

## ÍNDICE

**CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL MARTES 13 DE FEBRERO DE DOS MIL SIETE.**

**SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS**

**1**

NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN DEBATE, Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
	<b>LISTA OFICIAL ORDINARIA VEINTICINCO 2006.</b>	
	<b>AMPAROS EN REVISIÓN NÚMEROS 120/2002, 1976/2003, 74/2006, 815/2006, 1651/2004, 1738/2005, 2075/2005, 787/2004, 1576/2005, 1084/2004, 1277/2004, 1850/2004, 1380/2006 Y 948/2006. PROMOVIDOS RESPECTIVAMENTE, EL PRIMERO Y EL SEGUNDO POR MC. CAIN MÉXICO, S. A. DE C. V.; ALMIDONES MEXICANOS, S. A. DE C.V.; ALMIDONES MEXICANOS, S. A. DE C.V.; CERTEZA EMPRESARIAL, S. A. DE C.V.; A.R.C. DE PERSONAL, S. A.; COMERCIALIZADORA INTERNACIONAL DE PRODUCTOS SALINAS, S. A. DE C.V.; COMERCIALIZADORA ELENITA INTERNACIONAL, S. A. DE C.V.; IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES LA PAZ, S. A. DE C.V.; CORPORATIVO EXPANDER INTERNACIONAL, S.A. DE C.V.; COMERCIALIZADORA DE CÁRNICOS SAN FRANCISCO DE ASÍS. S.A. DE C.V.; CONSORCIO G. GRUPO DINA. S.A. DE C.V. BONAFONT, S. A. DE C.V. Y DISTRIBUIDORA VENTAMEX, S. A. DE C.V.</b>	<b>2 A 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58.</b>  <b>INCLUSIVE</b>

**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**

**TRIBUNAL EN PLENO**

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA, CELEBRADA EL MARTES  
TRECE DE FEBRERO DE DOS MIL SIETE.**

**A S I S T E N C I A:**

**PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:**

**GUILLERMO I. ORTIZ MAYAGOITIA.**

**SEÑORES MINISTROS:**

**SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO.  
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.  
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS.  
GENARO DAVID GÓNGORA PIMENTEL.  
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS.  
JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO.  
MARIANO AZUELA GÜITRÓN.  
SERGIO ARMANDO VALLS HERNÁNDEZ  
OLGA MARÍA SÁNCHEZ CORDERO.  
JUAN N. SILVA MEZA.**

**(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:10 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se abre la sesión.

Sírvase dar cuenta con el acta señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS LIC. JOSÉ JAVIER  
AGUILAR DOMÍNGUEZ:** Sí, señor presidente, con mucho gusto.

Se somete a la consideración de los señores ministros el proyecto del acta relativa a la sesión pública número 17, ordinaria, celebrada ayer.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Está a la consideración de los señores ministros el acta con la que se ha dado cuenta.

Si no hay observaciones, ¿consulto si en votación económica se aprueba?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señores ministros como el día de ayer se dio cuenta con el conjunto de asuntos que tienen el tema de la denominada, jerarquía de los tratados internacionales, propongo que no se repita dicha cuenta y que sigamos la discusión, puesto que se trata precisamente de los mismos asuntos.

¿Alguno de los señores ministros desea intervenir?

¿No?, bien me corresponde posicionarme también en torno a este tema.

Creo que el problema o la pregunta, como suele decir el señor ministro Cossío, que se nos hace a la Suprema Corte al plantear estos asuntos es, ¿cuál es la correcta o la interpretación judicial al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

Este precepto 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...”; este calificativo desde mi punto de vista no puede ser ocioso, bajo el principio de que no hay leyes ociosas y que la interpretación de las mismas debe ser funcional, máxime tratándose de la Constitución Federal.

La consecuencia de establecer una supremacía normativa de la Constitución, las leyes que emanen del Congreso de la Unión y los tratados internacionales, la establece el mismo artículo 133, en el párrafo subsecuente, dice: "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"; ¿cómo debemos entender la supremacía de la Constitución, de los tratados y de las leyes federales?, pues en sentido que aquí se dice, que los jueces se atengan a lo dispuesto en las Leyes Supremas, con independencia de lo que digan las Constituciones Estatales y las leyes locales.

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció una jurisprudencia que es correcta y que dice: **“ENTRE LAS LEYES FEDERALES Y LAS LEYES LOCALES NO EXISTE NINGUNA JERARQUÍA NORMATIVA, RESPONDEN A DISTINTAS MATERIAS Y A DISTINTOS ÁMBITOS DE COMPETENCIA”**. Entonces, resultaría ociosa la norma o un contrasentido, pedirle a un juez estatal que aplique el Código Penal Federal, en vez de su Código estatal, es un absurdo; porque cada uno tiene un distinto ámbito de validez, y cada uno regula materias que le son propias, hay leyes federales, que se refieren a temas respecto de los cuales los Estados no pueden tener la mínima intervención, como son las que derivan fundamentalmente del artículo 27 constitucional, en cuanto a hidrocarburos, a minería, todo lo que es materia federal.

Y pareciera con esta tesis de la Suprema Corte, que no habiendo relación de jerarquía entre las leyes federales y las locales, la disposición del 133 constitucional, en el sentido que el juez debe preferir la ley federal y apartarse de la local, no tiene ningún sentido, la explicación que yo encuentro y que se ha presentado a la consideración de los señores ministros, es en el sentido de que

el primer párrafo del artículo 133 de la Constitución, no se puede referir a todas las leyes federales, sino solamente a aquellas que sí tienen un rango superior a las leyes locales, y que vinculan a todas las entidades federativas, a producir legislación apegada a las leyes federales y que vinculan a los jueces a aplicar con preferencia la norma federal, a pesar de lo que diga la Constitución y las leyes locales; estas son las llamadas leyes generales que tienen un gran acercamiento a lo que en otras latitudes, se conocen como leyes constitucionales, porque desarrollan disposiciones directas de la Constitución, amplían sus conceptos, sus alcances y vinculan con la misma fuerza casi, que la propia Constitución.

Esto dijo la Suprema Corte de Justicia la Nación, cuando analizó la Ley de Educación del Distrito Federal, esta Ley se determinó inconstitucional en algunos aspectos por no ajustar su contenido a la Ley General de Educación.

Igualmente en una Controversia Constitucional, del Municipio de Puebla, en contra del gobierno estatal de la misma entidad, se hizo esta declaración, en el sentido de que la Ley General de Asentamientos Humanos, forma de hecho un bloque de constitucionalidad y es idónea, es determinante para juzgar la constitucionalidad de actos de las autoridades locales.

Todo acto de autoridad local que no se apegue a una ley general, se estimó en dos ocasiones inconstitucional por esta Suprema Corte, yo creo que esto, es una clarísima aplicación del orden jerárquico que establece el artículo 133 constitucional, y a diferencia de lo que sostuvo el señor ministro Cossío Díaz, de que no hay un orden jurídico nacional, yo sostengo que si lo hay.

En la cúspide normativa de nuestro régimen jurídico interno está la Constitución, inmediatamente abajo de la Constitución, hay normas que son vinculantes para toda la Nación, y estas son las leyes generales y los tratados internacionales, porque en ese mismo rango los coloca el artículo 133 de la Constitución.

Más abajo está el orden federal propiamente dicho, leyes federales que regulan materias exclusivamente de competencia federal como juegos y sorteos, como Código Fiscal de la Federación, etcétera, que son de competencia exclusivamente federal y que como se dijo, éstas no tienen un rango jerárquico superior a las leyes estatales, no pueden estar ni por encima de las Constituciones ni de las Leyes locales, están simplemente a un lado de ellas, conviven con ellas, pero tienen distintos campos de actuación.

Y luego el orden municipal que ya fue reconocido en asuntos donde se cuestionaron temas municipales y donde esta Suprema Corte estableció que sí hay un orden municipal, pero, --repito--, en mi óptica personal, hay un orden jurídico nacional y para crear este orden jurídico nacional, los Poderes Federales se erigen en representantes del Estado mexicano, en el caso de los tratados internacionales, cuando se firma un tratado o una convención internacional, el presidente de la República lo hace como jefe del Estado mexicano y el Senado de la República que lo aprueba, lo hace como una autoridad nacional, porque la fuerza normativa del tratado comprende todos los órdenes jurídicos inferiores a esta categoría.

Consecuentemente, yo sumaré mi voto a que la posición de los tratados internacionales dentro del orden jurídico mexicano, está

inmediatamente abajo de la Constitución y por encima de las leyes federales.

Creo que éste “por encima de las leyes federales”, comprende inclusive a las generales, porque las razones que se han dado de derecho internacional.

Pero aparte de este problema de posición dentro de los diversos rangos que comprende el orden jurídico mexicano, viene un distinto problema que ha planteado la señora ministra Luna Ramos, esta posición no es de jerarquía, sino de primacía, --nos dice--, y en consecuencia el operador de la ley que contradiga un tratado, simplemente debe hacerla a un lado y aplicar el tratado.

Eso yo lo veo de gran trascendencia y muy delicado, porque si esto se puede hacer respecto de un tratado, con mayor razón habrá que hacerlo respecto de la Constitución que es la norma cúspide, y esto es cambiar el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, referente a que en nuestro sistema de derecho no hay control difuso de constitucionalidad, si decimos: cumpliendo el principio de primacía los jueces o los operadores de la ley simplemente pueden apartarse de la ley que los rige directamente que norma sus competencias y atribuciones y aplicar la que está en el rango superior, pues esto será porque advirtieron una contradicción entre la ley expresa que los obliga a hacer determinado acto, y digan o no que hay esta contradicción atienden al ordenamiento superior.

Pero hay más aún, la primacía, no resuelve el problema, en el caso concreto, se dice que la norma emitida por el presidente de la República, que es ley material, en su sentido material, contraviene tratados internacionales celebrados por México, y la

respuesta a las autoridades encargadas de aplicar la ley emitida por el presidente de la República, es, no le hagas caso a esa ley, aplica directamente el tratado, pero resulta que el tratado no contiene la disposición que rige el caso concreto. Para introducir una tonelada de papa, hay que pagar una tarifa de el cero punto, tanto al millar, y eso no lo dice el tratado; el tratado lo único que dice es que las tarifas se irán reduciendo a lo largo de determinados años y que en ningún caso podrán ser mayores de equis porcentaje.

Entonces la autoridad aduanal que procediera en el sentido de, no puedo aplicar esta ley porque es contraria al tratado, lo que voy a aplicar es directamente el tratado, no tiene base alguna para realizar el cobro fiscal correspondiente; no es lo mismo esa decisión a cargo de la autoridad aplicadora, que la impugnación de inconstitucionalidad concentrada ante la jurisdicción federal, que hemos dicho, es la única competente para declarar la inconstitucionalidad de la ley.

