da nueva vida a las controversias constitucionales, pero sobre todo se establece una figura de control constitucional que responde de manera directa a la vida democrática del país, la acción de inconstitucionalidad.

El objeto de estas acciones, según dice la fracción II del precepto constitucional en cita, es plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral.

Claro es que si un tratado internacional, al perfeccionarse, forma parte del derecho interno de México, sus normas no pueden escapar de este control de constitucionalidad, lo cual se refleja en el contenido del inciso b de la mencionada fracción II, que precisa entre las acciones de inconstitucionalidad que podrán ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la publicación de la norma las que se intenten contra los tratados internacionales, y en este caso aclara que únicamente la pueden promover el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado.

Ahora bien, en cuanto al alcance de las resoluciones de inconstitucionalidad, aun cuando para ello se pide una mayoría calificada, se dispone en la parte final de la fracción que comentamos, que: "Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de ocho votos."

### VIII. NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 133 Y, PROBABLEMENTE, DIVERSOS PRECEPTOS DE LA LEY FUNDAMENTAL

En nuestro país, la soberanía reside en el pueblo y como obra directa de éste, a través del órgano constituyente, se emitió la Constitución, que por lo mismo goza de ser suprema.

Como consecuencia de ello, todos los órdenes normativos que tengan un ámbito de validez dentro del Estado mexicano le están supeditados. Dentro de estos órdenes se encuentran las normas que integran los tratados internacionales.

En cuanto a los tratados internacionales, éstos pueden ser materia de una resolución emitida por los tribunales de la Federación, en dos aspectos: analizando su debida aplicación, esto es, interpretando el alcance de sus disposiciones, caso en el cual el acto concreto debe estar de acuerdo con el tratado, o estudiando la adecuación de las normas que lo componen con las disposiciones contenidas en la ley fundamental, hipótesis en que el tratado internacional debe estar de acuerdo con los postulados constitucionales. Para ello, el gobernado tiene a su alcance diversos medios de defensa, entre ellos el juicio de amparo.

Una diversa forma de control de constitucionalidad que tiene vigencia y positividad en México es la acción de inconstitucionalidad, a través de la cual se puede declarar la invalidez de las normas que integran un tratado internacional dada su contradicción con la Constitución.

En cualquiera de los casos anteriores, no podemos perder de vista que el Estado mexicano, como nación, ha celebrado compromisos internacionales que deben haber quedado plasmados por escrito, según la Convención de Viena, y que tanto la expedición de una norma secundaria, supeditada a la Constitución y contraria a un tratado internacional, como la concesión del amparo en contra de actos de aplicación del tratado mismo o de las normas que lo integran o, finalmente, la declaración de invalidez de las normas internacionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo producen sus efectos en la República Mexicana, de tal suerte que, en lo internacional, siguen rigiendo, y en México, no se lograría la finalidad para la que fueron suscritas. Esto no obstante que "México es, tradicionalmente, un país respetuoso del derecho internacional y cumple sus obligaciones internacionales y los tratados que celebra el presidente con aprobación del Senado."<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Góngora Pimentel, G., *Introducción al estudio del juicio de amparo*, 4a. ed., México, Porrúa, 1992, p. 79.



Por ello, nos sumamos a los estudiosos del derecho internacional y constitucional, éstos desde luego en menor número, que aprecian ya la necesidad de una reforma al artículo 133 constitucional y tal vez a otros preceptos de la ley fundamental, con el objeto de que los órganos legislativos no expidan, sin que previamente se denuncie un tratado internacional, normas contrarias al mismo, y que, en el procedimiento para el perfeccionamiento de los tratados internacionales, previo a su aprobación, se analice a fondo su constitucionalidad.