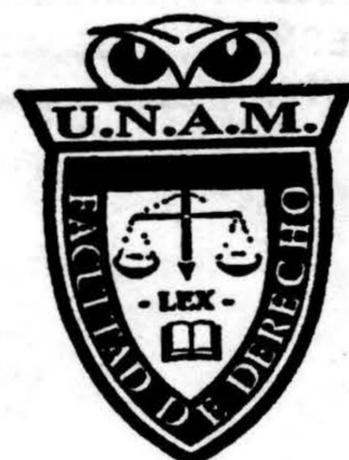


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**LA JERARQUIA Y LOS CONFLICTOS DE NORMAS:
ANALISIS DEL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

ALICIA EDITH TREJO JIMENEZ

ASESOR: LIC. ROSA MARIA GUTIERREZ ROSAS



CIUDAD DE MEXICO

OCTUBRE DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

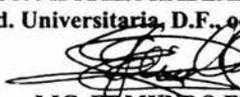
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna TREJO JIMÉNEZ ALICIA EDITH, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "LA JERARQUÍA Y LOS CONFLICTOS DE NORMAS: ANÁLISIS DEL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL", bajo la dirección del suscrito y de la Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

La Lic. Gutiérrez Rosas, en oficio de fecha 26 de octubre de 2004, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento, suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 26 de 2004.


LIC. EDMUNDO ELIZABETH
DIRECTOR DEL SEMINARIO

FACULTAD DE DERECHO

NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado debe iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquélla en que se le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad

*lrm.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

LIC. EDMUNDO ELIAS MUSI
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
P R E S E N T E

Distinguido Maestro:

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la monografía intitulada "LA JERARQUIA Y LOS CONFLICTOS DE NORMAS: ANÁLISIS DEL ARTICULO 133 CONSTITUCIONAL", que presenta la pasante en Derecho C. TREJO JIMÉNEZ ALICIA EDITH.

La tesis de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., octubre 26 de 2004.


Lic. Rosa Ma. Gutiérrez Rosas
Profesora Adscrita al Seminario de
Derecho Constitucional y de Amparo.

FACULTAD DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*Irm.

A Dios, por permitirme vivir este momento.

A mi papá, por su apoyo, ejemplo y dedicación; por haber sido como fue, por enseñarme a lograr mis sueños, por darme fuerzas al estar presente en mi corazón todos los días.

A mi mamá, por estar a mi lado en los momentos más especiales de mi vida, por enseñarme a afrontar los obstáculos y luchar por mis metas. A mis padres les dedico con mucho amor todos y cada uno de mis logros que también son de ellos.

A Benito, por ayudarme a construir mis metas, por las palabras de aliento, por darle un toque especial a mi vida.

A Nancy, Rocío, Horacio y Karlita, por ser, junto con mi mamá y Benito, mi motivo para seguir adelante.

A mi asesora, la licenciada Rosa Ma. Gutiérrez Rosas, por haber dedicado parte de su valioso tiempo para que yo cumpliera mi meta; porque sin conocerme tuvo la gentileza de guiarme en este camino.

A Nelly, Azu, Fabi, Cintya, Germán, César y Gerardo, por las palabras, sonrisas, tristezas y vivencias que hemos compartido en las aulas y fuera de ellas. A todos mis amigos que me han brindado palabras de apoyo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, que me abrió sus puertas para estudiar y para formarme como ser humano.

A Fundación Telmex, por todo lo que me permitió compartir y aprender durante mis estudios.

A mis maestros, por todas sus enseñanzas.

ÍNDICE

LA JERARQUÍA Y LOS CONFLICTOS DE NORMAS: ANÁLISIS DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO 1. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL	1
1.1. CONCEPTO	1
1.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	4
1.3. ANTECEDENTES EN EL DERECHO MEXICANO.....	9
1.4. EL PROBLEMA DE LA JERARQUIZACIÓN DE LAS NORMAS JURÍDICAS.....	18
1.4.1. EL PENSAMIENTO DE HANS KELSEN	19
1.4.2. EL PENSAMIENTO DE GEORGES BURDEAU	23
1.4.3. LA DOCTRINA MEXICANA.....	25
CAPÍTULO 2. EL ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL	35
2.1. CONSTITUCIÓN FEDERAL	35
2.2. LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE EMANAN DE LA CONSTITUCIÓN.....	52
2.2.1. CLASIFICACIÓN DE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN	55
2.3. TRATADOS INTERNACIONALES.....	62
2.4. LEYES LOCALES	66
2.5. OTRAS DISPOSICIONES NORMATIVAS.....	77
2.6. JERARQUÍA NORMATIVA QUE OCUPAN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO	91

