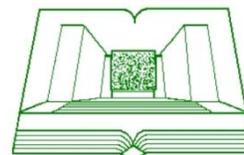


SPE-ISS-03-06



DIRECCIÓN GENERAL
DE BIBLIOTECAS
SIID

SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Subdirección de Política Exterior

Análisis del proceso de armonización de la legislación mexicana respecto de un tratado internacional, en el ámbito federal, estatal y municipal

Mtra. Elma del Carmen Trejo García
Investigadora Parlamentaria

Lic. Alma Arámbula Reyes
Lic. Margarita Alvarez Romero
Asistentes de Investigación Parlamentaria

Julio, 2006

Av. Congreso de la Unión Núm. 66, Col. El Parque,
México, D.F., C.P. 15969
Tel: 5628-1318 y 5628-1300 ext. 4711; Fax: 5628-1316
e-mail: elma.trejo@congreso.gob.mx

Índice

| | | |
|------|--|---|
| I. | Introducción | 1 |
| II. | Proceso de armonización de la legislación mexicana respecto de un tratado internacional, en el ámbito federal, estatal y municipal | 2 |
| VI. | Conclusiones | 8 |
| VII. | Fuentes consultadas | 9 |

I. INTRODUCCIÓN

Debido a la apertura internacional de nuestro país, en los últimos años ha celebrado una gran cantidad de tratados internacionales de diversa índole (económicos, políticos, culturales, comerciales, tecnológicos, etc), y por mencionar dos de mayor trascendencia en materia comercial han sido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea (TLCUEM).

El proceso de creación de un tratado internacional, está compuesto por cuatro etapas: a) negociación; b) adopción del texto; c) autenticación del texto; y d) manifestación del consentimiento.

Para efectos del presente trabajo, nos ubicaremos en la primera etapa, la negociación dentro del proceso de creación de un tratado internacional, ya que en ésta los países contratantes proponen, discuten y aprueban el contenido y alcance del tratado.

Entre los diversos y complejos temas que enfrentan las negociaciones para la celebración de un tratado internacional, se encuentra el llamado proceso de armonización de la legislación de los países contratantes.

II. PROCESO DE ARMONIZACIÓN DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA RESPECTO DE UN TRATADO INTERNACIONAL, EN EL ÁMBITO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL

Antes de entrar al estudio propiamente del tema que nos ocupa, es necesario precisar que la disposición constitucional que da fundamento a la armonización, es el artículo 133, que dispone lo siguiente: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

Del contenido del precepto constitucional, se advierte que los tratados internacionales celebrados o que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado serán Ley Suprema, en razón de que dichos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional.

Ahora bien, los tratados internacionales son regulados por el derecho internacional público definido por Loretta Ortiz como “aquella rama del derecho que regula el comportamiento de los Estados y demás sujetos atípicos mediante un conjunto de normas positivizadas por los poderes normativos peculiares de la comunidad internacional.”¹

Por su parte, la Convención de Viena, en el numeral 2, punto 1, inciso a), define al tratado como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y

¹ ORTIZ Ahlf, Loretta, Derecho Internacional Público. México, Harla, 1993, p. 5.

regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.”²

Precisado lo anterior, debe decirse que el proceso de armonización consiste en adecuar la legislación interna de los países contratantes de manera que no se rechacen, para el efecto de que se pueda lograr el fin que se persigue con el acuerdo internacional.

Cabe señalar que con la armonización no se pretende unificar las leyes de los países parte en los tratados internacionales, en razón de que el objeto no es que se dicten leyes comunes, pues de lo contrario implicaría desconocer las características esenciales que contiene las leyes de origen. En efecto, la armonización legislativa exige la implementación de ciertos cambios en la normatividad interna de los Estados, para crear las similitudes necesarias a fin de obtener el resultado que se persigue con el tratado.

En la Reunión Especializada de Cooperativas MERCOSUL, de abril de 2003, se propone como proceso de armonización el siguiente: “primero se debe profundizar el estudio de las legislaciones vigentes en cada materia en los distintos países pues ese conocimiento constituye el presupuesto para el avance seguro hacia las sucesivas etapas del proceso de armonización. Aquí el Derecho Comparado desempeña un papel relevante; seguidamente, el análisis crítico de la legislación conduce a detectar las asimetrías existentes entre los regímenes de los diferentes países, de manera tal de poder progresar hacia la armonización con base en aquellos aspectos en los que resulte menester procurar la aproximación legislativa a fin de conciliar los institutos fundamentales; cumplidas adecuadamente las anteriores etapas recién se estará en condiciones de avanzar con paso firme a través de los procedimientos habilitados por los mecanismos -tanto de los

² Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

respectivos ámbitos nacionales como del marco comunitario- para ir plasmando efectivamente la armonización.”³

Cabe señalar que durante el proceso de armonización es común que se presenten algunos problemas, como sería la asimetría entre las legislaciones que puedan generar obstáculo durante el proceso de integración. Un ejemplo es que la ley de uno de los Estados participantes no prevea alguna situación determinante del acuerdo, y el otro o los otros sí, o bien, que uno de los países contratantes tenga elevada a nivel constitucional alguna situación también determinante y el otro país en un nivel inferior.

