

# LA APLICACIÓN DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES POR LOS TRIBUNALES MEXICANOS

Jean Claude TRON PETIT

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Tratados*. III. *Tratado de extradición celebrado entre Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos el 4 de mayo de 1978*, Diario Oficial de la Federación del 23 de enero de 1979. *Análisis de un caso real*. IV. *Planteamiento sobre el tema de un proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. V. *Conclusiones*.

## I. INTRODUCCIÓN

Durante muchos años, en México, la promoción de juicios de amparo<sup>1</sup> en relación con los tratados había sido escasa. Sin embargo, a últimas fechas se aprecia un aumento considerable en la impugnación constitucional de estos ordenamientos.

México ha ingresado en el grupo de naciones que se han insertado en la globalización internacional de los mercados, lo que implica una transformación de todo el orden jurídico que ello lleva implícito.

Hasta la fecha, ninguno de los tratados impugnados por la vía constitucional ha sido declarado ilegal por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque sí algunos de ellos por jueces de Distrito.<sup>2</sup>

Los temas sobre los que versan los tratados que con mayor recurrencia se han controvertido, son los relacionados con: extradición, materia penal en general, propiedad industrial y globalización del comercio y acuerdos internacionales vinculados.

## II. TRATADOS

Los tratados son:

El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de

1 Cuyo objeto es poder reclamar la inconstitucionalidad de leyes, tratados y actos de autoridad que puedan contravenir el orden constitucional.

2 Durante la primera instancia de los juicios de amparo.

Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no de la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos (artículo 2º, fracción I de la Ley sobre la Celebración de Tratados).

Según la Convención de Viena (artículo 2, 1 a)<sup>3</sup> un tratado es un acuerdo internacional entre uno o varios Estados, o entre organizaciones internacionales, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, regidos por el derecho internacional.

A la par de los tratados están los acuerdos interinstitucionales, que son:

El convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

El ámbito material de los acuerdos interinstitucionales deberá circunscribirse exclusivamente a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno mencionados que los suscriben (artículo 2º, fracción II, de la Ley sobre la Celebración de Tratados).

La jerarquía de los tratados aparece claramente definida en el artículo 133 constitucional, al señalar el siguiente orden: Constitución;<sup>4</sup> leyes federales que emanen de la Constitución y los tratados<sup>5</sup> que estén de acuerdo con la misma; constituciones y leyes estatales.

La jurisprudencia mexicana ha definido que:

- a) Los tratados deben adecuarse y someterse a lo que establezca la Constitución,
- b) Las leyes constitucionales y los tratados están al mismo nivel jerárquico,
- c) Los compromisos contraídos en los tratados, constituyen, se incorporan o se convierten en derecho interno,
- d) Las leyes (*lato sensu* incluyen leyes y tratados), posteriores derogan a las anteriores.

En este sentido surge la duda de si en México<sup>6</sup> existe sólo el derecho nacional o es factible considerar constitucionalmente válida también la vigencia de un

3 Que es ley nacional o derecho interno desde el 14/2/75.

4 Carecemos de leyes conflictuales (análisis previo de constitucionalidad, incorporación automática, etc.) entre la Constitución y los tratados.

5 Regidos por el principio *pacta sunt servanda* (para alterar un tratado debe seguirse igual procedimiento que para su formación).

6 Cuya Constitución se basa en concepciones decimonónicas y postura dualista, no obstante que el artículo 133 constitucional tuvo como última reforma la de 1934, la cual no varió su sentido original.

género distinto como lo es el derecho internacional para regir determinadas situaciones o aspectos previstos en los tratados.

Durante años, y en especial hasta antes de 1989, la concepción de garantías individuales y derechos humanos había sido notoriamente restrictiva en su confrontación con el orden internacional, destacando un toque tradicionalista extremo, lo que provocó que, en tratados que versaban sobre tales materias, México formulara reservas que las más de las veces, con las reformas constitucionales que se han dado y las que están en puerta, quedan superadas tales limitantes, no obstante sería pertinente revisar formalmente las reservas existentes.