CAPÍTULO 3. CONFLICTOS DE NORMAS Y CRITERIOS APLICABLES	107
3.1. CONFLICTOS ENTRE NORMAS.....	107
3.2. CRITERIOS APLICABLES A LOS CONFLICTOS DE NORMAS.....	117
3.2.1. CRITERIOS PARA LOS CONFLICTOS ENTRE NORMAS JURÍDICAS DE IGUAL JERARQUÍA	121
3.2.2. CRITERIOS PARA LOS CONFLICTOS ENTRE NORMAS JURÍDICAS DE DIFERENTE JERARQUÍA	141
 CAPÍTULO 4. TRASCENDENCIA DEL RECONOCIMIENTO DE LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS MATERIALMENTE DE LA CONSTITUCIÓN, EN LA JERARQUÍA NORMATIVA DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL	 145
4.1. CONCEPTO DE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE EMANAN MATERIALMENTE DE LA CONSTITUCIÓN	147
4.1.1. TESIS DE MARIO DE LA CUEVA	151
4.1.2. TESIS DE JORGE CARPIZO.....	154
4.2. JERARQUÍA NORMATIVA QUE GUARDARÍAN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO	173
4.3. TRASCENDENCIA DEL RECONOCIMIENTO DE LEYES EMANADAS MATERIALMENTE DE LA CONSTITUCIÓN EN LOS CONFLICTOS NORMATIVOS	185
 CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	 191
 BIBLIOGRAFÍA.....	 198

[Handwritten mark]

"No temas sustentar ideas excéntricas, porque todas las que hoy aceptamos fueron excéntricas alguna vez".

Gudiño Pelayo, J. Jesús.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta investigación es presentar un análisis de la trascendencia que tiene en la solución de los conflictos normativos describir a las leyes del Congreso de la Unión desde un punto de vista material, es decir, atendiendo a su contenido, reconociendo dos niveles jerárquicos entre las leyes elaboradas por el Poder Legislativo federal.

Con este trabajo se pretende probar que si los tratados internacionales tienen el carácter de ley suprema de toda la Unión, porque así lo dispone el artículo 133 constitucional, entonces las leyes del Congreso mencionadas en dicho precepto, también deben ser consideradas con esa superioridad dentro del orden jurídico mexicano.

A lo largo de estas páginas se estudia la "jerarquía material" como un criterio para determinar la superioridad de una norma frente a otra en razón del contenido, siempre y cuando así lo permita una disposición de la Constitución; mientras que con el término "jerarquía formal" se alude al procedimiento de creación y modificación.

El orden de esta investigación parte del concepto de supremacía constitucional, en virtud de que la Constitución al dar validez a todo el orden jurídico, subordina la forma de creación y contenido de los demás ordenamientos.

En el primer capítulo se analiza la evolución histórica de la supremacía constitucional y el pensamiento de diversos autores sobre el problema de la jerarquía de las normas; además, se comienzan a examinar dos conceptos que se relacionan

constantemente con los capítulos subsecuentes, uno es el de supremacía material y el otro el de supremacía formal.

En el segundo capítulo se explica la jerarquía de las normas establecida en el artículo 133 de la Constitución, también se presenta un estudio de todo el orden normativo mexicano, incluyendo las normas del ámbito municipal y las normas individualizadas.

Por lo que respecta al ordenamiento constitucional, se exponen las ideas de Ferdinand Lassalle y Carl Schmitt; se diferencia entre la Constitución en sentido formal y en sentido material, estableciendo puntos de coincidencia entre ambas, que permiten generar un concepto de la misma.

Se presenta una clasificación de las leyes del Congreso, desde un punto de vista formal; se plantea el error en el que se incurre al emplear términos como "ley general", "ley ordinaria", y se propone aceptar un concepto de "ley coincidente".