En la teoría pura de jerarquía normativa que se nos ha explicado, es cierto que para que se dé la jerarquía, la norma secundaria requiere tener su origen en una norma superior y que sin este origen no podría existir la norma secundaria, esto sucede entre el reglamento y la ley con mucha claridad, pero la verdad es que judicialmente, hemos entendido el problema de jerarquía normativa con mayor flexibilidad.

Una ley secundaria local contraria a la Constitución local, está violando, allí sí una jerarquía perfectamente establecida, una ley ordinaria federal contraria a un tratado internacional, está violando también una jerarquía normativa, no en el sentido de que sin



tratado internacional, no podía haber ley federal, sino en el sentido de que ninguna disposición normativa interna, puede ser contraria al tratado internacional y aquí hemos dicho, este es un tema de simple legalidad. Pero ya nos anunciaba el señor ministro Silva Meza, él prefiere el enfoque de construir un bloque de constitucionalidad, este es el tercer punto importante a elucidar.

Para precisar el segundo, mi posición será, en que sí existe jerarquía normativa entre los tratados internacionales y las leyes federales, y el tercer punto a elucidar es, si la contradicción de una ley ordinaria a un tratado internacional, da lugar a declaración de inconstitucionalidad de la ley o simplemente a verlo como un problema de colisión normativa en el espacio y resolverlo conforme a los principios que están dirigidos a resolver este problema de choque de normas.

Aquí es muy interesante, hemos dicho, tratándose de Constitución local, hemos dicho, el problema de una ley local, por ser contrario a la Constitución, también local, no es propiamente de constitucionalidad, es simplemente de colisión normativa que se resuelve por el principio de jerarquía, pero como la consecuencia es tan grave, es la misma que si se declarara la inconstitucionalidad de la ley, por ese motivo se ha ejercido facultad de atracción, y se ha resuelto por la Suprema Corte, en amparo, que en amparo, pues la declaración es simplemente con efecto hacia la parte quejosa, y exclusivamente por el acto, no se llega a declarar la inconstitucionalidad de la ley, sino simplemente que es contraria a los artículos 14 y 16 constitucionales, por no respetar el principio de jerarquía que debe observar respecto de la Constitución local. Creo que la situación, tratándose del tema que ahora abordamos, es exactamente la misma, la declaración de que una ley federal o local, es contraria al tratado

internacional, en amparo, pues debe ser en el sentido de que no se aplique al quejoso, sin necesidad o sin la posibilidad de hacer declaración expresa de inconstitucionalidad; entonces, en estos tres temas fundamentales que dieron pauta a la discusión del día de ayer, ese será mi posicionamiento.

Sigue abierta la discusión.

Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Toco el último punto que ha señalado, esto querría decir, que sí hay que hacer un pronunciamiento de inconstitucionalidad por violación al 133, creo que sería la inconstitucionalidad, no sería porque choca con el tratado, sino que de acuerdo con este principio que según su punto de vista, refleja una importante matización al alcance del 133, el 133, no es la expresión de la pirámide jurídica, sino es la expresión de una regla de supremacía de la Constitución, de los tratados y de esas leyes constitucionales, respecto de lo que expresamente dice la última parte del precepto, que son las constituciones y leyes de los Estados, y respecto, quiero entender de algo que implícitamente se sigue del régimen en general, de las leyes del Congreso de la Unión, en donde las leyes del Congreso de la Unión, que expresamente no se mencionan en el 133, también estarían sujetas a la misma regla, y no se mencionan, porque ahí lo que importa, es destacar cuál es la Ley Suprema de la Unión, y la Ley Suprema de la Unión, pues son la Constitución, los tratados celebrados por el presidente de la República, con aprobación del Senado, y las leyes no sólo del Congreso de la Unión, porque esto es muy genérico, sino las leyes del Congreso de la Unión, que por lógica constitucional, deben estar incorporadas a esa situación de supremacía.

Yo quiero manifestar que me parece esto muy atrayente, en la medida en que permite superar este problema y desde luego, no abundo en lo que manifestó el señor ministro presidente, sobre esta presentación más elástica de la expresión “jerarquía”, que no necesariamente se adscribe a alguna posición doctrinal, sino que más bien responde a lo que la Corte, a través de sus distintas jurisprudencias y tesis, ha establecido; si los ministros que hemos ido sustancialmente en esa línea, llegáramos a aceptar esta posición, creo que eso facilitaría mucho las cosas, porque si nos atenemos exclusivamente a lo debatido, habría el riesgo de que a lo mejor habrá tantas inclinaciones como posturas se han asumido, que podrían ser siete u ocho, entonces, es de los casos en que yo pienso que debemos sopesar las conveniencias de acercarnos más, e incluso llegar a unir una posición que se reflejaría en un engrose, y no mantener por posiciones secundarias, algo que sería estar en contra de las otras posiciones que no coincidieran totalmente.

Yo quisiera en esto añadir un argumento que pienso fortalecería esta posición, y es que las otras posiciones de algún modo llevan, no a la seguridad jurídica, sino a la inseguridad jurídica.

Si se establece con toda claridad cuál es la situación jerárquica de los tratados respecto de las leyes ordinarias, federales y locales, hay un criterio que simplemente estará aplicándose en los casos en que se presente esa situación; en cambio, dejar en cada caso, aun dentro de la posición de la ministra Luna Ramos, el aplicador de la ley está diciendo qué ley aplica y qué ley no aplica, bueno, pues esto crea una situación de inseguridad jurídica, en que incluso para celebrar un tratado se tendrá que estar pensando en ello, y no será que después tal director de tal secretaría de Estado

vaya a decir, pues no aplico el tratado porque mejor aplico este ordenamiento.

Yo siento porque veo alguna extrañeza de la ministra, de que le estamos atribuyendo eso; bueno, ella no lo dijo expresamente, pero se sigue de la lógica de su posición, porque desde el momento en que dice: “esta ley sigue siendo valedera”, por qué, pues porque no es problema de, es inconstitucional, porque está violentando un orden jurídico al que está sometida, pues la consecuencia es para mí la que dijo el señor presidente.

Entonces quizás ella, ya haciendo la interpretación genuina y auténtica, porque por lo pronto, tanto el ministro presidente como yo, estamos haciendo una interpretación que no es la auténtica, que es la que procede de la propia autora, pues ella nos precise cuál sería el alcance de esta situación, y a lo mejor, ella ya nos explica que en realidad, para ella tampoco valdría esa norma, pero por otra palabra que es la primacía en cuanto a qué ley es la que en ese momento debe regir. En otras palabras, una especie de inconstitucionalidad un poco oculta, pero que ya se exteriorizaría, si es que sus reacciones ante lo que usted exponía y lo que yo estoy exponiendo, corresponden a lo que también parece que sería muy lógico.

Yo reafirmo mi posición en la postura fundamental del proyecto, a la que se han adherido el ministro Góngora Pimentel, el ministro presidente, la ministra Sánchez Cordero y un servidor, por lo pronto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente.

Primero, tomo en cuenta la exhortación que nos hace el ministro Azuela, yo no tendría ningún inconveniente en tratar de unificar mi posición, pero a mi juicio, estamos partiendo de premisas y ahora voy a explicar por qué, claramente equivocadas, a mi juicio, y después voy a decir por qué.

Segundo, el tema de la seguridad jurídica yo creo que no lo podemos calificar, porque lo único que hemos hecho quienes hemos hablado hasta ahora, es referirnos al criterio del amparo en revisión resuelto en noventa y nueve.

Yo hasta este momento no he avanzado ninguno de mis criterios, sobre cómo se puede aplicar, y a mí me parece que resulta aplicable en estos criterios por los juzgadores; me parece que suponer que establecer un modelo simplemente jerarquizado, pues yo no sé que aporta a la seguridad jurídica.

Y tercero, ayer salió en la discusión y sí me parece muy importante establecerlo. Si establecemos este modelo de supremacía, y voy después a decir por qué, insisto, creo que no tiene fundamento constitucional; de Constitución, tratados y leyes, la idea que varios de nosotros sustentamos en cuanto a la salvaguarda, el principio pro omine no subsiste más, subsiste más el tratado, pero no subsisten las leyes que pudieran otorgarle un mayor beneficio a las personas, y esto, a mi entender, después, no lo he explicado por qué, porque no ha sido el caso, yo me limité a seguir el orden de la discusión que nos fue propuesto el día de ayer, me parece que también sufre o se resiente considerablemente.

La idea de las leyes nacionales a la que yo me referí ayer, es una idea doctrinal, y es una idea vieja, lamento decirles a los que creen eso, no es una construcción jurisprudencial, está en muchos libros, entre ellos los del maestro De la Cueva.

Entonces, aquí también, la doctrina, como no podía ser de otra manera, se nos cuele en la vida.

El asunto que plantean allí, es el siguiente, y es diferente a lo que planteó hoy el señor presidente.

El maestro De la Cueva consideraba que existían leyes nacionales, porque estas leyes eran reglamentarias directamente de preceptos constitucionales, el 123, por ejemplo, el 107, con sus correspondientes leyes, él consideraba que tenían esa jerarquía superior, por ser reglamentarias –repito- de preceptos constitucionales, lo cual no tiene nada que ver con lo que hoy se ha dicho.

Yo el día de ayer expliqué por qué me parece que éste es un criterio primero, que no tiene una sólida teorización. Cuáles son estas ideas de las leyes constitucionales, cómo las diferenciamos, no hay un proceso agravado de creación como las leyes orgánicas en el caso del ordenamiento español, no tienen una materialidad específica, en fin, es una idea que no tiene o que no, a mi juicio, un enorme sustento teórico, como primera condición.

Segundo lugar, decía yo que eso contradice los criterios que hemos estado sosteniendo nosotros. Nosotros hemos hablado de órdenes federales, estatales, del Distrito Federal y municipales y no se aviene el orden nacional con la construcción que nosotros hemos formulado, son diversas matrices teóricas las que

sustentan una y otra posibilidad. Si ahora simplemente vamos a cambiar orden federal por orden nacional como si las palabras no tuvieran ningún sentido, me parece altamente peligroso porque entonces lo que estamos haciendo es utilizar las palabras como nos vaya pareciendo que van satisfaciendo nuestras personales posiciones en los casos y esto sí lo considero muy delicado.

El tercer caso, el tercer punto, es que todos los casos que se han citado como sustento de leyes nacionales, ya no en la tesis de Mario de la Cueva, sino aquí, yo creo que tienen una lógica absolutamente diferente, y voy a decir por qué. El artículo 3° dice en su fracción VIII: “El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes del servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquéllos que las infrinjan.”