Corrientes que analizan las relaciones entre el derecho internacional y el interno

*Dualistas*

D. internacional

Fuentes distintas

Independientes

D. interno

Sujetos diferentes

*Monistas*

D. internacional

Unidad de ambos y subordinación al internacional.

D. interno

*Coordinadoras*

Complemento de ambas ramas e incorporación de una en otra.

Atendiendo a estas ideas, resulta que en México por lo general los tratados tienen el carácter de autoejecutables o autoaplicativos y no requieren de leyes de implementación (salvo que así se convenga), a diferencia de lo que sucede en otros países.

*Orden jurídico*

Los tratadista del derecho internacional en México han sostenido la siguiente clasificación:

1. Nacional (interno) En México el derecho internacional definido o pactado en los tratados se incorpora al nacional
2. Internacional (supra nacional)
  - \* Reglas del derecho internacional
  - \* Obligaciones concretas asumidas dentro del derecho internacional
3. Regional o zonal de América del norte. Ahora con el NAFTA<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Al parecer este es el objetivo o régimen al que estamos yendo.

Sobre el particular son aplicables las jurisprudencias siguientes:

Instancia: Pleno

Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

Época: 8A

Número: 60, Diciembre de 1992

Tesis: P. C/92

Página: 27

RUBRO: LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA. TEXTO: De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

Época: 7A

Volumen: 151-156

Parte: Sexta

Página: 196

RUBRO: TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUÍA. TEXTO: El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el *rango* que les confiere a uno y otras *es el mismo*.

Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito

*Régimen competencial constitucional en México*

1. Local	124	Por exclusión
2. Federal	27, 28, 33, 73, 94, 97, 103-106, 109, 117, 118, 123, 130, 131 y 132	Expresas
3. Nacional <sup>8</sup> (tratados)	15, 18, 76-I, 89-X y 133	Generales

*Celebración de tratados*

El procedimiento de celebración de los tratados en México consiste en:

1. Negociación,
2. Redacción, adopción y autenticación del texto,
3. Consentimiento, firma *ad referendum*,
4. Aprobación por el Senado,<sup>9</sup>
5. Ratificación, adhesión, aceptación, y
6. Promulgación y publicación.

*Validez, nulidad y eficacia de los tratados*

En este orden de ideas cabe preguntar, ¿qué sucedería en el caso de que México celebre un tratado y la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo considere inconstitucional por ser contrario a la carta magna, que es derecho interno? Esto llevaría, en principio, simplemente a pensar en su inaplicación en el ámbito interno. Pero en relación con los Estados contratantes, ¿cuál sería el efecto de ese incumplimiento, partiendo además del supuesto que fuera al mismo tiempo, plenamente acorde y consecuente con las normas del derecho internacional? De ahí surge la duda ¿se generaría sólo la responsabilidad por el incumplimiento?,<sup>10</sup> o incluso ¿la nulidad del tratado en términos de la Convención de Viena (artículo 46)?

En efecto, supónganse que México celebra un tratado y éste es declarado inconstitucional por resultar insuficiente la legitimación de quien lo firmó según el orden legal mexicano. Entonces, atendiendo al principio de supre-

<sup>8</sup> Este concepto no es aceptado de manera general y absoluta, y para algunos la materia de los tratados debe circunscribirse al régimen competencial federal, pudiendo incluir, eso sí, facultades implícitas. Incluye por supuesto a los derechos humanos y a sus correlativas garantías individuales.

<sup>9</sup> En Estados Unidos de América, el Senado opina y aconseja al presidente, en México se aplica un procedimiento de *fast track* y su actuación es a posteriori de la concertación y firma.

<sup>10</sup> Negociación, buenos oficios, mediación, encuesta, conciliación, arbitraje, procedimientos ante la Corte Internacional de Justicia.

macía constitucional, parece inconcuso que debe regir y prevalecer lo dispuesto en la carta magna, lo que determina que quede anulada la eficacia del tratado.