Lo que debe entenderse por leyes federales, reglamentarias, orgánicas y códigos, se encuentra plasmado en el capítulo citado, así como una referencia de los reglamentos municipales, bandos de policía y buen gobierno, decretos, circulares, acuerdos y reglamentos, por lo que respecta a estos últimos se niega la existencia de los reglamentos autónomos.

En el tercer capítulo se exponen los conflictos normativos, toda vez que como ciudadanos, estudiantes, profesionistas y/o autoridades, podemos enfrentarnos a casos donde dos o más normas regulan efectos contradictorios para una misma situación, o simplemente donde leyes de la misma jerarquía no pueden ser cumplidas a la vez. Además, poner atención a los conflictos normativos y a los criterios para solucionarlos, permite dar coherencia a nuestro orden jurídico.

Los conflictos de normas son expuestos como incompatibilidades que surgen entre dos o más disposiciones jurídicas, distinguiéndose de las contradicciones normativas que son sólo una especie de los primeros.

En el apartado en mención, se exponen los criterios jurídicos que se aplican para solucionar los conflictos normativos, entre los que se encuentran el de competencia, el cronológico (ley posterior deroga anterior) y el de especialidad (ley especial priva sobre ley general).

Considerando que la inconstitucionalidad de una ley es una de las formas en que se presentan los conflictos y que el órgano aplicador del derecho es el que debe decidir cuál será la norma aplicada, se dedica parte del tercer capítulo a exponer los medios que se emplean para salvaguardar el respeto de las normas constitucionales.

Una atención especial merecen las facultades legislativas con las que se pueden expedir las leyes, en virtud de que el conocimiento de éstas proporciona elementos para determinar si existe o no una invasión de competencias que pueda traducirse en un conflicto. Entre las facultades que se explican se plantea una distinción de las coincidentes, las coexistentes y las concurrentes, concluyendo que estas últimas no existen en nuestro orden jurídico.

En el cuarto capítulo se propone la existencia de leyes elaboradas por el Congreso, superiores a las federales ordinarias, estableciendo como su fundamento constitucional el artículo 133, en la parte relativa a leyes supremas de toda la Unión. Los ordenamientos del Poder Legislativo federal que son objeto de estudio del capítulo en mención, se caracterizan por extender la esencia de los preceptos constitucionales y al mismo tiempo contar con un ámbito de aplicación amplio, en el que no existe la posibilidad de invadir competencias locales.

Al mismo tiempo, se examinan las denominaciones que pueden recibir estas leyes, estableciendo como idónea la de "federales extraordinarias"; su contraparte,

las leyes federales ordinarias, tienen un ámbito de aplicación restringido porque las materias que regulan pueden ser legisladas simultáneamente por cada Entidad Federativa.

Asimismo, es indispensable indicar cuáles leyes vigentes en el Estado mexicano pueden ser consideradas como "federales extraordinarias", realizando un catálogo de las mismas, con lo que se permite iniciar con la distinción de facto de dos niveles jerárquicos entre los ordenamientos creados por el Congreso.

Con el fin de garantizar una permanencia de las materias que se resguardan en normas constitucionales, es oportuno que las "leyes federales extraordinarias", adopten una jerarquía formal que pueda distinguirlas de las demás leyes emanadas del Poder Legislativo federal, y esto se logra a través de un procedimiento especial de creación y reforma. Para plantear lo anterior es pertinente tomar en cuenta la exposición que realizan autores como Fix-Zamudio y Valencia Carmona sobre leyes intermedias entre la Constitución y las leyes federales ordinarias.

De esta manera, en el cuarto capítulo se analiza el artículo 133 constitucional, en la parte relativa a cuáles son las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución que tienen el carácter de ley suprema; se describe el nivel jerárquico en que se pueden situar éstas.

También se explica que las leyes del Congreso que emanan materialmente de la Constitución, es decir las leyes federales extraordinarias, se encuentran jerárquicamente por encima de las leyes federales ordinarias y en el mismo nivel jerárquico que los Tratados Internacionales.

En la realización de esta investigación fue indispensable consultar tesis aisladas y jurisprudenciales para fijar la postura de la Suprema Corte de Justicia sobre la jerarquía de las leyes del Congreso.