Los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 en materia de seguridad pública tienen una regulación semejante, pero donde más me interesa hacer énfasis, porque se ha citado, es en los casos de las fracciones XXIX, apartados c), g), i) y l) del artículo 73. Allí lo que se está generando es una ley federal que tiene como función coordinar o permitir la concurrencia de la Federación, de los estados y de los municipios. Esto es una atribución estricta y rigurosamente federal. ¿A una ley federal hoy, por una condición de concurrencia, le vamos a generar el carácter de disposición nacional? Yo no encuentro francamente cómo es el caso y lo voy a señalar. “XXIX.- c).- Para expedir las leyes que establezca la concurrencia del gobierno federal, de los

estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos con el objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución.- g).- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.” Lo mismo en el i) para la protección civil, y lo mismo en el l) para pesca, acuicultura y participaciones de los sectores social y privado en estas actividades, en pesca y en acuicultura.

Consecuentemente, lo que nos está diciendo es: ¿Porque el gobierno federal o los órganos legislativos federales generan disposiciones que permiten la concurrencia entre los órdenes jurídicos esto les genera una jerarquía y esto adicionalmente (que esto ya es más complicado) generan un orden jurídico nacional por una determinación de este tipo? A mí, esto, con toda franqueza, no encuentro cuál es el sustento. Si en algunos casos, y se han citado cuáles son ellos, se ha logrado determinar la inconstitucionalidad indirecta de una disposición local respecto de una ley federal, no es porque la ley federal pertenezca a un orden nacional, es porque está escalonada precisamente la disposición local en relación con una ley federal que establece las condiciones de la concurrencia. Esto me parece que sí genera una condición de jerarquía. Hay unas leyes que tienen del supuesto federal la posibilidad de regular a la Federación, a los estados y los municipios, pero de eso a suponer que éste es el fundamento teórico de la existencia de un orden jurídico nacional, no es a mi entender aceptable.



Por esas razones yo insisto en que estamos abandonando las tesis que con bastante trabajo se construyeron en el caso último de Temixco y de Pachuca.

Me dirán ¿y qué cosa tiene de problema abandonar las tesis? Pues nada, ninguno, no estamos vinculados a los criterios, pero sí me parece que las tesis tenían una racionalidad y distinguían de una manera mucho más sólida, mucho más clara la existencia de tres órdenes jurídicos.

Ahora bien, no creo que sea el momento –ni yo ni los demás que estamos en una posición semejante, o al menos estábamos hasta el día de ayer en la posición semejante-, para efectos de determinar cuáles son las condiciones de aplicación de los tratados internacionales en forma individualizada.

Lo que se atribuye a la ministra Luna Ramos, que, ahora –y que solicitó la palabra después de mí- tendrá la posibilidad de decir qué se le está interpretando bien y mal; porque yo entiendo que nada de lo que se ha dicho que dice la ministra Luna Ramos, dijo la ministra Luna Ramos; pero en fin, eso ya ella se defiende muy bien de estas cosas.

Yo, el asunto simplemente creo que, tendríamos que esperar a ir avanzando en las discusiones antes de suponer que un criterio así lo que va a generar es una condición de una enorme inseguridad jurídica en el país.

Gracias, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra la ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Muchas gracias, señor presidente.

Señora ministra, señores ministros, yo tomo la palabra en este momento porque el señor presidente hizo cita de algunas cuestiones que se me atribuyeron que dije el día de ayer; y, pues, creo si se entendió de esa manera quizás no fui lo suficientemente clara en mi exposición para decir cuál era mi criterio exclusivamente respecto del punto que se sometió a votación el día de ayer; o a discusión, más bien, que era precisamente si estábamos o no de acuerdo con la tesis que anteriormente había sustentado este Pleno, en relación con que si tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal.

Yo lo que dije respecto de esta tesis exclusivamente, no planteé ninguna cuestión relacionada ya con el tema posterior de que, qué se debe hacer cuando se tenga una ley y un tratado en situación de conflicto, para mí éste era el siguiente tema y todavía pensaba que no me había pronunciado.

Entonces, lo único que yo mencioné respecto de esta tesis, es que no la compartía; que no la compartía porque desde el rubro hablaba de jerarquía; de jerarquía en la aplicación con mayor preferencia o con preferencia al tratado en vez de a la ley.

Y yo lo que decía es, que no se podía hablar de jerarquización y sí hice referencia a algunas cuestiones de carácter doctrinario; pero exclusivamente para determinar qué es lo que a mi manera de entender implica un problema de jerarquización.

Y yo decía que un problema de jerarquización legal, implica que hay una norma superior de la cual emana una inferior y que puede ser una ley; poníamos el ejemplo de la Constitución y que de ella emanaba una ley reglamentaria; y que cada vez va habiendo un proceso de concreción; cada vez más –valga la redundancia- concreto, en la medida en que la ley llega a la aplicación individualizada, la Constitución establece una norma más genérica, la ley reglamentaria deriva de ella y es un poco más concreta; el reglamento que deriva de esa ley es un poco más concreto; y en el momento en que se le aplica a la persona específica se individualiza de manera específica esa ley.

Yo dije que ésa era la línea de jerarquización; que, tanto la doctrina, o como yo así la entendía, se daba un proceso de jerarquización y que en el artículo 133 constitucional, lo que yo entendía era que había una relación de jerarquización exclusivamente respecto de la Constitución; y a eso me refería, las leyes y los tratados sí tienen un principio de jerarquización; pero sólo respecto de la Constitución, que es de la que derivan.

Pero cuando hablábamos ya de un conflicto entre un tratado y una ley establecida por el Congreso de la Unión, yo les decía que ahí yo no veía ningún problema de jerarquización; y que por tanto, yo entendía que la tesis que se decía que sí lo había, no era en mi opinión correcta, ¿por qué razón? pues, porque emanan de situaciones distintas; es decir, las dos provienen de la Constitución; pero en situaciones de formación totalmente diferentes.

Entonces, que para mí lo que prevalecía en las discrepancias entre una ley y un tratado, era precisamente un conflicto de leyes; ¿y por qué las entendía como conflicto de leyes?, pues, simple y

sencillamente porque el tratado internacional aun cuando se refiere en muchas ocasiones a leyes de carácter internacional, para efectos de nuestro sistema jurídico, el problema se presenta cuando el tratado internacional después de ser suscrito por el presidente de la República, es aprobado por el Senado y se incorpora a nuestra legislación, y se incorpora pues como cualquier ley nacional, porque ya forma parte en ese momento de nuestro derecho interno, al formar parte de nuestro derecho interno y establecer determinaciones que entran en conflicto con una ley interna, lo que tendría que hacerse no es un problema de constitucionalidad, en un problema de legalidad porque lo único que existe es un conflicto de aplicación de leyes, de leyes que se dan en el ámbito que en un momento dado fueron cada una emitida y que no habría ahí un problema de primacía, o de supremacía, o como le quieran llamar, o de jerarquía que simplemente se trataba de un conflicto de aplicación de leyes y que éste se debería resolver como se resuelven todos los conflictos de aplicación de leyes conflictuadas, conforme a las normas de interpretación de cuál es la que debe prevalecer en el momento en que se va a aplicar.

Eso fue realmente lo único que dije, yo no establecí ni control difuso, ni establecí que en un momento dado, estaba por encima la ley nacional respecto del tratado, me parece que esa es la segunda parte de la discusión; entonces, sí quería aclarar mi punto de vista al respecto, para mí simplemente es un conflicto de leyes y no existe jerarquización entre la aplicación de la ley y el tratado.

En cuanto a lo que mencionaba el señor presidente, respecto de que si se trata, o no de leyes constitucionales que adquieren una jerarquía al rango constitucional, yo con el debido respeto no

comparto esa opinión y no la comparto porque de la simple lectura del artículo 133 constitucional, que dice: “esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ellas -así dice-, de las leyes del Congreso de la Unión y todos los tratados que estén de acuerdo con las mismas, celebrados y que se celebren por presidente de la República con aprobación del Senado, será la Ley Suprema de toda la Unión”; entonces mi pregunta es, las leyes reglamentarias que emite el Congreso de la Unión, también tienen rango constitucional, pues yo creo que no, están exactamente tratadas de la misma manera que los tratados internacionales y si es esa la interpretación que tenemos que darle, pues entonces todas las leyes reglamentarias emitidas por el Congreso de la Unión, tienen exactamente el mismo rango constitucional que los tratados internacionales y que la Constitución, bajo esa interpretación y yo no la entiendo así, yo sigo pensando que el 133, lo que nos está estableciendo es la supremacía constitucional en relación a todos los ordenamientos que se emiten en nuestro sistema jurídico y que devienen de ella.

Eso sí, lo entiendo perfectamente del artículo 133 constitucional, pero que el 133, otorgue el rango constitucional de vinculación a los tratados internacionales, no, no lo entiendo de esa manera, y si se le diera esa interpretación, pues entonces tendrá que dársele también a las leyes que emite el Congreso de la Unión, porque están exactamente todavía, incluso mencionadas en primer término que los tratados internacionales.

Entonces, yo ahí sí no comparto esta postura porque para mí, realmente tanto las leyes reglamentarias, como los tratados internacionales y todas las demás disposiciones que devienen de la Constitución, pues están supeditadas a ellas, para mí, no hay otro órgano máximo que no sea la Constitución y sobre esa base,

pues creo sí, los tratados internacionales al ser incorporados a nuestro derecho interno, solamente adquieren rango constitucional, cuando se incorporan directamente a un artículo constitucional, como se había mencionado el día de ayer, el artículo 27, el artículo 89, que habla de política exterior y el 27 que se refiere a cuestiones relacionadas con tierras, aguas y disposiciones de carácter internacional, ése sí, tiene rango constitucional porque está incorporado a un texto constitucional específicamente, pero los tratados internacionales que tienen una forma de incorporación totalmente diferente, sí forman parte de nuestro derecho interno, pero nunca en el rango que se establece para la propia Constitución.

Eso es lo que quería aclarar señor presidente, lo único que establezco es, para mí no hay jerarquización entre ley interna y tratado internacional y para mí es un conflicto de aplicación de leyes de nuestro sistema jurídico interno, desde el momento en que éstas fueron incorporadas. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Fernando Franco.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Gracias señor presidente.

El día de ayer cuando fijé mi posición, dije también que únicamente me iba a centrar en el problema específico que era, si la tesis era correcta o no y yo sostuve 4 líneas de razonamiento.

Primero: Que el tema debe analizarse y resolverse a la luz de nuestro sistema jurídico y nuestro marco constitucional.

Segundo: En mi opinión, el artículo 133 sí establece una jerarquización de normas, de hecho la reforma, la única reforma que se ha hecho al artículo 133, fue precisamente para eso, al agregarle la expresión: “Que estén conforme a ella”, respecto de los tratados, así se dijo en el Dictamen de Comisiones, porque es una cosa muy curiosa, esta reforma se hizo frente a una iniciativa del Ejecutivo en materia de una ley de nacionalización y naturalización, de nacionalidad y naturalización, y los senadores sobre esa ley hicieron la reforma, y en su dictamen señalaron claramente que lo hacían para distinguir que la Constitución estaba por encima de los tratados y que no hubiera.