Sin embargo, cabe insistir que si ese tratado se celebró de conformidad con las normas del derecho internacional previstas en la Convención de Viena, de nueva cuenta surge la interrogante, ¿es lógico, justo y racional que México se desentienda de acatar su obligación (que asumió en el contexto internacional) en el ámbito nacional y deje a un lado las normas del derecho internacional que además incorporó como derecho interno al tenor de la citada Convención de Viena? De cualquier forma y ante la confrontación planteada parece indiscutible que debe regir el orden y mandato constitucional, aunque la decisión de inconstitucionalidad que derivara de un juicio de amparo sólo impediría que el tratado surtiera efectos en el caso concreto, merced al principio de relatividad que lo caracteriza (artículo 107, fracción II, constitucional), salvo el caso de las acciones de inconstitucionalidad previstas en el artículo 105, fracción II, inciso b, que sí tiene efectos generales, y, por ende, resultaría susceptible de abrogar al tratado de modo general.

Para dar una respuesta a estos conflictos, varios países, especialmente los europeos, han reformado sus constituciones para adecuarlas al reconocimiento del derecho internacional o, en su caso, han desarrollado normas conflictuales internas de entidad constitucional para dar una solución o salida a este problema y a las disputas que pudieran presentarse.

Es en este sentido que se han gestado las llamadas “constituciones internacionalistas”, dentro de las cuales, especialmente llaman la atención los ejemplos de Francia, Alemania,<sup>11</sup> Portugal y España que prevén normas de carácter conflictual.

Un ejemplo del caso hipotético planteado se ha dado ya en nuestro país y se planteó ante los tribunales mexicanos, el cual versó específicamente en relación con el Tratado de extradición celebrado entre México y los Estados Unidos de América.

### III. TRATADO DE EXTRADICIÓN CELEBRADO ENTRE ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EL 4 DE MAYO DE 1978, *DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN* DEL 23 DE ENERO DE 1979. ANÁLISIS DE UN CASO REAL

#### *Antecedentes de facto:*

Jorge Antonio Gómez Garza (ciudadano estadounidense conocido también como Antonio Garza (a) “Tony Garza” (a) “Junior”). Fue detenido provisio-

<sup>11</sup> Incorpora automáticamente el derecho internacional al interno y le otorga una jerarquía superior.

nalmente con fines de extradición internacional por autoridades federales mexicanas (1° julio 1994), atendiendo a la petición de la Embajada de Estados Unidos de América por haber cometido varios delitos y ser requerido para cumplir con una sentencia de 6 meses de prisión dictada por autoridades estadounidenses, concretamente la Corte de Distrito de los Estados Unidos de América para el Distrito Sur de Texas.

El juez quinto de distrito en el estado de Nuevo León decretó la detención provisional solicitada por el procurador general de la República y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

*Conceptos de violación:*

En la demanda de amparo se hicieron valer diversos conceptos de violación, pero concretamente y en relación con el tratado de extradición citado se adujo que:

Es inconstitucional (artículos 14 y 16 constitucionales), pues fue suscrito por el secretario de Relaciones Exteriores como embajador plenipotenciario el 4 de mayo de 1978, lo cual es irregular en virtud de que:

El artículo 89, fracción X constitucional establece como facultad y obligación del presidente de la República, “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado”.

El artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que la Secretaría de Relaciones Exteriores “intervendrá en toda clase de tratados”.

En ese orden de ideas y concretamente en el derecho positivo, no se contempla la posibilidad de delegar a la Secretaría de Relaciones Exteriores ni a ninguna otra autoridad plenipotenciaria la celebración de los tratados (apenas la de intervenir, pero no representar por sí y obligar al país).

Entonces, la personalidad del secretario de Relaciones Exteriores es insuficiente para representar a México y otorgarle obligatoriedad al Tratado.