En este trabajo uno de los métodos empleados fue el comparativo, para conciliar posiciones doctrinales iusnormativistas con iusrealistas, tal como sucede en el primer y segundo capítulo al estudiar los conceptos de *supremacía constitucional* y *constitución*; además se utilizó el método deductivo al analizar como repercuten los niveles jerárquicos en la solución de los conflictos normativos, con sus respectivos criterios de solución, para finalizar con un estudio de las leyes del Congreso y sus posibles conflictos.

Para una ágil lectura de este trabajo es indispensable tomar en cuenta que los criterios para determinar la ordenación de las normas no sólo deben encuadrarse en un aspecto formal, toda vez que la Constitución al reconocer, en el artículo 133 constitucional, como ley suprema a una categoría de leyes del Congreso, sin establecer un procedimiento especial para su creación, está previendo una jerarquía en razón del aspecto material, esto es el contenido.

Un concepto que permitió desarrollar este trabajo fue el de "ley constitucional" expuesto por Mario de la Cueva y Jorge Carpizo; ambos autores argumentan que estas leyes son una ampliación o extensión de la Constitución, indicando que derivan formal y materialmente de la Constitución.

A lo largo de esta investigación se responden cuestiones como cuál es la jerarquía normativa en el orden jurídico mexicano desde un aspecto meramente formal; qué principios se aplican para resolver conflictos entre normas jurídicas de igual o de diferente jerarquía; así como cuáles son las leyes del Congreso que el artículo 133 constitucional refiere como ley suprema de toda la Unión.

Si se toma en cuenta que las constantes reformas a las leyes, las presiones de grupos sociales, las presiones políticas, y el desentendimiento de algunos legisladores de la importancia que implican sus cargos, llevan al poder legislativo federal y a los poderes legislativos locales a aprobar normas con contenidos que

generan conflictos normativos, se puede apreciar la inquietud por realizar este estudio que vislumbra a los conflictos de normas como algo ya cotidiano.

Finalmente, aceptar la existencia de "leyes federales extraordinarias" da mayor permanencia a materias que, al estar previstas en normas constitucionales, son consideradas como relevantes para el Estado Mexicano, con lo que se permite dar pleno cumplimiento a lo señalado en el artículo 133 constitucional.

CAPÍTULO 1. LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL

1.1. CONCEPTO.

Antes de entrar al análisis de la Supremacía Constitucional es necesario señalar que el orden jurídico implica la existencia de normas organizadas jerárquicamente, de esta jerarquía derivan relaciones de supra y subordinación que permiten establecer criterios para aplicar las normas y solucionar sus conflictos. Sin embargo, no puede haber una cadena infinita de normas superiores e inferiores, debe existir una norma superior a todas como fundamento de validez, una norma cúspide en la que recaiga la supremacía, un cuerpo normativo que pueda ser denominado "ley suprema". La norma del orden jurídico nacional que consagra el principio de supremacía es la Constitución. "El principio de supremacía... descansa en la idea de que... la Constitución... contiene las normas primarias que deben regir para todos dentro de un país, sean gobernantes o gobernados; dichas normas primarias constituyen al propio tiempo la fuente de validez de todas las demás normas que por eso se han llamado secundarias..."¹.

"Sobre la Constitución, nada; bajo la Constitución, todo" afirmaba José María Iglesias, quien fuera presidente de la Corte; en esta expresión se recoge el principio básico de todo orden jurídico nacional, a través del cual la constitución se considera la norma de normas, norma cúspide, en otras palabras la norma suprema, y al serlo no puede reconocer nada por encima.

El no permitir dentro del Estado ningún acto contrario a la norma suprema es una de las manifestaciones de este principio, lo cual significa que debe ser respetada en todo tiempo. Es un principio generador de legalidad. La norma suprema genera unidad entre las normas secundarias y les otorga validez.

¹ FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. 2ª ed. México, Ed. Porrúa S.A., 2001, p. 68.

La supremacía de la constitución es "...la particular relación de supra y subordinación en que se encuentran las normas dentro de un ordenamiento jurídico determinado: porque, por virtud de la Constitución del Estado, un ordenamiento deja de ser un sistema coordinado de normas..."².

