



***Incorporación
del Derecho Internacional
al sistema jurídico mexicano***
Luis L. Córdova Arellano
2008

Incorporación del Derecho Internacional al sistema jurídico mexicano (Artículo 133 Constitucional)

Luis L. Córdova Arellano
Profesor de Derecho Internacional
Facultad de Derecho-UNAM
cordovaluis@gmail.com

1.- Introducción.-

La relación entre el derecho interno y el derecho internacional se relaciona con problemas prácticos. Por ejemplo: en caso de contradicción entre una ley del Congreso y un Tratado Internacional aprobado por el Senado, ¿cuál norma aplica o cuál es jerárquicamente superior en el sistema jurídico mexicano?

Para analizar los problemas de relación entre el derecho interno y el derecho internacional, debemos estudiar las teorías dualistas y monistas, las cuales intentan explicar la relación o no entre ambos ordenamientos jurídicos.

2.- La teoría o explicación dualista de la relación entre el Derecho Interno y el Derecho Internacional expresa que existe oposición entre ambos sistemas y que son completamente distintos, completamente diferentes.

Se distinguen en que el derecho interno rige sobre sujetos sometidos al legislador (Triepel) y el derecho internacional sobre Estados en relación de igualdad, y en que la fuente del derecho interno es la voluntad del Estado y en el Derecho Internacional lo es la voluntad común de los Estados.

“La teoría dualista puede sintetizarse expresando que existen diferencias entre un orden jurídico y otro: a) en cuanto a las fuentes, porque uno se genera por el proceso legislativo interno y el otro surge de la costumbre y de los tratados; b) por lo que se refiere a las relaciones que regulan, pues el Derecho de Gentes rige relaciones entre Estados, miembros de la comunidad internacional, y el interno regula las de los individuos, y c) también en lo que toca a la substancia, pues el derecho interno es la ley de un soberano sobre los individuos y el derecho internacional es un derecho entre los Estados, más no encima de ellos.”

Sepúlveda, César, Derecho Internacional, Editorial Porrúa, México, D.F., 2004, p. 68.

3.- Las teorías o explicaciones monistas tienen dos vertientes. Una de ellas expresa la superioridad del derecho interno sobre el internacional y señala la superioridad del derecho internacional sobre el interno.

Kelsen por ejemplo, argumenta la superioridad del derecho internacional sobre el derecho interno, en tanto que ambos órdenes jurídicos son partes integrantes del mismo sistema jurídico.

La explicación que defiende la supremacía del derecho interno sobre el derecho internacional señala que en tanto que es la voluntad del Estado la que crea el Derecho Internacional.

Modesto Seara Vázquez, en su libro de Derecho Internacional Público, señala, respecto del problema de relación entre el Derecho Interno y el Derecho Internacional, que: *“Un Estado no puede ordenar su sistema jurídico interno sin tener en cuenta y respetar las normas jurídicas internacionales; no podría... Del mismo modo, el Derecho interno puede tener efectos internacionales... Por todo ello, no podemos sino defender la existencia de una relación íntima entre el Derecho internacional y el Derecho interno...”* En lo que respecta a la jerarquía de uno u otro ordenamiento, el maestro Seara se pronuncia por una jerarquía relativa, relativa a la situación concreta del problema.

4.- El maestro César Sepúlveda, ya fallecido, en su libro de *Derecho Internacional*, respecto del tema de la relación entre el derecho interno y el internacional, señala que en lo que respecta a la práctica de las naciones, ha existido una tendencia a considerar el Derecho Internacional como superior al Derecho Interno. Por ejemplo, la jurisprudencia inglesa y estadounidense del siglo XIX, declaran el famoso adagio de que “el Derecho Internacional es parte del derecho del país”, aunque en 1876, una jurisprudencia inglesa declara el derecho interno como superior al Derecho Internacional. A esto, el maestro Sepúlveda lo llama un “desvío momentáneo”.

La jurisprudencia internacional del siglo XX –señala el maestro Sepúlveda-, por ejemplo, de la Corte Permanente de Justicia Internacional, expresa que el derecho interno no puede prevalecer sobre los tratados internacionales. Esto ocurre en resoluciones de dicha corte de los años 1926, 1930 y 1932.

Por otra parte, según las Constituciones Nacionales, se expresa que el tratado representa una autoridad superior a la de las leyes nacionales (Francia); otra, establece que las normas reconocidas por el Derecho Internacional deben ser consideradas como partes integrantes del Derecho interno (Alemania Occidental), etc.