Pero también señalé como un tercer elemento de mi razonamiento que esto debíamos entenderlo en el marco de nuestro sistema jurídico, en donde existen diversos órdenes, o yo usé la expresión “subsistemas jurídicos”, que derivan de la propia Constitución, y que conforme al artículo 133 constitucional, y en esto estoy de acuerdo con la ministra Luna Ramos, no está predeterminada una jerarquía superior de los tratados frente a las leyes.

A mí me parece que el planteamiento del señor presidente es muy sugerente, pero que pone en evidencia, y es lo que quiero resaltar en este momento, que la tesis no se sostiene. Si leemos con cuidado la tesis, lo que establece es una supremacía de los tratados sobre los órdenes jurídicos federal y local.

Consecuentemente, el señor presidente ya de entrada estableció una diferencia que habrá que discutir, yo no me estoy pronunciando en este momento, y consecuentemente no está sobre todo el orden jurídico, de acuerdo con la posición del presidente; entonces, en este sentido la tesis, en mi opinión, ya

no se sostendría como está redactada, me refiero a la tesis de 99, que es la base de esto.

También yo dije que me reservaría para abordar los otros aspectos, y en estas cuestiones, me parece que está admitido esta relación de lo federal con lo local, que ya se ha abordado aquí.

Y finalmente otro tema que ha quedado ahí pendiente, que es el de los derechos fundamentales, pero dado que se ha abordado el tema aquí de la relación federal y local, a mí me parece importante sentar algunas bases para mis futuras intervenciones, que tienen que ver con lo que estoy sosteniendo sobre la inconsistencia de la tesis como está planteada.

A mí me parece que en este conjunto en el sistema jurídico mexicano, como yo lo referí, tenemos varios órdenes que coexisten, que coexisten en el marco de distribución de competencias que da la Constitución, que evidentemente es la norma fundamental y básica de todo el ordenamiento.

En este aspecto, me parece que no podemos perder de vista que hablar de un bloque constitucional, insisto no me estoy pronunciando, pero tiene varios problemas, entre otros: ¿Qué forma parte de ese bloque constitucional? Se ha dicho aquí las leyes generales, ¿cuáles son esas?, ¿las leyes fiscales qué reglamentan? El artículo 41, fracción IV, con base en la facultad que tiene el Congreso de la Unión en su fracción VII, del 73, fracción VII, ¿o no forman parte de esas leyes generales? Podría poner muchos ejemplos, pero esto creo que tiene que ser motivo de una discusión concreta.



A lo que voy es, que en nuestro sistema constitucional existen distintos tipos de facultades entre los diversos órdenes que existen, hay efectivamente facultades concurrentes, pero también hay coincidentes; en materia de expropiación, la Federación legisla y los Estados legislan exactamente en la misma materia; en materia de alcoholismo, el párrafo último del artículo 17 establece que la Federación y los Estados legislarán de inmediato para combatir el alcoholismo; en materia de contribución, salvo lo dispuesto en la fracción XXIX del artículo 73, hay una coincidencia, ambos órdenes pueden establecer contribuciones.

Consecuentemente, me parece que no podemos hacer esa equiparación que aquí se ha hecho, linealmente, es decir, no podemos establecer de manera general, que los órdenes federal y local, son de la misma jerarquía, pueden serlo en aquellas competencias que son exclusivas y excluyentes de los otros órdenes, ahí sí, podemos establecer que hay idéntica jerarquía en mi opinión, pero no en los otros casos. Consecuentemente, yo lo que quiero dejar asentado en este momento es, que valdría la pena que se plantearan los temas a discusión, porque del propio planteamiento que se ha hecho sobre estas cuestiones adicionales, ya mencionadas en la sesión pasada por el ministro Silva, en relación a quizás un bloque constitucional o bloque de constitucionalidad, hoy retomado por el señor presidente, me parece que se introducen otros elementos, pero en función de lo que estábamos discutiendo ayer, yo quiero señalar, que sostengo mi posición de que la tesis que se estableció en 1999, no se sostiene por todos estos motivos, y que en todo caso debería ser motivo de importantes ajustes conforme a lo que determine este Pleno. Muchas gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Aguirre.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Gracias señor presidente. Estaba pensando en Ortega, al mismo objeto de análisis, el bosque, se le dan diferentes valores y se aprecian diferente; para el ingeniero, es un cálculo de superficie maderable; para el poeta, es el cielo, el dios, la naturaleza y el amor; para el pintor, los matices de azul, de blanco, de café, que sé yo. Cuando exponía el señor ministro Ortiz Mayagoitia, su opinión al respecto, a mí me resultó altamente convincente, y cuando oí la crítica que se le hacía, pensé en la diferencia de matices, y pensé que se exigía aquí, la total valencia de puntos de análisis para llegar a un acuerdo, él mencionaba, con sus palabras: "leyes marco", "leyes nacionales", "tratados internacionales y Constitución" "segmentados de leyes federales, de leyes estatales, y de órdenes municipales". A mí me resultó totalmente claro, y después se adujo Temixco, y se dijo ahí, nada más se mencionaron tres órdenes, para mí no pasa nada, probablemente se mencionaron cuatro en Temixco, me está auxiliando la señora ministra Olga Sánchez Cordero, al hacerme esas referencias, Temixco no es ni Alfa ni Omega, pero finalmente, no creo que haya contradicción al respecto, lo que se menciona como un referente, para efecto de situar la jerarquía, aquí se trata de exigir, como algo que debe de tener por parte nuestra, un análisis acabado, comparativamente con todos los extremos de todas las normas constitucionales, y yo digo, no, no es ni el momento ni la ocasión, ahorita aceptémoslo como un referente, ya llegará la ocasión de hacer ese análisis exhaustivo, o ese tratado si se quiere, o ese ensayo judicial o académico como se prefiera, pero de momento, démosle el valor referencial que merece, y tomando en cuenta ese valor referencial, no

encuentro ningún problema en aceptar como buena la postura del ministro Ortiz. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias señor presidente. Yo también reiterando la posición externada el día de ayer, en relación cuando estábamos estableciendo exclusivamente la supervivencia o no de este criterio, en esta tesis, en relación con tratados y leyes, cuando hay conflicto entre ellas, en relación de su jerarquía, yo insisto, en el sentido de no aceptar hablar de una jerarquización; ahora se ha hablado en esta mañana, de la diferente tipología empleada por la Constitución en el 133, y a eso me refiero, es solamente una tipología, desde mi punto de vista, en tanto que hay solamente una distribución, una similitud a cada uno de estos ordenamientos, de cometidos específicos y diferenciados para establecerse y desarrollarse o desarrollar las actividades que corresponden a las que se han llamado “leyes reglamentarias de la Constitución”, “leyes base”, “leyes marco”, “leyes de coordinación”, “leyes orgánicas”, a toda esta tipología, “leyes de coordinación”, decíamos, en fin, leyes ordinarias. Pero, ha sido la intención de otorgarle graduaciones y funciones específicas en la distribución de sus cometidos, también específicos.

Hay conflicto a veces en la aplicación de ellas, entonces, hay que hacer referencia a los órdenes que han sido también materia de construcción jurisprudencial.

También han tomado en cuenta el análisis de la doctrina, vamos, porque aquí no es despreciable doctrina, jurisprudencia, cualquier

elemento de interpretación o cualquier elemento que sirva para darle claridad al intérprete es y debe ser bienvenido. Yo creo que en ese sentido no hay absolutamente ningún problema; pero la terminología, la tipología legal no responde a una teoría de la ley, sino es una teoría exclusivamente de competencias, y de esta suerte, creo que no debe de hablarse de esa jerarquía rígida o de una jerarquización, sino una distribución de poderes a través de diferentes ordenamientos que responden también en una ubicación a diferentes órdenes normativos.

De esta suerte, decíamos, aquí hay que ver cuál es la aplicación normativa y cuál ordenamiento debe prevalecer en este conflicto de aplicación entre tratados y leyes. Pero, el preferir alguno de ellos no implica la invalidez del otro, y creo que esto es importante. Si, dentro de los problemas que de ceñirse a una jerarquización absoluta anotaba estos supuestos. La jerarquía supone que si una ley es contraria a un tratado, entonces la ley tendría que declararse inconstitucional por violación indirecta al 133 constitucional.

El problema es que si se declara inaplicable la ley de manera absoluta, para el quejoso, existiría un vacío normativo en relación con aquellos aspectos de la ley, fuera de las relaciones que implica el tratado. Vamos, no es una situación simplemente de, por virtud del conflicto, declarar la invalidez de la ley; o sea, yo siento que son mayores problemas a preferir la aplicación normativa, sin que esto implique tampoco control difuso, porque implica el control difuso desaplicar leyes, en el caso no se aplicaron, en el caso se está optando preferentemente por la aplicación de una ley en función de un principio de especialidad. Esto es ya –no entro al tema del bloque constitucional, que aquí se engazaría- pero, para estos efectos, reiterando este

posicionamiento en relación con lo que aquí se ha dicho de la tipología de las leyes y la ubicación de los órdenes normativos, que en el caso cobran importancia pero simplemente no como un caso de jerarquización sino solamente de aplicación normativa.

Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE.-** Señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN.-** Muy brevemente, en relación con algún tema que es recurrente y que aun ha propiciado que algunos piensen que yo soy enemigo de la doctrina.

Cuando era secretario, y a falta de ideas propias, tenía que ir a la doctrina para poder sustentar algún proyecto, pues me producía a veces molestia el que don Felipe Tena Ramírez, ministro al que serví, me tachaba y cuando yo iba a defender mi posición me decía: Bueno, ¿le convencen a usted las razones del tratadista que me cita?, parafraséelas y señálelas como argumentos de la Suprema Corte, porque no olvide que hay muchos tratadistas que además son litigantes, y que utilizan sus obras para presentar los argumentos que finalmente favorecen a sus defendidos.

Hay una tesis de la Segunda Sala que creo que señala perfectamente la regla, y es que en un momento dado se hizo referencia a que no creamos, los que a veces hablamos de la grandeza de las tesis de la Corte, que a nosotros se nos ocurrió. Yo creo que en principios del Siglo XXI es muy difícil que a uno se le ocurran plenamente las cosas, casi siempre está uno en esa labor que no deja de ser importante, de estar aprovechando lo que otros han hecho, pero esto en esta tesis define cuál es la posición que pienso debe tenerse en relación con este tema y que

da a la doctrina toda su importancia. Doctrina.- “Puede acudirse a ella como elemento de análisis y apoyo en la formulación de sentencias, con la condición de atender objetiva y racionalmente a sus argumentaciones jurídicas.” En el sistema jurídico mexicano, por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, solo ofrece un criterio orientador al señalar que “en los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho”; mientras que en su párrafo tercero, dispone que: “en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer por simple analogía y aun, con mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”. Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias acudir a la doctrina, como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal, de carácter restrictivo, solo debe circunscribirse a ella permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla, al que el texto constitucional menciona con literalidad como propia en los juicios del orden civil.

Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional por naturaleza exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y aun desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del Legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la

visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse “que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e incluso a través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar objetiva y racionalmente las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando a su vez, las consideraciones que lo justifiquen”.

En el caso, don Mario de la Cueva sostuvo determinadas posiciones académicas, con el atenuante de que había sido secretario de estudio y cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y previsiblemente ahí empezó a forjar lo que posteriormente lo llevó a ser un prestigiado académico al que muchas veces, sin citarlo, se le está reconociendo a través de la adopción de criterios importantes que se establecieron.

En relación a lo que se ha debatido, yo reiteraría que no estamos en presencia de un texto de la Constitución, que de manera expresa nos señale lo que desde distintas posiciones pretendemos. Si la Constitución tuviera en el artículo 133, un precepto que dijera: “La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la norma suprema a la que estará sujeto todo el orden jurídico nacional”, y enseguida añadiera: La jerarquía de las normas que se encuentran sujetas al orden constitucional es la siguiente, y ahí cada posición pondría lo suyo, y en ese momento pues estaría superado el problema. No, el problema surge de que, de pronto estamos en presencia de amparos, en los que se señala: a mí se me cometió una injusticia porque se me está aplicando esta ley, que en torno a esta materia, que ya había sido regulada en un tratado internacional,

me está perjudicando y entonces yo considero que esa norma específica de ley general es violatoria del 133 constitucional y por ello desde esta perspectiva sí hay un problema de constitucionalidad. Por qué, porque es derivado, porque se está desconociendo el orden jerárquico que deriva de algún modo de ese precepto, y por qué digo de algún modo, porque no es un precepto como el que yo estoy ejemplificando, si así fuera pues no habría discusión, lo que ocurre es que la Suprema Corte se encuentra ante la necesidad de una interpretación que resulte valedera y por eso son las resoluciones mayoritarias; yo no veo ningún problema en que se depure, se pule la tesis anterior, como se ha dicho aquí, dice el ministro Franco González Salas, pues lo que dice el ministro presidente, echa por tierra la tesis, no, yo creo que substancialmente la respeta, porque él no está diciendo que las leyes federales, estén perteneciendo a lo que jerárquicamente es superior, no, está refiriéndose a leyes nacionales, y ahí es donde yo diría se aparta de la literalidad del 133, pero con lógica jurídica, hay leyes que son aplicables a todo el orden nacional y esas leyes no están mencionadas en el 133, a diferencia de los tratados que sí son por naturaleza, referidos al orden nacional y entonces, dentro de esa lógica, viene esa construcción que a mí me ha resultado muy convincente. ¿Por qué? Porque de pronto introduce un elemento que le da coherencia al 133, porque de otra manera, pues surge ese problema de ¿Qué? ¿Están subordinadas las leyes locales a las leyes del Congreso de la Unión? que es a lo que lleva la literalidad. ¿Por qué? Porque todos los jueces tendrán que someterse finalmente a las leyes del Congreso de la Unión y ahí es donde la Suprema Corte probablemente inspirada en un gran académico, ya tiene tesis en las que dice: este es un problema que no es de jerarquía, las leyes locales en las materias locales, son supremas. ¿Por qué? Claro, supremas dentro del orden de la Constitución local y de la



Constitución Federal, pero no como decía una mala redacción de una tesis que se encontrará en los Semanarios Judiciales de otras épocas y que fue corregida, en que se decía que las leyes locales, estaban subordinadas a las leyes federales ¿Cómo? Las leyes federales, regulan las materias del orden federal, las leyes locales, regulan las materias del orden estatal y las leyes nacionales y los tratados celebrados por el presidente de la República, con aprobación del Senado, son los que integran ese orden nacional y todo sometido a la Constitución, es donde yo hablaba de ciertos dogmatismos, no, yo creo que la Corte en esto ha tratado de hacer una interpretación como dijo el presidente más elástica que busca resolver problemas, no crear problemas, ¿No es problema el que de pronto un órgano colegiado de once personas cada quien quiera sostener, o queramos sostener nuestra postura? Pues ese es un gran problema; entonces tenemos que encontrar la fórmula de resolver el problema a través de lo que de algún modo —y en esto yo insisto— sí es defensa de la seguridad jurídica, no veo cómo pueda la otra o las otras posiciones ser defensa de la seguridad jurídica; la consecuencia es que si hoy definimos ésta situación que es de jerarquía o puede ser llamada de otros modos, se crea seguridad jurídica, en uno o en otro sentido; en cambio las posiciones que ya están, bueno, pues en cada momento vamos a ver si esto conviene, si no conviene, qué tiene primacía, pues entonces no creamos seguridad jurídica; por ello, yo reitero mi posición y qué bueno que el ministro Aguirre Anguiano ha aceptado esta posición del ministro Ortiz Mayagoitia, porque para mí sí contribuye mucho a superar las diferencias secundarias que se veían y que estoy de acuerdo con el ministro Franco, esto tendrá que llevar a una perfección en la tesis que se sustentó anteriormente por el Pleno.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Gudiño Pelayo.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Sí señor presidente, gracias, hago uso de la palabra únicamente para fijar mi posición, desde mi punto de vista, el artículo 133 de la Constitución establece dos principios, uno como bien lo decía la ministra Luna Ramos de supremacía de la Constitución, exclusivamente supremacía de la constitución, y otro el de primacía del orden federal, respecto al local, en aquellas materias donde haya concurrencia, o coincidencia, como bien también lo establecía el ministro Franco González Salas.

Yo no veo de dónde podría desprenderse la jerarquía de los tratados respecto de las leyes federales, yo creo que se trata como bien también lo decía la ministra Luna Ramos, de un conflicto de norma aplicable, ante una antinomia normativa igual a la que puede presentarse incluso entre normas del mismo origen, como podría ser entre dos normas de distintos cuerpos normativo federales o entre dos normas previstas en distintos tratados internacionales, cómo resolver la antinomia, es precisamente la cuestión que aquí nos está ocupando; ahora la pregunta es, ¿cómo debe resolverse este conflicto?, ¿cómo decidir cuál norma debe prevalecer?, por lógica, debe procurarse la congruencia y coincidencia del sistema normativo, apuntando una solución que armonice los extremos previstos en ambas normas. Por ello, en primer término debe determinarse cómo se relacionan estas normas específicas entre sí, pues no necesariamente serían excluyentes entre sí, podría resultar por ejemplo complementarias, y esto evidentemente sólo puede depender del contenido específico de cada una de ellas; por ejemplo: si ambas normas establecen beneficios o cargas a favor de un mismo

destinatario, habrá que determinar si tales beneficios o cargas se suman a favor o en cargo del mismo destinatario, o por el contrario, podría darse un caso en el que una de ellas proscriba cierta conducta y la otra la admita, circunstancias ante las cuales habría que determinar si se trata de una regla genérica y una excepción a la misma o de un caso en el que, abiertamente una excluya a la otra, y habrá que elegir cuál de las dos es la que rige el caso concreto

Como se ve, la solución a cada caso está supeditada por variables propias de cada una de ellas, de los que no es posible extraer a priori una regla abstracta y genérica que la resuelva; la solución estará, o más bien, los elementos que permita resolver el conflicto será en función del contenido específico de cada una de las normas encontradas, en los objetos propios de los cuerpos normativos a que éstas pertenecen, y en la manera en que éstas se contextualizan para hacer la solución consistente con el resto del sistema jurídico; para tal efecto, pueden considerarse los siguientes criterios: 1.- La mayor especialidad normativa, ya sea por los sujetos destinatarios de la norma o por la materia de la norma misma; el origen temporal de la norma; el mayor beneficio para el destinatario de la norma; la mayor limitación a la intervención del Estado, en relación con la actividad de los particulares; los principios específicos que rige la materia en la que se presenta el conflicto verbigracia fiscal, penal, civil, laboral, etc.; la posible derogación parcial o relativa de una norma por virtud de la otra, sin que la anterior enumeración pretenda ser limitativa o establezca una prelación, habría que acudir en cada caso al soporte doctrinal, jurisprudencial o normativo que auxilie la resolución del aparente o real contradicción que se haya presentado. Cabe decir, a modo de atrevimiento, que es fácil prever que en la mayoría de los casos, los más frecuentes, serán:

que situaciones normativas que se excluyan prevalezca la aplicación del tratado en aras de la especialidad y el mayor beneficio, se insiste por razones atribuibles al caso, no en virtud de una regla general. Gracias presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra la ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Gracias señor presidente, se ha dicho aquí que las leyes generales conforme al artículo 133, podrían junto con los tratados internacionales formar un bloque de constitucionalidad que de alguna forma estableciera una primacía en relación con el resto de las leyes de nuestro sistema jurídico, y para esto se trae a colación las tesis que este Pleno ha sostenido en materia de educación; pero yo quisiera mencionar que las tesis que la Corte ha sostenido en materia de educación y que tengo a la mano, lo que están estableciendo, en realidad no es que se trate de un problema de supremacía a nivel constitucional, simplemente por tratarse de unas leyes de carácter específico, o diferente a las emitidas por el Congreso de la Unión, no, lo que se está estableciendo aquí en realidad, es la supremacía constitucional, ¿por qué razón? Porque dice: Educación. Las leyes que expidan los Estados y el Distrito Federal en esta materia, deben sujetarse a la ley respectiva, expedida por el Congreso de la Unión, en términos de lo dispuesto por el artículo 3º, fracción VIII, de la Constitución Federal. Voy al artículo 3º, fracción VIII, de la Constitución Federal, ¿qué es lo que nos dice? Nos dice el artículo 3º. “Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado, Federación, Estados y Municipios, impartirán educación preescolar, primaria y secundaria”; la educación primaria y la secundaria son obligatorias, fracción VIII. Dice: “El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias,

destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados, y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquéllos que los infrinjan”. Y también la tesis se refiere al artículo 73, fracción XXV, de la propia Constitución, que es la que establece la facultad para el Congreso de la Unión, para legislar precisamente en esta materia, no les voy a leer el artículo para no cansarlos, pero se refiere exactamente a lo mismo.