Las consecuencias de la supremacía de la constitución son:

- Está por encima de todas las normas del orden jurídico al que pertenece, de tal manera aquella norma jurídica que la contrarie carecerá de validez, todas las normas secundarias deben adecuarse a ella. Una norma contraria a la constitución no debe ser aplicada.
- Da como resultado una jerarquía de las normas jurídicas.
- Limita la estructura y funcionamiento de los poderes públicos, los órganos del Estado deben adecuar su conducta a la Constitución.
- Existencia de un medio de control para resguardarla.

Es necesario estudiar el principio de supremacía constitucional estableciendo una distinción entre poder constituyente y poderes constituidos, ya que crean normas de distinto nivel jerárquico, del primero emana la constitución considerada ley suprema, de los segundos las normas secundarias que se encuentran subordinadas al texto constitucional. Esta distinción es un presupuesto de la supremacía. Se ha llegado a considerar como una condición para que sea suprema el que tenga un grado de rigidez que le permita ser inamovible.

En el orden jurídico mexicano la supremacía constitucional se encuentra consagrada de manera expresa en el artículo 133 de la Constitución. No obstante lo anterior, existen otros artículos constitucionales vinculados con este principio como son el 40, 41, 87, 97 y 128. El artículo 40 dispone que es una "ley fundamental".

Los medios de control constitucional complementan este principio con el objeto de garantizar su efectividad en el orden jurídico para que exista la relación de

² QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Derecho Constitucional*. 3ª ed. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Depalma, 1993, p. 405.

supra y subordinación, salvaguardan la supremacía al nulificar los actos de los poderes públicos que violen la Constitución; si no existieran esos medios este principio no pasaría de ser sólo un enunciado. Es necesaria la existencia del medio reparador de la arbitrariedad para brindar seguridad jurídica.

La supremacía de la Constitución desde un punto de vista formal radica en:

- La forma de elaboración: Es superior por haber sido creada por el poder constituyente.
- Regula la forma de creación de las normas y en algunos casos su contenido.
- Va a atender al principio de rigidez constitucional, se trata de dar permanencia a la Constitución y al contenido así como garantizar la estabilidad de la Constitución.

Se ha llegado a considerar la supremacía constitucional como una cualidad política, y la suprallegalidad como la cualidad que tiene una norma por emanar del poder constituyente o de los poderes constituidos, "...en la actualidad la Constitución es norma superior en un doble sentido. Por un lado, es superior en un sentido político simbólico, como norma esencial para la perpetuación de la forma política y, por otro, en un estricto sentido jurídico, como norma superior dotada de validez y eficacia jurídica... -asimismo- la suprallegalidad también tiene un carácter sustantivo. Esto significa que cualquier ley ordinaria creada por el Parlamento, no sólo debe surgir de acuerdo con el procedimiento previsto por la Constitución, sino que también debe respetar el contenido de la misma".³ La suprallegalidad debe entenderse como la superioridad jerárquica que guarda la Constitución con respecto a las leyes secundarias. Esta distinción esta basada en un aspecto político y jurídico, sin embargo para efectos de este estudio la supremacía será considerada por un lado desde el punto de vista formal y por el otro desde un punto de vista material, ambos criterios serán considerados para el análisis de la jerarquía normativa en el orden jurídico mexicano.

³ GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo. "Supremacía constitucional", verlo en: *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. Tomo VI. México. Ed. Porrúa, S.A. 2002, p. 605.

La supremacía desde el punto de vista material radica en que:

- Recoge los principios jurídicos y políticos fundamentales.
- Es la expresión originaria de la soberanía del pueblo, de esta manera ninguna autoridad puede colocarse por encima de ella, ni conferirse competencias que no le están expresamente otorgadas.

La supremacía constitucional es el principio generador de la jerarquía normativa, por medio del cual se considera a la Constitución como la norma que da unidad al orden jurídico nacional al ser el fundamento de validez de todas las demás normas y establecer en algunos casos su contenido.

