

27 SEP 2012

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

**SENADOR ERNESTO CORDERO ARROYO
C. PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
H. CÁMARA DE SENADORES
PRESENTE**

27-1
La suscrita **ANGÈLICA DE LA PEÑA GÒMEZ** Senadora de la República a la LXII Legislatura, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 numeral 1, fracción I y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración del Pleno de esta Soberanía la siguiente: **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados¹, en el apartado relativo al *derecho interno y la observancia de los tratados*, establece que un Estado no podrá invocar las

¹ U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331. Viena, 23 de mayo de 1969. Entrada en vigor, 27 de enero de 1980. <http://www.un.org/spanish/law/ilc/convents.htm>

disposiciones de su derecho interno como justificación para el incumplimiento de un compromiso internacional.

Esto significa que una vez que el Estado mexicano ha ratificado un instrumento internacional, tras cumplir con el proceso constitucional contemplado en los artículos 76 fracción I, 89 fracción X y 133 de nuestra carta fundamental, queda obligado jurídica y moralmente a dar cumplimiento de buena fe a sus obligaciones (*principio pacta sunt servanda*).

Lo anterior adquiere aún mayor relevancia, si tomamos en cuenta que de conformidad con lo establecido en el artículo 133 de la Constitución, la propia 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.

Ahora bien, más allá de la indiscutible obligatoriedad de los compromisos internacionales adquiridos por nuestro país frente a la comunidad de naciones, persiste en el ámbito doctrinal un debate fundamental relativo a la jerarquía entre el derecho interno y el derecho internacional.

Hasta nuestros días, y salvo lo estipulado en la última reforma al artículo 1° de la constitución, que dota de rango constitucional a los tratados en materia de derechos humanos, ha prevalecido una visión

mayoritaria que ha concebido a la Constitución referente a los tratados en materia de derechos humanos como la norma fundamental y suprema. Sin embargo, no existe consenso en torno a la jerarquía que debe existir entre las leyes federales aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión, y los tratados internacionales, aprobados exclusivamente por el Senado de la República.

Cabe precisar desde ahora que este es un debate mundial al que los países han dado distintas y muy diversas soluciones. Para algunos, incluido México, el derecho nacional debe prevalecer sobre el derecho internacional. Para otros, el derecho internacional deviene en una fuente suprema y por lo tanto prevalece sobre las normas internas. En este sentido, uno de los objetivos de la presente iniciativa consiste precisamente en abrir y proponer una discusión sobre el modelo más adecuado para nuestro país.

En América Latina, el régimen jurídico de los tratados internacionales posee características muy particulares tanto en los sistemas unicamerales como en los bicamerales, y presenta diversos ejemplos de Constituciones que definen claramente la jerarquía entre leyes y tratados. Destacan los siguientes:

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

Artículo 7.- Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa,

tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, **autoridad superior a las leyes.**

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

Artículo 144.- Los tratados internacionales celebrados por El Salvador con otros Estados o con organismos internacionales, constituyen leyes de la República al entrar en vigencia, conforme a las disposiciones del mismo tratado y de esta Constitución.

La ley no podrá modificar o derogar lo acordado en un tratado vigente para El Salvador. En caso de conflicto entre el tratado y la ley, **prevalecerá el tratado.**

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

Artículo 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; **los tratados** y convenios internacionales; **las leyes orgánicas; las leyes ordinarias;** las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS

Artículo 18.- En caso de conflicto entre un tratado y una Ley **prevalecerá el primero.**

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE ARGENTINA

Artículo 75.- Corresponde al Congreso:

XXII.- Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. **Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.**

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CHILE

Artículo 50. Son atribuciones exclusivas del Congreso:

1) Aprobar o desechar los tratados internacionales que le presentare el Presidente de la República antes de su ratificación. **La aprobación de un tratado se someterá a los trámites de una ley.**

Como es posible apreciar, existe una tendencia creciente en el derecho constitucional de América Latina para establecer desde la máxima norma jurídica la jerarquía entre leyes y tratados. Con excepción de la Constitución Chilena, que establece igual jerarquía para leyes y tratados, todas las demás que se mencionan expresan claramente una visión dualista relativa, que no afecta el principio de supremacía constitucional.

Además, la mayoría de estos países también contempla en sus constituciones el principio de jerarquía especial a los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Por lo tanto, reformar la Constitución mexicana en este sentido dotaría de integralidad a nuestro sistema legal y de mayor certeza a su interacción con el derecho internacional.

En este sentido, uno de los objetivos de la presente iniciativa consiste precisamente en abrir y proponer una discusión sobre el modelo más adecuado para nuestro país.

Hoy nadie puede negar la vertiginosa transformación y evolución del derecho internacional, así como su creciente y determinante influencia en las más diversas y complejas realidades nacionales. De ahí la importancia de que un país como el nuestro emprenda un proceso de revisión de su marco constitucional encaminado a actualizar y hacer más eficiente su forma de interactuar con el mundo.

Dicho lo anterior, resulta pertinente señalar que la actual redacción del artículo 133 de la Constitución es inadecuada para enfrentar los retos de la cada vez más intensa interacción entre el derecho interno y el derecho internacional, toda vez que carece de mecanismos que regulen la incorporación de los compromisos adquiridos al orden nacional jurídico nacional, garanticen su cumplimiento y definan claramente su jerarquía.