El artículo 11 del Tratado de extradición es inconstitucional (artículos 15 en relación con 119 y 133 constitucionales) al establecer para casos urgentes la posibilidad de la detención provisional por 60 días a efecto de que se reciba en ese término la solicitud formal de extradición, atendiendo a las siguientes razones:

- El artículo 119 constitucional establece 60 días como plazo máximo de detención a partir del auto que mande cumplir la requisitoria de extradición internacional o petición formal de extradición, pero no cuando el juez recibe tan sólo la solicitud de detención provisional con fines de extradición en caso de urgencia y por la vía diplomática, aspecto éste

que viola los artículos 16 y 19 constitucionales al establecer un supuesto de detención que excede los tres días.

- El Tratado permite dos clase de detenciones:

Provisional por 60 días, según lo previsto en el artículo 17 de la Ley de Extradición Internacional.

Formal también por 60 días, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley de Extradición Internacional, siendo que sólo esta última encuentra legitimación constitucional en términos del artículo 119.

*Sentencia del juez Primero de Distrito en el estado de Nuevo León*

El 3 de noviembre de 1994 el juez del conocimiento dictó sentencia en la que:

Sobreseyó por algunos de los artículos de la Ley de Extradición Internacional

Concedió el amparo por cuanto al Tratado de extradición celebrado entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos el 4 de mayo de 1978, con base en los siguientes argumentos:

Sólo el presidente de la República está facultado constitucionalmente para obligar al país y, por ende, celebrar tratados internacionales. En efecto, de conformidad con el artículo 89, fracción X constitucional, es facultad del presidente celebrar tratados, y el artículo 133 apoya esa atribución exclusiva, la cual, no deja duda de que si bien el secretario de Relaciones Exteriores puede eventualmente intervenir en la concertación de los tratados es evidente que no los puede celebrar (firmar).

El artículo 11 del Tratado permite la detención provisional como medida cautelar aún sin que exista la petición formal de extradición.

A este respecto cabe hacer notar que el procedimiento formal de extradición se inicia cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores admite la petición y envía la requisitoria a la Procuraduría General de la República para que promueva ante el juez de Distrito el auto que ordene la detención.

Sin embargo, el Tratado permite que al margen de lo establecido en el artículo 119 constitucional (fuera del procedimiento formal de extradición) y violando lo dispuesto en los diversos 16, 19 y 21 que regulan algunos otros supuestos de privación de la libertad, se establezcan causales de detención no reguladas constitucionalmente.

El juez quinto de distrito en el estado de Nuevo León (autoridad señalada como responsable entre otras en el juicio de amparo) informó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la tramitación del recurso de revisión en contra de la sentencia del juez, que conoció del amparo en primera ins-

tancia, que la Secretaría de Relaciones Exteriores concedió la extradición el 18 de diciembre de 1995.

*Considerandos de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*

Con fecha 29 de marzo de 1996 se resolvió por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el recurso de revisión correspondiente al expediente A.R. 1906/94, y por lo que respecta al Tratado de extradición reclamado se pronunció en los siguientes términos:

El quejoso reclamó la detención, que es una etapa de la primera fase del procedimiento de extradición.

El procedimiento de extradición se divide en tres periodos que son:

1. Desde la manifestación de un país de intentar presentar la formal petición de extradición, expresando el delito y que existe una orden de aprehensión o la solicitud formal de extradición.

2. La decisión de la Secretaría de Relaciones Exteriores de admitir la petición y la opinión que sobre el particular debe producir un juez de distrito.

3. La resolución de la Secretaría de Relaciones Exteriores que concede o rehúsa la extradición.

Atendiendo a lo anterior, sostiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las violaciones que se cometan en una etapa quedan consumadas irreparablemente por cesación de efectos del acto y no pueden afectar ni trascender a la otra.<sup>12</sup>

El procedimiento de extradición concluyó cuando la Secretaría de Relaciones Exteriores concedió la extradición, y los efectos del acto reclamado cesaron, por lo que procede sobreseer en el juicio.