1.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

La **Graphé Paronomón** (426 a. de C.): Institución ateniense ideada por Pericles, a través de la cual todo ciudadano podía iniciar una acción criminal en contra del autor de mociones de decretos o de leyes que se estimarían ilegales (*acusación de ilegalidad*), de esta manera se detenía la aprobación de normas "inconstitucionales" aplicando una sanción a quien la promovía.⁴ En aquélla época no se llegaba al concepto de constitución que se tiene actualmente, no se tenía un concepto de constitución jurídica, sin embargo "... se utilizó el término *politeia* para designar la forma de ser de la comunidad o Estado-ciudad; era por tanto un concepto de la Constitución en sentido material..."⁵. En Grecia con el término *politeia* se designaba la forma de ser de la ciudad, comprendiendo su régimen, estructura jurídica, poderes, y todas las reglas que los regían. Con lo anterior puede deducirse que las normas "inconstitucionales" que se atacaban por medio de la *graphé paronomón* eran aquéllas que iban en contra de la *politeia*. Aunque esta figura no

⁴ Esta institución surgió como consecuencia de que "ESFIALTES, jefe del partido democrático de Atenas, quitó a Areópago las funciones relacionadas con la custodia de la Constitución... Los poderes de los que se privó al Areópago fueron asignados a la Asamblea del pueblo... Hasta entonces, las leyes fundamentales habían gozado de una sólida protección; pero, desde ese momento, corrían peligro de perder su fijeza y estabilidad... PERICLES no vaciló en idear un medio para conjurarla... puso la ley por encima de los caprichos populares..." LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*. Tomo II. Buenos Aires, Argentina. Editorial Alfa. 1953, p. 251.

⁵ FIX ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit. p. 45.

constituye el antecedente inmediato de la supremacía constitucional si guarda elementos relacionados con la misma, como son el reconocimiento de leyes fundamentales que debían ser respetadas y la existencia de un medio de control que garantizara el respeto de las normas consideradas supremas, ese medio consistía en la posibilidad de anular en cualquier momento mociones ilegales por sentencia del tribunal.

Nomos y Pséfisma: En Atenas distinguían entre *psefisma* (decretos y leyes secundarias) y *nomos* (leyes constitucionales que contaban con un procedimiento especial para ser modificadas), el doctor Jorge Carpizo señala que los jueces no estaban obligados a resolver conforme a los *psefismata* si contrariaban a los *nomoi*.

La Nata lex y la scripta lex: En Roma, Marco Tulio Cicerón hacía una distinción entre la "*nata lex*" (derivaba de la naturaleza de las cosas), y la "*scripta lex*" (producto de la voluntad humana), considerando que esta última debía adecuarse a la primera.⁶

El Derecho Natural frente al Derecho Positivo: En la Edad Media se consideraba al *derecho natural* como un orden superior al *derecho positivo*, lo que implicaba una subordinación de las leyes humanas a las leyes divinas y a las naturales. Uno de sus principales exponentes fue Santo Tomás de Aquino.

La Jerarquía Normativa del Derecho Español del Medievo: Se estableció que "... las leyes escritas debían respetar las normas consuetudinarias y ambas, a su vez, los principios del Derecho Natural, integrado por reglas derivadas de la naturaleza del hombre como criatura divina"⁷

El Privilegium Generale Aragonum: Fuero impuesto al rey el 3 de octubre de 1283 por los hombres ricos. El fuero era considerado la "ley suprema", estaba por

⁶ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1999, p. 362.

⁷ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 362.

encima de la voluntad real, los actos realizados en su contra eran nulos. Los actos que realizara el rey en contra del fuero carecían de valor y no podían aplicarse. Las autoridades aragonesas tenían que respetar la letra y el espíritu del fuero para que sus actos fueran válidos. Existía un funcionario judicial denominado *El Justicia de Aragón*, que se encargaba de que el rey y los demás jueces observaran los fueros, usos, costumbres, privilegios y cartas. Tres son los elementos a destacar de este fuero, el primero relacionado con la existencia del mismo como "ley suprema" por lo cual puede entenderse que había normas que le eran inferiores; el segundo son los actos de las autoridades sujetos al mismo, sobre el particular cabe precisar que en el rey coincidían las facultades del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo por lo cual todas las normas emitidas en ejercicio de estas facultades debían limitarse a lo establecido en el fuero, y el tercero es la existencia del Justicia de Aragón como medio de control para que protegiera la eficacia del fuero.