Entonces, qué es lo que traigo a colación de esto. Pues no se está estableciendo un especie de leyes distintas, es la propia Constitución la que le está estableciendo en el artículo 3º, y en el artículo 73, la posibilidad de que los Estados, los Municipios; es decir, las Entidades federativas tengan que sumarse a esta Ley Federal, pero lo está estableciendo la propia Constitución, yo no encuentro ni un solo artículo que establezca una disposición similar a esta, referente a los tratados internacionales; entonces, no es que se esté estableciendo un rango de leyes diferentes, que produzcan una vinculación distinta, respecto de las leyes locales y de las Municipales, simple y sencillamente es, la misma Constitución la que está determinando que sí se tienen que regir a esto, ¿qué quiere decir? Que los Estados, las Entidades federativas, cedieron a la Constitución Federal esta parte de sus atribuciones y de sus facultades, no es que se esté creando una ley especial, es la propia Constitución la que así lo está determinado; entonces, no hay un bloque de constitucionalidad de leyes diferentes, es la propia Constitución la que así lo dice.

Ahora, en la tesis que hemos estado discutiendo, en alguna parte se menciona también, como una de las razones para que

prevalezcan los tratados respecto de las leyes locales, que si estos son firmados por el presidente de la República, y aprobados por el Senado, obedece de alguna forma, a que no existe limitación competencial entre la Federación y las Entidades federativas; esto es, no se toma en cuenta la competencia local o federal del contenido del tratado, sino por mandato expreso del artículo 133. Yo quisiera decirles, lo que pasa es que las Entidades federativas no tienen facultades para firmar tratados internacionales, el 124 de la Constitución lo dice expresamente, y el 117 prohíbe a las Entidades esta posibilidad; entonces, de esta manera, lo único que se estaba refiriendo esta tesis en cuanto a las posibilidades de competencia, es que la Federación en materia de tratados, lo que está representando es un bloque único como un Estado federal, como un Estado unitario frente a los Estados con los cuales lleva a cabo compromisos de carácter internacional; por esa razón, perdónenme, no comparto el hecho de que se establezca, que los tratados parten de un rango diferente a lo que implica toda la legislación de nuestro derecho interno; puesto que aun en el caso de las tesis que se citan, no estamos hablando de una ley distinta, simplemente es la propia Constitución la que está dando ese carácter; y por tanto, lo que está prevaleciendo es precisamente la supremacía constitucional. Gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra, la señora ministra Sánchez Cordero.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Gracias ministro presidente.

Bueno, lo primero que quisiera yo decir es que, comparto en gran parte lo que mencionó el ministro presidente, que viene más o

menos en la línea del proyecto, digamos, matizándolo, y haciendo ajustes importantes; desde luego, existe una complejidad de señalar una jerarquía específica de los tratados internacionales, en este artículo 133 constitucional, es decir con el material constitucional que se tienen y desde luego se torna aún más compleja, pues a lo máximo que se aspira es hacer una interpretación como la ha hecho el ministro presidente, sistemática del material constitucional que tenemos a la mano, en esa virtud se trata de buscar que tanto el orden internacional por supuesto coexista, con el orden nacional armónicamente, pero en esa virtud y en lo que me permite a mí estar en favor de la posición que han externado el ministro Azuela, el ministro presidente, el ministro Góngora Pimentel y el ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano, es que desde luego lo que nos permite señalar que el derecho internacional de los tratados es un sistema que debe prevalecer incluso por encima de las leyes ordinarias, es que la propia Constitución establece en diversos artículos, los sistemas de recepción y de reenvío de las normas internacionales, así también, contrario a la posición de la ministra, el sistema para la celebración y aprobación de los tratados y además del mecanismo procesal de control constitucional de estos, en esa virtud, yo si me adhiero a la posición del ministro presidente; además, yo quisiera decirles que a mí realmente me mortificó un poco que el ministro Cossío hiciera alusión que a lo mejor pudiéramos tirar o ir en contra de esta tesis tan interesante del asunto Temixco de la controversia constitucional, que aquí la tengo, la finalidad de control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluye también de manera relevante el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los entes u órganos de poder. Yo siento que podría llegar a suceder que una ley general o una ley ordinaria, contenga un principio pro omine o una norma de mayor beneficio

que algún tratado internacional, pero en mi opinión esto se convertiría más bien en un conflicto entre derechos fundamentales, ya no a nivel normativo, sino a nivel constitucional, entonces en ese sentido, yo discrepo de la opinión de que pudiéramos de alguna manera cuestionar este principio pro omine o que pudiéramos de alguna manera afectar o apartarnos de la tesis tan importante y tan interesante de este caso que es un parteaguas en la historia de las controversias constitucionales en la Suprema Corte, por esa razón señor ministro presidente, yo estaría en favor de esa posición. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Valls.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Gracias señor presidente. Señoras ministras, señores ministros, si lo que estamos buscando aquí es la seguridad jurídica, es claro que mi posición se adhiere a la que han postulado los señores ministros Ortiz Mayagoitia y Azuela. El artículo 133 constitucional, desde mi punto de vista, sí establece una jerarquía de leyes constitucionales como las llama el doctor Ulises Schmill o nacionales, si se quiere, una jerarquía de leyes constitucionales o nacionales en el derecho positivo mexicano, Constitución, los tratados internacionales y las leyes constitucionales o nacionales o sea las que emanan directamente de la Constitución, en ese sentido la Suprema Corte, desde mi punto de vista, adoptó un enfoque correcto en su ejecutoria de 1999, puesto que coloca a los órganos del Estado en un plano superior a la en que se ubican los órganos federales o locales, cuando establece que es la Constitución, los tratados, las leyes que emanen de ella, ahora, por lo que se refiere a las leyes federales y locales, entre ellas no hay jerarquía, no hay jerarquía entre ellas, porque son ámbitos competenciales diferentes y no puede haber jerarquía entre leyes



que atienden a distintos ámbitos de competencia, tampoco –es mi punto de vista-- podemos limitar la jerarquía o la jerarquización a la doctrina que señala, con todo respeto para la señora ministra Luna Ramos, porque eso equivaldría a reducir el contenido del concepto, jerarquía es gradación, es orden, en una serie de personas de valores o de dignidades, es en este sentido como lo maneja la tesis de 99 que desde ese punto de vista, decía, sí hay jerarquía de normas, pero de normas que tienen el nivel de constitucionales o de nacionales, mas no entre normas federales y locales, definitivamente. Muchas gracias señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Gracias señor presidente. Para una última intervención. Por lo que veo se va a sostener la tesis del noventa y nueve, y yo creo que tendría entonces que contestarse los siguientes argumentos de la tesis de noventa y nueve. Se dice ahí: los tratados internacionales son superiores, porque el Constituyente ha facultado al presidente a suscribirlos, en su calidad de jefe de Estado, y al Senado, porque interviene como representante de la voluntad de las Entidades Federativas, primera afirmación. Yo creo que el hecho de que el jefe de Estado apruebe un tratado, nada indica sobre la jerarquía de los tratados, sobre todo en un sistema de carácter federal. Segundo. Desde mil novecientos noventa y seis, al menos, el Senado no representa a las Entidades Federativas, representa población; entonces, estos dos elementos de la tesis de noventa y nueve, a mi entender, no se sostienen.

En segundo lugar se dice, que nuestro orden jurídico es federal, y por ende, se compone de varios órdenes normativos; que esto sea así, no define tampoco el hecho o la característica de que los

tratados internacionales tengan una jerarquía superior a la Constitución. Me parece que estábamos buscando definir la jerarquía de los tratados internacionales, y lo que estamos haciendo ahora, es generar un nuevo orden jurídico; decía el ministro Aguirre, y citando muy bien a Ortega, que a él no le preocupaba si teníamos o no teníamos un matiz en las palabras, yo citaré a Freud, y diría que si uno empieza cediendo en las palabras, termina cediendo en los hechos. Cuando se hace esta distinción, me parece que es muy importante verlo, lo que estamos generando es un nuevo orden jurídico de jerarquía superior a la Federación, a los Estados, al Distrito Federal, y a los Municipios; si lo quieren ver en términos, simplemente de una expresión gráfica, primero está la Constitución, abajo estaría un orden nacional, que es como se le ha denominado, luego el federal, luego el estatal, el del distrito y abajo un orden municipal; entonces, no es cualquier cosa generar esta tesis. Se ha invocado muchísimo aquí la idea de que la seguridad jurídica es lo que se está garantizando, yo abro la siguiente cuestión: ¿estamos contribuyendo a la seguridad jurídica cuando estamos generando un orden jurídico nacional nuevo, cuyas leyes no conocemos?. Este es un asunto, me parece, de extraordinaria importancia, porque las leyes federales, las leyes locales, el Distrito Federal, van a depender su condición de validez, me da igual si es la Kelseniana o la judicial, de que satisfagan los contenidos de las leyes del orden jurídico nacional; entonces, el problema se ha ido desplazando, de definir un problema de jerarquía de tratados, generamos ya un orden jurídico novedoso, y éste me parece que es importante. Cuando identifiquemos cuáles son las leyes del orden jurídico nacional, las leyes locales o del Distrito Federal que no lo satisfagan, van a ser leyes, insisto, inválidas, y este no es un problema menor; ahora bien, voy a lo siguiente: el criterio que estamos adoptando para identificar las

leyes del orden jurídico nacional, son exclusivamente de las atribuciones concurrentes, en donde la Federación, y en caso específico 3º., 21 y 4 incisos del 73, fracción XXIX, está determinando sus condiciones; entonces, me parece que si ese es el criterio para construir un nuevo orden jurídico nacional que va a estar comprendido por las normas de esas atribuciones, más las normas derivadas de los tratados internacionales, eso sí me parece que genera una enorme inseguridad jurídica, porque es algo que está construyéndose aquí y en este caso. Cuando yo me referí al caso de Temixco, no me refería tanto al principio pro omine, me refería más al elemento de diferenciación de los órdenes jurídicos, que después fue reconstituido en Pachuca y Tulancingo, ahí dijimos que había un orden federal, uno estatal, uno del distrito y uno municipal; entonces, aquí insisto, se modifica el criterio porque estamos creando un orden jurídico novedoso, del cual dependen condiciones de validez, judiciales o teóricas que es la misma condición de validez, y tiene razón la señora ministra, sí se afecta el principio pro omine de Temixco, y por qué se afecta, porque si siempre va a prevalecer el tratado sobre la ley, cuando la ley otorgue mayores beneficios, no se va a poder aplicar la ley, y si nos fijamos esa posición del tratado, va a estar encima de las leyes federales, de las leyes locales, del Distrito Federal y de las disposiciones municipales; entonces, el principio pro omine, y ella lo ve muy correctamente, sí se va a afectar en Temixco; entonces, me parece que no es un criterio simple, hemos ido moviéndonos en la búsqueda de los fundamentos para sostener la jerarquía de los tratados sobre las leyes, de una posición donde sólo teníamos que identificar a la construcción de un orden jurídico novedoso que genera condiciones de validez. Yo como a mi juicio, primero, no se sostiene, porque ni el Senado es representante de las entidades federativas, esto es una historia vieja, desde la enmienda 16, a la