Respecto de la práctica mexicana, Sepúlveda estudia la constituciones mexicanas de 1824, 1857 y de 1917, así como la jurisprudencia mexicana en el siglo XX. Básicamente el Derecho Interno debía respetar el Derecho Internacional, especialmente los tratados, en cuya aprobación participan tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo. Antes de la Constitución de 1917, era el Congreso quien ratificaba los tratados (recordemos que hubo un tiempo en que el Poder Legislativo fue unicameral). A partir de la Constitución de 1917, es el Senado de la República el órgano encargado de ratificar los tratados firmados por el Presidente de la República.

Cabe señalar que el artículo 133 constitucional fue copiado de la constitución de Estados Unidos. En 1920, 1928 y 1950, la Suprema Corte de Justicia de la Nación expresa que *“las estipulaciones en los tratados celebrados con las potencias extranjeras tienen fuerza de ley para los habitantes del país...”* Más adelante hablaremos sobre unas tesis más reciente de la Corte.

Veamos unas palabras del maestro Sepúlveda en relación a la práctica mexicana sobre el tema:

“El examen de la práctica mexicana revela que no ha existido ninguna norma que trate de limitar el cumplimiento de un tratado internacional, ni la jurisprudencia mexicana se

ha encaminado, en caso alguno, a colocar a la Constitución por encima de los tratados. También es cierto que el Estado Mexicano ha cumplido con toda fidelidad sus obligaciones resultantes del orden jurídico internacional, aun cuando con ello se afecten algunos intereses internos. La consecuencia lógica es, pues, que en lo general ha privado el Derecho Internacional por encima del orden estatal mexicano.”

Sepúlveda, César, *Derecho Internacional*, Editorial Porrúa, México, D.F., p. 80.

Por otra parte, el maestro Sepúlveda señala que “no existe esa dramática oposición entre reglas internas y derecho de gentes, como nos lo habían hecho creer los tratadistas, y en segundo, que los Estados actúan en lo general conforme a un monismo moderado.”

5.- Ahora estudiaremos lo que Loreta Ortiz llama los “procedimientos de vinculación entre los ordenamientos internos y el derecho internacional.” Estos procedimientos –siguiendo a Loreta Ortiz- son dos: a) procedimiento de incorporación; y b) procedimiento de remisión (“atenerse a lo dicho por otro”).

El procedimiento de incorporación de las normas internacionales al derecho interno, consiste en que para que el Derecho Internacional sea parte integrante del derecho interno, deben cubrirse ciertos requisitos, tales como la participación de dos órganos del Estado, como el Jefe de Estado y el Poder Legislativo. Algunas constituciones, como la de Ecuador, exige, para la aprobación de los tratados, el voto de la mayoría de los miembros del Congreso nacional y previamente se solicita el dictamen del Tribunal Constitucional respecto de la conformidad del tratado con la Constitución.

El procedimiento de remisión consiste en que la propia Constitución “remite” al Derecho Internacional. Los artículos 42 y 89 de la Constitución mexicana son ejemplo del mismo. Veamos dichos artículos constitucionales:

Artículo 42. *El territorio nacional comprende:*

I. El de las partes integrantes de la Federación;

II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;

III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico;

IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional y las marítimas interiores;

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio Derecho Internacional.

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

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos 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 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.

6.- Analicemos ahora la jerarquía de las normas internacionales e internas o nacionales.

Loreta Ortiz, en su libro de *Derecho Internacional Público*, distingue cuatro tipos de jerarquización de las normas internacionales, a saber: a) supranacional, por ejemplo, la Constitución de Guatemala, en materia de Derechos Humanos, da jerarquía superior a dichos tratados por sobre la Constitución misma; b) constitucional, por ejemplo, la Constitución de Argentina, confiere a diversos tratados la jerarquía constitucional, con el señalamiento de que dichos tratados no derogan artículo alguno de la primera parte de su constitución, etc.; c) supralegal, por ejemplo, la Constitución de Costa Rica confiere superioridad jerárquica a los tratados por sobre las leyes nacionales (pero debajo de la Constitución); y d) legal, como es el caso de los Estados Unidos así como las constituciones influenciadas por la misma; esta última implica que los tratados y las leyes tienen la misma jerarquía frente al derecho interno.

El *Manual de Derecho Internacional Público*, editado por Max Sorensen [Max Sorensen, *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México, DF, 8va reimpresión, 2002], señala que la primacía del Derecho Internacional Público sobre el Derecho Interno “es clara y se evidencia por la regla general bien establecida de que un Estado no puede invocar las disposiciones de su derecho interno para disculpar la falta de cumplimiento de sus obligaciones internacionales, o para escapar a las consecuencias de ella.”