Los **fueros de Navarra**: Tenían el carácter de ley suprema y debían ser obedecidos por todos los funcionarios del reino, incluido el Rey. Los tribunales superiores estaban obligados a proteger el cumplimiento de los fueros de Navarra.

La **sentencia dictada por el Juez Edward Coke**: En 1610, en el caso Bonham, se estableció que el common law prevalecería sobre aquellas leyes del parlamento que fueran contrarias al derecho común y a la razón. Se consideró que el common law era la expresión del derecho natural elaborada por la razón de los jueces. Esta sentencia parece referirse a la oposición entre el derecho contenido en el common law y las leyes del parlamento.⁸

El **Agreement of the People (1647)**: El parlamento estaba subordinado a los poderes que expresa o tácitamente se hubieran reservado a los comitentes, "...los poderes del parlamento actual y de los representantes del porvenir en esta nación, están subordinados exclusivamente a los de los comitentes..."⁹

⁸ Cfr. CUEVA, Mario de la. *Teoría de la Constitución*. México. Ed. Porrúa, S.A. 1982, p. 98.

⁹ LINARES QUINTANA, Segundo V. Op. Cit. p. 256.

El **Instrument of Government** inglés (1653): Se distinguió entre poder constituyente y poderes constituidos; asimismo, en el mismo "... se percibe el principio de que en todo gobierno debe existir algo fundamental que es la Constitución." ¹⁰

La **Escuela del Derecho Natural** (siglos XVII y XVIII): Juristas de esta escuela consideraron a las *leyes fundamentales* como superiores a las *leyes ordinarias*, afirmando que las primeras eran el acto principal más importante de la soberanía nacional.

La **Doctrina Heuresse Impuissance** (siglo XVIII): Esta doctrina francesa reconocía que todo acto que el rey realizara en contra de las leyes constitucionales sería nulo.

Los **Regímenes Coloniales Ingleses**: Las constituciones y leyes locales de cada colonia norteamericana sólo eran válidas si no contrariaban la ley inglesa, presentándose así una superioridad de esta última sobre las primeras. Lo anterior fue un antecedente inmediato para que se adoptara el principio de supremacía constitucional en la Constitución de los Estados Unidos.

Los **Artículos de Confederación Perpetua Unión**: Cuando se independizaron las colonias norteamericanas, cada una consideraba su constitución como ley fundamental, por lo que aquéllos actos contrarios a las mismas se estimaban nulos; fue el 9 de julio de 1778 cuando suscribieron los *Artículos de Confederación Perpetua Unión*, de los cuales el número trece indicaba que: "Cada estado acatará todas las disposiciones que establezca el Congreso de los Estados Unidos sobre los asuntos que en virtud de esta Confederación le están sometidos. Los artículos de esta Confederación deberán ser inviolablemente observados, y la Unión será perpetua..."¹¹. Se adoptó este principio para procurar una uniformidad

¹⁰ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 7ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1999, p. 3.

¹¹ CUEVA, Mario de la. Op. Cit. p. 96.

entre las trece colonias, ya que cada una consideraba su constitución local como suprema.

La **Constitución de los Estados Unidos** (1787): En su artículo VI, párrafo segundo se asentó el principio de supremacía constitucional, el doctor Carpizo nos señala que éste se adoptó para lograr una unión entre los Estados que habían vivido libres, manteniendo así el orden jurídico. Dicho artículo dispone: "Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada Estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier Estado"¹². Fue la primera disposición destinada a resolver los problemas relativos a la jerarquía de normas.

El caso **Marbury vs Madison** (1803)¹³: Esta fue la primera vez que la Corte Suprema de los Estados Unidos estudió lo relativo a la supremacía constitucional, determinando los alcances de dicho principio. En la ejecutoria de este caso el juez John Marshall consideró que la *Judiciary Act de 1789*, invocada por Marbury, era inconstitucional porque ampliaba la competencia que ya estaba prevista en la Constitución para la Corte, y que "... estando en conflicto una ley ordinaria con la Constitución, es función de los jueces decidir cuál de las dos debe ser aplicada, debiendo los jueces optar por la Constitución y dejar de lado la ley, pues la Constitución es la ley suprema de la Nación y las leyes sólo son válidas si son dictadas en consecuencia de aquélla."¹⁴ De la ejecutoria se desprende que la

¹² *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. LVII Legislatura. Tomo XII. 5ª ed. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa. 2000, p. 1176.