Constitución de los Estados Unidos, esto desapareció en 1903, entre nosotros ya desapareció. Dos, porque el que, el presidente de la República es el jefe de Estado, nada indica un problema de jerarquía. Tres, porque la idea del orden nacional, derivado de facultades estrictamente concurrentes, no genera un orden nacional, como también lo decía el ministro Silva Meza, yo creo que de aquí, no se tienen a mi juicio, elementos suficientes para sostener: primero, una jerarquía superior a los tratados, y, dos: generar un orden jurídico nuevo en esta virtud; por esas razones, ofrezco una disculpa por esta tercera intervención, me sigo manifestando en contra del proyecto modificado.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Cuando hablamos de interpretación, hablamos de ideas, y no hablamos de hechos, yo estoy de acuerdo en que los hechos son terquísimos, y éstos son, y respecto a ellos no se puede claudicar; cuando los hechos representan duda, simplemente no están probados, cuando la aplicación de la Ley representa duda, hay ciertos principios en ciertas materias que deben de jugar en pro normalmente de la parte más débil, pero yo insisto, nada tienen que ver los hechos que reconozco que son terquísimos en esta especie y en esta discusión. En segundo lugar, una cosa es tomar en cuenta la jerarquización y la clasificación para efectos de esquematización que nos lleve a la seguridad jurídica, y una cosa es hacer un paseo exhaustivo acerca de las diferentes posibilidades por toda la Constitución, en contraste con diferentes normas, y con diferentes artículos constitucionales en su inmersión dentro de la propia Constitución, no, no es el objeto de este estudio. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Si me permiten, señor ministro Silva Meza.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Gracias. En este orden de ideas, en relación con la tesis concretamente y dando por sentada la problemática de su falta de sustentación suficiente para emitir el criterio entre tratados y leyes, yo quiero insistir en la problemática, o en tres puntos de esta problemática que se establece o se deriva en relación con el establecimiento de una primacía o prevalencia de un tratado sobre una ley, en tanto que, esto puede presentar problemas de carácter relativo y contingente; relativo porque esta primacía del tratado, debe limitarse al ámbito, precisamente al tratado, como decía con anterioridad, lo cual deriva que sea capaz de mantener su aplicabilidad fuera de ese ámbito, esto es un problema relativo, exclusivamente al ámbito del tratado; contingente en función de que, también estamos hablando de reciprocidad, otro problema también en cuanto a que, hubiera esta confrontación respecto de una ley, que estuviera desarrollando principios constitucionales, entonces si establecemos esta jerarquía, hay que tomar en cuenta el sustento que se va a dar, que parece que el que tiene, no es suficiente. Gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Gracias señor ministro. Primero una disculpa a la señora ministra Luna Ramos, yo no quise referirme directamente a expresiones de ella, lo que quise significar es que el tema de la primacía, fue ella quien lo trajo a discusión, por haber repartido un documento que lo sustenta, y que, en cuanto a los alcances de la primacía, desde mi punto de vista, llevan al control difuso de la Constitución; pero leo el penúltimo párrafo del dictamen que nos repartió la señora ministra, dice: Por ello, en el caso de que la norma interna no

pueda interpretarse en forma acorde al contenido del tratado, aquélla debe dejarse de lado, la ley contraria al tratado se debe dejar de lado para dar lugar a la aplicación plena y directa de la disposición internacional; esto para mí es un control difuso de apego a la norma superior en el caso.

Decía el señor ministro Silva Meza: el control difuso sólo se da por inaplicación de una norma ya aplicada; así lo tenemos previsto en México a través del amparo directo, pero en otras latitudes el control difuso es para no aplicar la norma que se estima contraria a la Constitución, aquí, como hemos dicho que es potestad concentrada del Poder Judicial de la Federación, obligamos a las autoridades a que apliquen la ley a pesar de que el operador la estime inconstitucional para que sea una juez constitucional el que la desaplique; por eso, mi manifestación en el sentido de que este criterio abriría las puertas de control difuso. Se dice que la propuesta que hice descansa en premisas equivocadas, que atenta en primer lugar, contra el principio pro omine, porque si una ley ordinaria da más derechos o beneficios que el tratado internacional, lo que habrá que aplicar es el tratado y no la ley más benéfica, esto sería totalmente contrario a la historia jurisprudencial de la Suprema Corte, donde hemos dicho que las garantías individuales es un mínimo tutelado por la Constitución y que las normas secundarias lo pueden expandir; todo lo que otorgue más beneficios que la Constitución, no la contradice; en ese sentido no veo que generemos este atentar contra el principio pro omine.

Se dice que si cambiamos la expresión “orden federal” por “orden nacional” sólo creamos confusión, es cierto, yo estoy de acuerdo, si solamente suprimiéramos, hay orden jurídico constitucional, orden jurídico nacional, orden jurídico local, pero afortunadamente

en la última participación del señor ministro Cossío hizo muy bien el diseño; en la cúspide: la Constitución, que es derecho nacional, sin lugar a dudas, es válida para todos los habitantes de México y para todos los niveles de gobierno, pero inmediatamente abajo de la Constitución como orden jurídico nacional, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales; por qué las Leyes Generales, éstas, las leyes generales, son aquéllas en las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución renuncian expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran al Estado mexicano. La facultad para establecer este tipo de leyes implica una excepción al principio establecido en el artículo 124 constitucional; además, debe tomarse en cuenta que estas leyes no son generadas mutuo propio por el Congreso de la Unión, sino que se sustentan en cláusulas constitucionales expresas que dan lugar al surgimiento de leyes de diversa naturaleza a las leyes federales; bien nos decía hace un momento la ministra Luna Ramos: la Ley General de Educación tiene sustento directo en el artículo 3º, fracción VIII, igual la Ley General de Salud, igual la Ley General de Seguridad Pública, igual la Ley General de Asentamientos Humanos; son siete, ocho casos expresamente definidos; incluso, cabe destacar que las leyes federales son creadas como principio general para ser aplicadas únicamente por autoridades federales, salvo las excepciones previstas en la propia Constitución, como sucede con la Ley Federal del Trabajo en el caso de las Juntas locales y el Código de Comercio en el caso de los jueces locales, hay la excepción constitucional señalada.

En el caso de actos materialmente administrativos para que una autoridad local aplique una ley federal en términos de lo previsto en la fracción VIII del artículo 116 constitucional, se requiere de

un convenio sustentado en una ley, como sucede con los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal. En cambio, las leyes generales por disposición constitucional, no legal, son creadas para ser aplicadas por las autoridades, tanto federales, locales, del Distrito Federal y de los municipios; vinculan, no solamente a operadores, sino a órganos legislativos. En la Ley Federal de Asentamientos Humanos se dice: “Los Estados expedirán leyes de la materia sujetos a los principios que aquí se han dado”.

Por otra parte, el bloque de constitucionalidad se ve como algo extraño. Yo quiero informar al Pleno y recordar a los señores ministros de la Segunda Sala, que reconocimos ya la existencia de un pequeño bloque de constitucionalidad en materia de trabajo.

El artículo 115, fracción VIII, segundo párrafo, dice: “Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base en lo dispuesto por el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias”. Lo mismo dice el 116, tratándose de los trabajadores estatales: “Las legislaturas ...”; etc.

Y qué dijo la Segunda Sala en varios asuntos: “La constitucionalidad de una ley de carrera civil que rige relaciones entre empleados municipales y el patrón equiparado, debe juzgarse su constitucionalidad, no sólo a la luz directa del 123, sino atendiendo a los principios establecidos en la Ley Federal del Trabajo y en la Ley Federal del Trabajo Burocrático.”



Y hemos declarado inconstitucionalidades en esta materia, por violación a principios de ley federal; pero esta ley federal, hay una excepción constitucional claramente marcada.

Hago notar que el artículo 133 de la Constitución no habla de leyes federales, esta Constitución: “Las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella...”; y en el estudio que les presenté desde mil ochocientos cincuenta y siete, cuarenta y siete me parece o cincuenta y siete, se distinguía: leyes generales, leyes a secas, leyes federales y leyes que emanan del Congreso General, equiparables a leyes generales.

Pero por otro lado, yo creo que nuestra responsabilidad como jueces constitucionales, es dar aquella interpretación que haga funcional al precepto y si el 133 constitucional, dice: “Serán”, en plural, y se refiere a Constitución, a tratados y a leyes que emanen del Congreso de la Unión. ¡Caramba!, las interpretaciones que oigo en el sentido de que la única supremacía establecida es para la Constitución, no para los tratados internacionales, y que los problemas de aplicación de tratados se deben sujetar al principio de primacía en razón de su contenido o especialidad; pues los colocamos exactamente en el mismo nivel normativo de las demás leyes secundarias.

El reproche a quienes estamos en el sentido de confirmar la tesis anterior de que no hay bases suficientemente sólidas para sostener la supremacía de los tratados internacionales, yo lo contrasto con la pretensión de que donde la Constitución dice, “serán la Ley Suprema”, no dice nada para los tratados, y qué de la segunda parte del 133, cuando expresa, “los jueces de los estados, los aplicará (en plural otra vez), aun en contra de lo que dispongan las Constituciones locales”, ha dicho el señor ministro don Juan Silva Meza: Para mí, el 133 solamente establece una

tipología de normas, hay normas de esta naturaleza, de esta otra, pero no hay aquí ninguna prelación, entonces para que usar la palabra, serán la Ley Suprema, ¿que al violarse por disposición o actos de autoridad el contenido de una ley general, se viola la Constitución?, claro, eso es precisamente lo que estamos sosteniendo; cuando se viola una Ley Ordinaria Federal, es decir, se violará el 14 constitucional de manera indirecta, pero no hay una violación a mandato expreso de la Constitución que tenga que ver con esa ley. Las razones para sustentar la tesis que no se comparten, creo que la proposición de un nuevo enfoque a la interpretación del artículo 133, nos permite superarlo, ¿por qué los tratados ocupan un rango superior a las leyes ordinarias federales y a las leyes estatales y municipales?, porque lo dice el artículo 133 de la Constitución, porque los tratados internacionales, se ubican, conforme a esta interpretación en un nivel normativo que es más importante que la federación, como entidad política; su fuerza coercitiva abarca los tres niveles de gobierno y todo el territorio nacional. Generamos con esto inseguridad jurídica, porque no sabemos bien a bien, cuáles leyes componen el orden jurídico nacional, al contrario, diría yo, se están enunciando una a una de las que lo componen con mención del texto constitucional que manda expedirlas al Congreso, por eso la expresión “Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella”, yo la relaciono con la obligación constitucional que tiene el Congreso de expedir estas leyes por cláusula constitucional expresa, no son leyes que el Congreso pueda o no emitir, está obligado a hacerlo. Por estas razones, yo también, como lo han dicho ya algunos señores ministros, y sobre todo contando con la amable aceptación del señor ministro ponente, con las modificaciones que él está de acuerdo en introducir a su proyecto, me manifestaré en favor, y si estiman los señores ministros que está discutido el tema, como en lo esencial

la propuesta del proyecto es lo que estaremos votando, ordenaré al secretario que tome votación con el proyecto o en contra del proyecto. Por favor señor secretario.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Sí, nada más quisiera hacer una puntualización y una aclaración, para mí, basta y sobra el artículo 133 constitucional, en despunte con los otros artículos que hablan de tratados internacionales en la propia Constitución para crear un sistema, sistema que lleva la interpretación de la jerarquía superior de los tratados inferior a la Constitución; sin embargo, como la tesis del ministro Ortiz Mayagoitia no choca frontalmente con esto, la acepto y por tanto, estoy de acuerdo en ajustar mi proyecto.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** En contra.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En el mismo sentido.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO GÓNGORA PIMENTEL:** Con el voto del ministro Aguirre.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Con el proyecto.