La orden provisional de detención ha quedado superada y ha dejado de surtir sus efectos. Por tanto, las violaciones que en su caso se hubieren cometido han quedado irreparablemente extinguidas, pues los efectos han cesado porque se admitió a trámite la petición formal de extradición y ya se emitió la resolución que pone fin al procedimiento.<sup>13</sup>

En los casos de extradición no se puede desvincular la ley o el tratado del acto de aplicación que causa el perjuicio, por lo que de resultar improcedente el juicio de garantías respecto del acto, comprende también a la ley o el tratado.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Tesis 1ª. XXXIX/95, p. 208, anexo del *Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* de 1995.

<sup>13</sup> Tesis 1ª. XLI/95, p. 208, anexo del *Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* de 1995.

<sup>14</sup> Tesis 1ª. XLII/95, p. 209, anexo del *Informe del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* de 1995.

Los precedentes jurisprudenciales citados son del tenor siguiente:

**EXTRADICIÓN, PROCEDIMIENTO DE FASES PROCESALES.** Existen tres periodos perfectamente definidos en los que se encuentra dividido el citado procedimiento: *a)* el que se inicia con la manifestación de intención de presentar formal petición de extradición en la que el Estado solicitante expresa el delito por el cual pedirá la extradición y que existe en contra del reclamado una orden de aprehensión emanada de autoridad competente; o en su caso, a falta de tal manifestación de intención, el que inicia con la solicitud formal de extradición, la cual debe contener todos y cada uno de los requisitos a que se refiere el artículo 16 de la Ley de Extradición Internacional o los establecidos en el tratado respectivo; *b)* el que comienza con la decisión de la Secretaría de Relaciones Exteriores de admitir la petición, por estar satisfechos los requisitos legales correspondientes, etapa dentro de la cual interviene el juez de Distrito competente y emite su opinión; y *c)* aquel en el que esta dependencia del Ejecutivo Federal resuelve si concede o rehúsa la extradición, sin estar vinculado jurídicamente a la opinión que dictó el juez de Distrito. Luego entonces, las violaciones que en su caso se cometan en una etapa concluida quedan consumadas irreparablemente por cesación de efectos del acto y no pueden afectar ni trascender a la otra.

1ª. XXXIX/95

**EXTRADICIÓN. ORDEN PROVISIONAL DE DETENCIÓN. CESACIÓN DE EFECTO DEL ACTO.** Cuando la orden provisional de detención con fines de extradición ha quedado superada, porque además de que se admitió a trámite la petición formal de extradición del quejoso, ya se ha emitido la resolución que pone fin al procedimiento de extradición por parte del Estado requerido, es claro que dicha orden provisional de detención ha dejado de producir sus efectos y consecuencias jurídicas, por lo que las violaciones que en su caso se hubieren cometido al ejecutarla han quedado irreparablemente extinguidas, pues los efectos de tal acto reclamado han cesado; en consecuencia, debe sobreseerse en el juicio constitucional promovido en su contra, con fundamento en el artículo 74, fracción III, en relación con el numeral 73, fracción XVI, ambos de la Ley de Amparo.

1ª. XLI/95

**EXTRADICIÓN. AMPARO CONTRA LEY O TRATADO DE, PROMOVIDO CON MOTIVO DE SU APLICACIÓN.** Cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una ley o tratado con motivo de su aplicación concreta en perjuicio del quejoso, el juez no puede desvincular el estudio de la ley o tratado del que concierne a su aplicación, acto éste que es precisamente el que causa perjuicio al promovente del juicio, y no por sí solos tales ordenamientos generales considerados en abstracto, ya que la estrecha vinculación entre una Ley de Extradición Internacional o de un Tratado de Extradición celebrado entre los Estados Unidos Mexicanos y otro Estado, el acto concreto de su aplicación

impide examinar al uno prescindiendo del otro, y como la improcedencia del juicio en cuanto al acto de aplicación necesariamente comprende a la ley y al tratado, procede sobreseer en el juicio por lo que respecta a los actos de expedición, promulgación, firma, aprobación y publicación de dichos ordenamientos generales, cuando éstos se reclamaron con motivo de su aplicación, consistente en la orden de detención provisional del quejoso con fines de extradición, si ésta han cesado en sus efectos.