Esos problemas se han presentado en nuestro país en los diversos acuerdos sobre derechos humanos, ya que el principal conflicto con el que se encuentran las autoridades para hacer efectivos los tratados internacionales en esta materia firmados por nuestro país, es que éstos están supeditados a las leyes nacionales, por lo cual, las autoridades mexicanas han participado en diversos programas para elevar a rango constitucional el término de derechos humanos (condiciones de vida de la población).

En efecto, la Secretaría de Relaciones Exteriores, en colaboración con la Secretaría de Gobernación, ha participado específicamente en lo referente a la política exterior de México en materia de derechos humanos, en la armonización legislativa, así como de los compromisos internacionales ya adquiridos por nuestro país en los diversos foros internacionales.

Por su parte, el presidente de la República, a través del Programa Nacional de Derechos Humanos, presentado el 10 de diciembre de 2004, pretende que estos derechos sean incluidos en la Constitución Federal en beneficio de todos los mexicanos, al manifestar: “A pesar de los avances de los últimos cuatro años, los

³ Reunión Especializada de Cooperativas MERCOSUL, primera publicación de la serie jurídica de

derechos humanos no son todavía una realidad para todos los habitantes del país”, y agregó que “el Programa Nacional de Derechos Humanos busca articular una política de estado que involucra a los Poderes de la Unión, a los diferentes órdenes de gobierno, a los organismos públicos de derechos humanos y a las organizaciones de sociedad civil”.⁴

De conformidad con lo anterior, se advierte que para el gobierno Federal, una alternativa para resolver el problema antes mencionado, sería una reforma constitucional al artículo 133, para efecto de elevar al rango de constitucional los derechos humanos para mejorar la vida de la población mexicana.

Otro problema en el proceso de armonización se actualiza en el derecho interno de los Estados, ya que para un federalismo como el de México, las normas jurídicas de un Estado no son obligatorias para otro, ni siquiera la Constitución local de uno lo es para el otro, por ser autónomos entre sí y frente al gobierno Federal; sin embargo, por la jerarquía de los tratados internacionales no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas ni mucho menos entre los Municipios, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino por mandato expreso del propio artículo 133 de la Constitución Federal, el presidente de la República con aprobación del Senado pueden obligar al Estado Mexicano en cualquier materia, independientemente de que el asunto sea competencia de las entidades federativas.

Además, no debemos olvidar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha ubicado jerárquicamente a los tratados internacionales en el sistema jurídico mexicano por encima de las leyes federales, al sustentar la tesis número P. LXXVII/99, publicada en la página 46, Tomo X, noviembre de 1999, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, bajo el rubro:

la RECM, abril de 2003.

“TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión '... serán la Ley Suprema de toda la Unión ...' parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de 'leyes constitucionales', y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino

⁴ Programa Nacional de Derechos Humanos, Presidencia de la República, 10 de diciembre de 2004.

que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: 'LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA'; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal."⁵

III. CONCLUSIONES

El proceso de armonización consiste en adecuar la legislación interna de los países contratantes de manera que no se rechacen, para el efecto de que se pueda lograr el fin que se persigue con el acuerdo internacional.

⁵ Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Nota: Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época, diciembre de 1992, página 27, de

Con la armonización no se pretende unificar las leyes de los países parte en los tratados internacionales, en razón de que el objeto no es que se dicten leyes comunes, pues de lo contrario implicaría desconocer las características esenciales que contiene las leyes de origen.

Es frecuente que durante el proceso de armonización se presenten algunos problemas, como sería la asimetría entre las legislaciones que puedan generar obstáculo durante el proceso de integración.

Para el gobierno Federal, una alternativa para resolver el problema de los derechos humanos, sería una reforma constitucional al artículo 133, para efecto de elevar al rango de constitucional la mejora de vida de la población mexicana.

Otro problema en el proceso de armonización se actualiza en el derecho interno de las entidades federativas, ya que el presidente de la República con aprobación del Senado puede obligar al Estado Mexicano en cualquier materia, independientemente de que el asunto sea competencia de las entidades federativas.

IV. FUENTES CONSULTADAS

DE OLLOQUI, José Juan, Jornadas sobre México y los tratados de libre comercio. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídica, 2003.

ORTIZ Ahlf, Loretta, Derecho Internacional Público. México, Harla, 1993, p. 5.

Programa Nacional de Derechos Humanos, Presidencia de la República. 10 de diciembre de 2004.

Reunión Especializada de Cooperativas MERCOSUL, primera publicación de la serie jurídica de la RECM, abril de 2003.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

IUS 2005



COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS

Dip. Abdallán Guzmán Cruz
Presidente

Dip. Jorge Leonel Sandoval Figueroa
Secretario

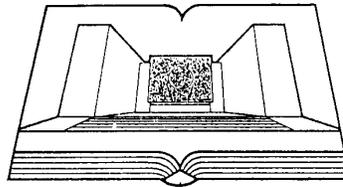
Dip. Carla Rochín Nieto
Secretario

SECRETARÍA GENERAL

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez
Secretario General

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Lic. Emilio Suárez Licona
Encargado



CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Francisco Luna Kan
Director General

DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

Dr. Jorge González Chávez
Director

SUBDIRECCIÓN DE POLÍTICA EXTERIOR

Mtra. Elma del Carmen Trejo García
Subdirectora

Lic. Alma Rosa Arámbula Reyes
Lic. Margarita Alvarez Romero