Además, se señala lo siguiente respecto de dicha primacía:

“Un conflicto entre derecho internacional y derecho interno que surja ante la jurisdicción de un tribunal internacional se resuelve, por consiguiente, sobre la base de la supremacía del derecho internacional. Cuando surge en el ámbito del derecho interno u no se resuelve de la misma manera, la posición que se adopta es la de que hay una violación del derecho internacional y trae consigo las mismas consecuencias que cualquier otro acto ilegal. Por lo tanto, en cualquiera de los dos casos, se afirma la primacía del derecho internacional.” [Ibid, p. 196.]

Por su parte, el Dr. Manuel Becerra Ramírez, en su libro de *Derecho Internacional Público*, establece lo siguiente:

“En caso de contradicción entre normas de derecho interno y el derecho internacional convencional prevalece la Constitución, pero el Estado incurre en responsabilidad internacional, a menos que se den las hipótesis señaladas en el artículo 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en cuyo caso es justificable el incumplimiento.” [P. 10].

7.- Análisis del artículo 133 constitucional mexicano o el sistema de incorporación del derecho internacional dentro del derecho interno.

El artículo 133 constitucional mexicano establece que:

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.

El Dr. Manuel Becerra Ramírez en su libro *Derecho Internacional Público*, señala que “en el año de 1934, a instancia de Oscar Rabasa, el artículo [133] fue reformado y se le añadió la frase ‘que estén de acuerdo con la misma’ [con la Constitución]] y se especificó la aprobación del Senado.”

Loreta Ortiz considera que existen tres ámbitos de validez de las normas: a) el nacional; b) el federal y, c) el local. El nacional está dado por el Constituyente, que rebasa al Congreso o poder constituido. La Constitución no es una ley aprobada por el Congreso sino que emana del Poder Constituyente. El orden federal lo crea el Congreso de la Unión y el local los poderes locales. Esta misma autora señala que el tratado internacional versa sobre normas específicas en tanto que las leyes son normas generales (“una ley no puede derogar un tratado” y viceversa).

En la década de los 90’s, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha abordado el tema de la jerarquía de los tratados internacionales. En una tesis aislada de 1992 confiere el mismo rango jerárquico tanto al tratado internacional como a la ley emanada de la propia Constitución. En otra tesis aislada de 1998, la Corte expresa la superioridad del tratado respecto de la Ley de Propiedad Industrial pero no respecto de la Ley de Amparo.

Pero es en 1999 cuando la Corte da un giro expresando que los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado de la República, “Se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local.” Por otra parte, -dice esta tesis- “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.”

8.- Propuestas de reforma al artículo 133 constitucional.-

El Dr. Becerra, en su libro citado arriba, expresa:

“...lo más saludable sería reformar el artículo 133 de la Constitución para terminar con interpretaciones tortuosas y establecer claramente los alcances de los tratados en el orden jurídico interno. Si México está decidido a una internacionalización, no hay razón para no remozar, adecuar, dicho artículo 133 a las condiciones actuales del mundo.

¿Cuál debería ser la dirección de la reforma? En principio, los tratados deberían ser aprobados por el Congreso, eso sería sano y fortalecería la democracia; además, con eso se daría pie a considerar que los tratados prevalecen frente a la legislación interna, después de la Constitución.”

Becerra Ramírez, Manuel, *Derecho Internacional Público*, Editorial McGrawHill, México, 1997, p. 11.

Loreta Ortiz sugiere que se incluya un capítulo en la Constitución:

“...que regule los tratados internacionales de manera coherente y sistemática, en lugar de disposiciones aisladas e insuficientes ante la problemática actual.

Dicho capítulo atendería las cuestiones relativas a la jerarquía de los tratados en materia de derechos humanos, los tratados en otras materias, mayorías necesarias para su aprobación, la entrada en vigor de los tratados en nuestro sistema jurídico, a quien corresponde la facultad de celebrar los tratados internacionales, cuáles son las normas de interpretación aplicables a los mismos y a quién corresponde la denuncia de los tratados.

La jerarquía que debería corresponder a los tratados en la pirámide jurídica que establece nuestro art. 133 constitucional sería la ubicación de los tratados en materia de derechos humanos al mismo nivel de la Constitución... Los tratados sobre otras materias deberían ubicarse jerárquicamente en un estrato inferior a la Constitución.”

Ortiz Ahlf, Loreta, *Derecho Internacional Público*, Editorial Oxford, Tercera Edición, México, 2004, p. 74.