1ª. XLII/95

En el caso concreto resulta claro advertir que, por surtir una causal de improcedencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se abocó a resolver el fondo de la inconstitucionalidad planteada que, entre otros aspectos, es la validez constitucional del Tratado de extradición celebrado entre los Estados Unidos de América y México, concretamente en el aspecto relativo a la legitimación del secretario de Relaciones Exteriores para firmarlo, tal y como fue planteado en la demanda de garantías.

Sin perjuicio de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en otros casos ya se ha pronunciado sobre aspectos diversos de constitucionalidad del tratado referido, en los siguientes términos:

Instancia : Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

Época: 8 A

Tomo: VI Primera parte

Tesis: XLIV/90

Página: 29

**RUBRO: EXTRADICIÓN ACTIVA. EL TRATADO INTERNACIONAL RELATIVO (4 DE MAYO DE 1978) CELEBRADO POR LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO VIOLA EL ARTÍCULO 19 CONSTITUCIONAL. TEXTO:** El artículo 11 del Tratado Internacional de Extradición celebrado por los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos no viola lo dispuesto por el artículo 19 constitucional al señalar un término de sesenta días para la detención de una persona respecto de la cual existe solicitud de extradición, ya que aquélla se regula por lo que dispone el artículo 119 constitucional, el cual establece una excepción a la regla general de que ninguna detención podrá exceder del término de tres días sin que se justifique con un auto de formal prisión.

Instancia: Pleno

Fuente: *Seminario Judicial de la Federación*

Época: 8A

Tomo: VI Primera parte

Tesis: XLIII/90

Página: 30

RUBRO: EXTRADICIÓN ACTIVA. EL TRATADO INTERNACIONAL RELATIVO (4 DE MAYO DE 1978) CELEBRADO POR LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 16 Y 49 CONSTITUCIONALES. TEXTO: El tratado internacional de extradición que se señala en el rubro no viola los artículos 16 y 49 constitucionales, toda vez que las facultades que otorga al Secretario de Relaciones Exteriores para solicitar la extradición de una persona, no tienen el carácter de judiciales, sino que únicamente le encomienda tramitar internacionalmente una orden judicial. Estas actuaciones de extradición se realizan por la vía diplomática, como lo señala el artículo 10 de dicho tratado, puesto que derivan de un acuerdo de voluntades entre las naciones contratantes.

Instancia: Pleno

Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*

Época: 8A

Tomo: VI Primera parte

Tesis: XLV/90

Página: 30

RUBRO: EXTRADICIÓN. EL TRATADO INTERNACIONAL RELATIVO (4 DE MAYO DE 1978) CELEBRADO POR LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS NO VIOLA EL ARTÍCULO 14 CONSTITUCIONAL. TEXTO: El tratado internacional de extradición celebrado por los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos no viola el artículo 14 constitucional al no establecer un periodo de pruebas y alegatos dentro del procedimiento de extradición de un reo, ya que dicha extradición sólo puede llevarse a cabo mediante la aplicación del tratado internacional mencionado, cuyas partes son las naciones contratantes. En el curso de tal aplicación, una de ellas deberá demostrar la procedencia de la extradición solicitada, y la otra la calificará. Consecuentemente, el reo respecto del cual exista solicitud de extradición no es parte directa en ese procedimiento, por lo que nada tiene que alegar ni probar.

#### IV. PLANTEAMIENTO SOBRE EL TEMA DE UN PROYECTO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Pero aún subsiste la discusión y planteamiento respecto a la legitimación del secretario de Relaciones Exteriores para firmar tratados y, en ese sentido, hay un proyecto que se presentó y discutió en el seno del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que se plantea tal circunstancia.

En la ponencia se sostiene que:

Las controversias sobre tratados no son de naturaleza penal sino administrativa y no aplica ni rige el principio de suplencia.

**Tratado.** Es el acuerdo internacional entre Estados y Organismos Internacionales o entre Organismos Internacionales, regido por el derecho internacional.