De hecho, la vaguedad y la indefinición del artículo 133, fueron las razones que llevaron en 1999 al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a pronunciarse al respecto y a emitir la tesis aislada LXVII/99, misma que establece que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal.

Los principales argumentos que dan sustento a dicha tesis aislada fueron los siguientes²:

“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.

² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, noviembre de 1999, página 46, Pleno, tesis P. LXXVII/99

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 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”.

Con este razonamiento, el pleno del tribunal supremo consideró oportuno abandonar el criterio que daba a las leyes federales y a los tratados internacionales la misma jerarquía normativa, sustituyéndolo por uno que considera a los tratados con jerarquía superior frente al derecho federal.

En nuestra perspectiva, el criterio vigente es correcto pero insuficiente. Estamos convencidos de que poco a poco nuestro país tendrá que ir avanzando hacia una visión dualista e internacionalista

que nos permita dejar atrás el lastre de la supremacía constitucional que tanto ha servido a los gobiernos autoritarios para esconder su esencia antidemocrática y justificar nuestras deficiencias en materia de derechos humanos.

Por ahora, estimamos suficiente abrir el debate al respecto poniendo a su consideración una iniciativa que pretende establecer en el texto constitucional la jerarquía del derecho interno frente al derecho internacional, con la condicionante de que los tratados internacionales deberán ser aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.

La razón por la que proponemos que la votación de los tratados internacionales por parte del Senado sea por dos terceras partes de los presentes, obedece a Lo siguiente:

Si bien es cierto que la Constitución no señala ninguna votación calificada para la aprobación de tratados, también lo es que un tratado internacional se ubica jerárquicamente por encima de las leyes federales.

Con el sistema vigente, y tomando en consideración que el Senado requiere de un quórum legal para sesionar de la mitad más uno de sus miembros, 65 senadores son suficientes para iniciar una sesión y 33 votos son lo que se necesitan para poder aprobar un tratado internacional cuya jerarquía es mayor a la de una ley secundaria aprobada por las dos cámaras a través del proceso legislativo ordinario. Creemos que incorporar la mayoría de dos terceras partes como votación necesaria para la aprobación de un tratado, dotará de mayor certeza y legitimidad a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano.

En esta misma consideración, incorporamos en la iniciativa de reforma, la salvaguarda de aquellas normas contenidas en tratados internacionales que otorgan mayor protección a la dignidad de la persona humana, por considerar que su carácter universal las convierte en principio jurídico a aplicar en el derecho interno, independientemente del nivel jerárquico. Como lo han establecido recientemente algunos criterios de los tribunales federales como es el siguiente:

TRATADOS INTERNACIONALES. CUANDO LOS CONFLICTOS SE SUSCITEN EN RELACIÓN CON DERECHOS HUMANOS, DEBEN UBICARSE A NIVEL DE LA CONSTITUCIÓN.

Los tratados o convenciones suscritos por el Estado mexicano relativos a derechos humanos, deben ubicarse a nivel de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque dichos instrumentos internacionales se conciben como una extensión de lo previsto en esa Ley Fundamental respecto a los derechos humanos, en tanto que constituyen la razón y el objeto de las instituciones. Por lo que los principios que conforman el derecho subjetivo público, deben adecuarse a las diversas finalidades de los medios de defensa que prevé la propia Constitución y de acuerdo con su artículo 133 las autoridades mexicanas deben respetarlos, por lo que bajo ninguna circunstancia pueden ser ignorados por ellos al actuar de acuerdo a su ámbito competencial³.

Con esta fórmula, se garantiza la vigencia y se dota de rango constitucional a la jerarquía establecida hasta el día de hoy por los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Federales, pero que podrían cambiar de la misma forma en la que cambia la composición de la Corte o el propio criterio de los ministros y magistrados. Asimismo, se incorpora un nuevo mecanismo de aprobación de los tratados que dotará de mayor legitimidad a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano. Asimismo, se dota a nuestra Constitución de mayor integralidad al

³ Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXXI. Novena época. Tesis Aislada, mayo de 2010, p 2079.

definir la jerarquía de todos los tratados internacionales y no sólo de aquellos en materia de derechos humanos.

Por todo lo anteriormente expuesto, Compañeras y Compañeros Senadores, nos permitimos someter a su consideración la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR LA QUE SE MODIFICA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO.- Se **reforma** el primer párrafo y se **adiciona** un segundo párrafo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando en los siguientes términos:

Artículo 133.- Esta Constitución, todos los tratados celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, **con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores**, y las leyes del Congreso de la Unión, serán Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, tratados y leyes a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

Los tratados internacionales aprobados conforme a esta Constitución tendrán prevalencia sobre las leyes que expida el Congreso de la Unión, sin perjuicio de la aplicación de la norma que ofrezca mayor protección a la persona y sus derechos, independientemente de su nivel jerárquico.

TRANSITORIO

Artículo Único.- El presente decreto entrará en vigor un día después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Angelica de la Peña Gómez', written over a horizontal line.

SENADORA ANGELICA DE LA PEÑA GÒMEZ.