**SEÑOR MINISTRO VALLS HERNÁNDEZ:** Con el proyecto modificado.

**SEÑORA MINISTRA SÁNCHEZ CORDERO:** Yo también con el proyecto modificado, en los términos del ministro presidente.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** En contra.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ORTIZ MAYAGOITIA:** Voto en favor del proyecto, con la aclaración que ya hice, de que el tratado internacional está incluso por encima de las leyes

generales y esto en atención a los principios de derecho internacional que se manejan en el proyecto.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Señor ministro presidente, hay mayoría de 6 votos en favor del proyecto modificado en los términos por usted sugeridos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: BIEN, PUES ENTONCES EN ESTE SENTIDO SE DEBEN RESOLVER TODOS LOS ASUNTOS CON LOS QUE SE HA DADO CUENTA.**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Tiene la palabra el señor ministro Franco González.

**SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS:** Nada más señor ministro, para solicitarle que consideren que haré voto particular en el presente caso.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Ministra Luna Ramos.

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** En el mismo sentido señor presidente.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¿Particular también?

**SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS:** Pues, a la mejor podemos unirnos, nos pondríamos de acuerdo con el señor ministro.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Cossío.

**SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ:** Particular señor.

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Voto particular también.

**SEÑOR MINISTRO SILVA MEZA:** Particular.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Señor presidente, estamos inaugurando un sistema; primero señalar la tesis que regirá nuestras decisiones sobre esta materia; desde luego nada es eterno.

En ese mérito, habrá que hacer las tesis y esas tesis propongo a ustedes, que admitan en su caso los votos particulares y resolvamos de acuerdo con estas tesis todos los asuntos en Sala, como se había dicho al principio.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** ¡Ah!, esa es una propuesta.

Señor ministro Azuela Güitrón, tiene la palabra.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Debo entender, que en la forma como hemos debatido e incluso habiéndose dado cuenta con todos los asuntos que tienen esta problemática, debe estimarse que al haber aprobado esta decisión hay jurisprudencia, porque se está sustentando en 13 o 14 asuntos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Sólo son 6 votos.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** ¡Ah!, es cierto, es cierto.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Por eso la preocupación.

Si les parece decreto un receso y luego comentamos esto.

**(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:05 HORAS)**

**(SE REANUDA LA SESIÓN A LAS 13:25 HORAS)**

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Se reanuda la sesión.

Señores ministros como se han generado ciertas inquietudes, en torno a qué es lo que hemos decidido y qué paso sigue, quisiera si ustedes me lo permiten explicar la intención de la propuesta original que les hice, y que en principio han admitido.

Todos estos asuntos tienen como característica principal, que en ellos la parte quejosa, aduce como argumento de defensa, que los tratados internacionales que en cada uno de estos expedientes se invocan, son de jerarquía normativa superior a leyes expedidas por el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 131 de la Constitución en materia económica, porque el contenido de estas leyes, no atiende o va más allá de lo que contiene el tratado internacional; es importante destacar que en ninguno de estos casos y ya lo hizo así con toda claridad el ministro ponente, en ninguno de estos casos se está impugnando la inconstitucionalidad del tratado, al contrario, el tratado se da por bueno, y se dice: la ley que me han aplicado al cobrarme derechos arancelarios por introducir mercancías al país está en pugna con el tratado.

En todos los casos la parte quejosa sostiene que este desacuerdo de la ley con el tratado, importa un vicio de inconstitucionalidad para la ley, en virtud de que el tratado es un orden jurídico superior a la ley.

Por esta precisa razón vinieron todos los asuntos al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y lo que yo les propuse es, que los viéramos en conjunto y discutiéramos en abstracto el tema de la jerarquía normativa de los tratados internacionales, hecho lo cual, se redacta la tesis correspondiente, y se hará reserva de jurisdicción a la Sala de su origen, en todos los casos, para que la Sala, determine ya, si hay o no desajuste entre la ley

ordinaria y el tratado internacional y la conclusión será, sí hay desajuste entre la ley y el tratado se viola el artículo 133 de la Constitución y se concede el amparo, o no hay ningún desajuste entre la ley y el tratado el concepto de violación hecho valer es infundado y se niega el amparo.

Para este ejercicio no hace falta ya que ninguna de las dos Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronuncien en torno a la jerarquía normativa de los tratados; eso ya está votado y resuelto aquí por el Tribunal Pleno, no hay ningún problema en que, creo que tres ministros de la Primera Sala, votaron en contra de esta tesis y que por eso al discutirse los asuntos en la Primera Sala, pudieran salir en contra de lo decidido por el Pleno, ¡no! Lo que hemos hecho es dividir la jurisdicción para conocer aquí solamente de este tema y devolver a las Salas, lo que era ya de su competencia originaria.

Esto es un escalamiento jurisdiccional, inverso le llamaría yo, ya lo tenemos en otro sentido, cuando en amparo contra leyes, los jueces de Distrito, remiten en Recurso de Revisión a los Tribunales Colegiados y ellos resuelven todos los temas de procedencia, de personería, legitimación, actos distintos a la ley impugnada, ejercen su jurisdicción en la materia de su competencia y nos mandan a la Sala únicamente el problema de constitucionalidad.

Igual sucede cuando viene la revisión contra leyes aquí a la Sala, la Sala se pronuncia sobre la constitucionalidad de la ley, dice: niego el amparo y en consecuencia le devuelvo jurisdicción.

Creo que en esto, está claramente entendido, sin embargo lo pongo a la consideración de todos ustedes.

Si señor ministro Azuela.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Naturalmente coincido con todo lo que usted ha dicho y yo únicamente me permitiría hacer la siguiente sugerencia: como a todos consta en tanto que hemos sido participantes en este debate, fue muy cuestionado lo que finalmente se resolvió mayoritariamente; por otro lado, quienes integramos la mayoría, en su momento expusimos argumentos que quizá nos pareciera que pueden fortalecer el proyecto.

Se aceptó modificar el proyecto y en esa modificación, estimo que hay un poco la aceptación de muchas de las sugerencias, especialmente de lo dicho por el señor presidente, pero sí considero fundamental que antes de que esto se vaya a las Salas se presente el proyecto de engrose, y el proyecto de engrose podamos debatirlo, lo mismo las tesis correspondientes.

Entonces yo haría esa sugerencia.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Señor ministro Aguirre Anguiano.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** Será un gusto presentar ese proyecto de engrose, para discutirlo entre los ministros de la mayoría, exclusivamente con exclusión de la minoría.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Así quedó aclarado ya en un precedente, recordarán los señores ministros que al hacer esta propuesta pues yo les envía una pequeña proposición acerca del esquema del engrose, está hecho muy de carrera y seguramente



lo que hará el señor ministro Aguirre Anguiano vendrá mucho mejor.

Pero proponía simplemente un primer considerando de competencia del Pleno y diciendo que se asume única y exclusivamente para resolver el tema que determinó el envío del asunto al Tribunal Pleno, y que en todo lo demás se debe hacer reserva de jurisdicción a la Sala de origen.

Un segundo considerando en el que ya se aborda el tema, se determina el criterio del Pleno y que debe culminar como si fuera una contradicción de tesis, con la inclusión del texto de la tesis que se propone.

Esto es una sugerencia, puede no venir así, sino solo el criterio y separado redactar la tesis, señor ministro.

**SEÑOR MINISTRO AGUIRRE ANGUIANO:** A mí me parece muy apreciable esta sugerencia, máxime que estamos haciendo camino con este asunto, es un sistema mediante el cual estamos segmentando una resolución, y reservando nuestras propias Salas la decisión de ciertos temas, arrojando para el Pleno, la del señalamiento de las tesis fundamentales, esto es muy importante y por tanto es muy apreciable también, el hecho de que discutamos el engrose en la forma más amplia posible, gracias.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Y EN CUANTO A LOS PUNTOS DECISORIOS ES MERAMENTE DECLARATIVO, ES DECIR, EN LA MATERIA CUYO CONOCIMIENTO ASUMIÓ ESTE TRIBUNAL PLENO SE DECLARA QUE EL TRATADO INTERNACIONAL IMPUGNADO, OCUPA UN LUGAR JERÁRQUICO SUPERIOR INMEDIATAMENTE DEBAJO DE LA CONSTITUCIÓN.**

**SEÑOR MINISTRO GUDIÑO PELAYO:** Si señor presidente, para una consulta-pregunta, esa parte que resuelve el Pleno sería conveniente incluirla en cada uno de los... sería un considerando a cada uno de los asuntos.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Así es, por eso se dio cuenta con todos.

**SEÑOR MINISTRO AZUELA GÜITRÓN:** Yo incluso entiendo que es como cuando un Tribunal Colegiado de Circuito estudia cuestiones de improcedencia habiendo un problema de constitucionalidad, él dicta su resolución y simplemente reserva jurisdicción y luego ya la Corte asume jurisdicción y no tiene que repetir nada de lo que dijo el colegiado, entonces aquí igual sería ya la Sala asume jurisdicción, y ya nada tiene que decir de lo que dijo el Pleno.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Efectivamente señor ministro y por eso creo aquí, que la devolución del asunto a las Salas no ocasionará ningún problema con la votación, porque lo que van a votar son los temas que están pendientes de resolver y no éste.

Bien, entonces, habiendo alcanzado todos estos acuerdos, creo que además del señor ministro Aguirre Anguiano, hay otros ponentes.

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:** Sí, cómo no.

**SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE:** Entonces, es muy importante que se traiga cuando menos, el primer asunto para aprobación del engrose, porque ya en todos los demás se aplicará el mismo pronunciamiento.

¿Están de acuerdo en todo esto señores ministros?

**(VOTACIÓN FAVORABLE)**

Bueno, pues con estas aclaraciones, les comento que como todos veníamos con la preocupación de estos asuntos y los que siguen tienen un grado de complejidad elevado, les propongo levantar la sesión de este día, para que el próximo jueves continuemos con los asuntos de la lista.

Se levanta la sesión.

**(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:40 HORAS)**