El presidente de la República tiene la representación originaria de la nación, pero es común que la ejerza a través de órganos auxiliares reconocidos por la comunidad internacional, y que ciertas personas actúen a su nombre como plenipotenciarios.

Cuando el consentimiento de un Estado plasmado en un tratado, viole el derecho interno en disposiciones concernientes a competencia, puede alegarse sólo y siempre que:

- Sea manifiesta
- Afecte normas fundamentales del derecho interno (artículo 46 Convención de Viena)

La competencia de los órganos que celebran los tratados se determina por el derecho del Estado más que por el derecho internacional.

La quejosa y luego recurrente aduce violaciones al principio de supremacía constitucional, partiendo del contexto de una interpretación literal. Sin embargo, de optar por una interpretación sistemática, semántica y teleológica, se puede y debe concluir que el secretario de Relaciones Exteriores puede válidamente intervenir en la celebración, lo que de modo alguno implica sustituir al presidente de la República.

En la celebración de un tratado,<sup>15</sup> se dan las siguientes etapas:

- Negociación
- Adopción del texto
- Autenticación
- Manifestación del consentimiento (firma *ad referendum*)
- Aprobación por el Senado
- Ratificación                      Aprobar o confirmar                      Efectos externos<sup>16</sup>
- Promulgación y publicación    Efectos internos<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Que aparece celebrado por el Estado y no por el presidente de la República.

<sup>16</sup> Hace nacer un instrumento válido en el ámbito internacional y no es el objetivo de purgar vicios como en el caso del derecho privado. Trámite esencial por el cual los Estados se obligan entre sí.

<sup>17</sup> Especialmente si se trata de tratados, autos ejecutivos que no requieren de normas internas de implementación (caso de tratados de recepción especial que requieren de normas internas de implementación).

Convencionalmente, el jefe de Estado no negocia directamente los tratados. Y en el caso, el secretario de Relaciones Exteriores sólo participó ocasionalmente en la firma, y esta, si bien es una de las etapas del procedimiento de celebración, también lo es que resulta insuficiente *per-se* para generar obligaciones entre las partes que intervienen.

En cambio, quien concluyó el tratado de extradición es el presidente de la República al ratificarlo, que es el trámite esencial por el cual los Estados se obligan.

Lo que se publica (acto que le da vigencia interna) es el decreto de aprobación o ratificación (acto que le da vigencia externa).

Peculiaridades de las siguientes convenciones:

*Convención de Viena*

- Vigencia internacional<sup>18</sup> 27/1/80
- Vigencia interna<sup>19</sup> 14/2/75

*Tratado de extradición México Estados Unidos de América*

- Firma 4/5/78
- Aprobación por el Senado 20/12/78
- Ratificación y confirmación 30/1/79

Por ende, bastaba la vigencia interna de la Convención de Viena para que fuera obligatorio su marco legal que legitima la intervención del secretario de Relaciones Exteriores en el proceso de celebración, concretamente para firmar *ad referendum* el tratado.

Y en ese contexto, es el titular del Ejecutivo quien después de aprobado el tratado por el Senado le da efectos jurídicos en lo: externo al ratificarlo y en lo interno, al promulgarlo y ordenar su publicación.

Pero además, en el caso del tratado de extradición el presidente de la República lo ratificó y confirmó, por lo que es inexacto que el secretario de Relaciones Exteriores lo haya celebrado, pues sólo participó en una de las etapas del complejo y secuencial proceso de su celebración.

<sup>18</sup> 30 días después del depósito de los instrumentos de ratificación o adhesión. Sin embargo, ello no impide la entrada en vigor en fechas sucesivas a medida que los instrumentos de ratificación son depositados. Rige la aplicación provisional en términos del artículo 25 de la Convención de Viena.

<sup>19</sup> Tres días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, artículos 3o. y 4o. del Código Civil. En los tratados de incorporación automática (diversos de los de recepción especial) operan los principios de *self executing* y *res inter alios acta*. Rige la incorporación o recepción del derecho internacional al interno, su incorporación inmediata y automática al sistema jurídico interno.

En otro orden de ideas, el juez de Distrito consideró que el tratado no es inconstitucional por la falta de refrendo del secretario de Gobernación, ya que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 13, no contemplaba al momento de la firma tal requisito.

Además, el artículo 13, párrafo 2o., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no contempla que los decretos promulgatorios de los tratados deban ser refrendados por el secretario de Gobernación, sino tan sólo los relativos a las leyes del Congreso.

La recurrente considera que todos los tratados son ley suprema, por tanto, debe refrendarlos el secretario de Gobernación, según lo dispuesto en los artículos 92 constitucional y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aunado a lo que dispone la jurisprudencia del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 3/88.

El proyecto de resolución considera que el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, vigente en la época de celebración del Tratado de extradición, no exigía que los decretos promulgatorios de leyes fueran refrendados por el secretario de Gobernación.

Por otra parte y aunque los tratados sean ley suprema, no son, en sí, leyes del Congreso y, por ende, escapan de la hipótesis del artículo 13, párrafo 2o., de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En efecto, el requisito de refrendar los decretos promulgatorios de los tratados no puede considerarse que derive de lo que dispone el artículo 92 constitucional, por las siguientes razones:

El refrendo debe hacerse en función de los actos propios del presidente de la República y tiene su razón de ser en que los secretarios de Estado deben concurrir al procedimiento de formación de las leyes para que se corresponsabilicen mediante su firma.

La jurisprudencia plenaria 3/88 establece que el refrendo de los secretarios de Estado debe corresponder a la materia de la ley cuyo ramo se afecte y, en el caso de leyes del Congreso, sólo es la publicación lo que constituye un acto del Ejecutivo, atento lo cual, el refrendo requerido se reduce al del secretario de Gobernación.

Pero, además, esta jurisprudencia se integra después de promulgado el tratado, y antes regía una diversa que requería el refrendo de los decretos del Ejecutivo por los secretarios de Estado vinculados con la ejecución material incluso de las leyes.

Se establece, también, que no debe perderse de vista que la orden de publicar el decreto de promulgación del tratado forma parte del proceso de su celebración, el cual no puede separarse o desvincularse del tratado mismo.

Entonces, con la promulgación de un tratado sí se afecta la competencia del secretario de Relaciones Exteriores, ya que entre sus atribuciones está la de intervenir en todo lo que sea materia de tratados y legalizar las firmas de los documentos que deben producir efectos en el extranjero.

Sin embargo, estos argumentos no fueron aceptados por la totalidad de los ministros y un grupo pidió el retiro del asunto para volver a estudiarlo y, en su caso, presentar un proyecto en diverso sentido.

## V. CONCLUSIONES

México está viviendo una época caracterizada por un proceso de globalización e integración a un orden jurídico internacional que necesariamente implica hacer una revalorización, adecuación y puntualización a las reglas que deben normar lo concerniente a los tratados, superando la posición decimonónica y aislacionista que aún priva en la redacción formal de la Constitución mexicana.

Los criterios jurisprudenciales que sobre el tema de los tratados se han dado, evidencian una nueva política de apertura y congruencia que trata de dar eficacia y reconocimiento a los diversos actos y compromisos regidos por el derecho internacional.

Por lo tanto, para asegurar esa evolución y evitar excesos, sería conveniente establecer a nivel constitucional normas conflictuales, que a semejanza de lo que sucede con las constituciones internacionalistas europeas, permitan reconocer una jerarquía constitucional a los acuerdos internacionales para dar así certeza a los compromisos asumidos, en especial por lo que se contrae a ciertos tratados, marcos que definan reglas generales y básicas de otras convenciones internacionales que puedan negociarse.

En este sentido, si bien es pertinente establecer cauces y recursos jurisdiccionales para controvertir la validez constitucional de ciertos tratados (tal como la acción de inconstitucionalidad y el juicio de amparo), también es importante que se fije una cierta preclusión a partir de la cual adquieran una definitividad jurídica que es necesaria para el éxito de los negocios internacionales, cada día más recurrentes y convencionales en la vida nacional.