¹³ El hecho del cual se originó este caso fue que el Presidente Adams quería comunicar designaciones de nuevos jueces antes de que Jefferson (candidato demócrata) asumiera la presidencia, con lo cual quería mejorar la posición política de los federalistas; sin embargo, Jefferson asumió su cargo antes de que se comunicaran todas las designaciones, y ordenó a su Secretario de Estado (James Madison) que no efectuara aquéllas que habían quedado pendientes. William Marbury, junto con otros afectados, solicitó a la Corte Suprema que librara un mandamiento a Madison, para que éste comunicara los nombramientos pendientes, argumentando que la *Judiciary Act de 1789* le otorgaba a la Corte la facultad de emitir el mismo. Cfr. QUIROGA LAVIÉ, Humberto. Op. Cit. p. 416.

¹⁴ QUIROGA LAVIÉ, Humberto. Op. Cit. p. 416.

Constitución es la ley suprema del orden jurídico y que los actos legislativos contrarios a la misma son inválidos.

1.3. ANTECEDENTES EN EL DERECHO MEXICANO.¹⁵

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814. En su artículo 237 se estableció la observancia del decreto en los siguientes términos: "Entretanto que la Representación nacional, ..., no fuere convocada, y siéndolo, no dictare y sancionare la Constitución permanente de la Nación, se observará inviolablemente el tenor de este decreto, y no podrá proponerse alteración, adición ni supresión de ninguno de los artículos en que consiste esencialmente la forma de gobierno que prescribe...", al señalar su observancia inviolable se coloca por encima de cualquier otra disposición, sin embargo al supeditar su existencia a la emisión de la Constitución se puede entender que consideraba a ésta superior al propio decreto. Dentro de una jerarquía normativa este Decreto reconoce la existencia de un peldaño superior que es la Constitución, al condicionar su obligatoriedad a la misma.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822. En su artículo 1 se indicaba: "Desde la fecha en que se publique el presente reglamento, queda abolida la constitución española en toda la extensión del imperio", y su artículo 2 era del tenor siguiente: "Quedan sin embargo, en su fuerza y vigor las leyes, órdenes y decretos promulgados anteriormente en el territorio del imperio hasta el 24 de febrero de 1821, en cuanto no pugnen con el presente reglamento, y con las leyes, órdenes y decretos expedidos, o que se expidieren en consecuencia de nuestra independencia." En ambos preceptos se reconocía la supremacía del Reglamento Provisional, es decir, era el último fundamento de validez de todas las normas.

¹⁵ Las referencias a la legislación antecedente han sido tomadas de TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales de México (1808-1997)*. 20ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1997.

Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fechada en la ciudad de México el 31 de enero de 1824. En su artículo 24 se expresaba: "Las Constituciones de los Estados no podrán oponerse a esta acta ni a lo que establezca la Constitución general: por tanto, no podrán sancionarse hasta la publicación de esta última". Establece ya un sometimiento de la legislación estatal a la supremacía de la Constitución. Es importante el término "no podrán oponerse" lo que significa que en caso de que sí se opusieran no serían válidas.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se sancionó por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre del mismo año; el contenido del artículo 161, fracción III, era el siguiente: "Cada uno de los Estados tiene obligación: ... III. De guardar y hacer guardar la constitución y leyes generales de la Unión, y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la federación con alguna potencia extranjera." Este artículo ya establece la obligatoriedad de respetar lo establecido en tres cuerpos normativos que posteriormente fueron definidos como ley suprema. También se nota una influencia que ejerció el texto de la Constitución de los Estados Unidos.

Leyes Constitucionales de 1836. En la primera ley, artículo 3 fracción I, se establece como una obligación de los mexicanos: "... observar la Constitución y las leyes..." La supremacía constitucional implica un respeto por parte de las autoridades pero también de los particulares porque a esta supremacía se encuentran subordinadas todas las instituciones jurídicas, por eso podría considerarse este artículo como antecedente del principio.

Voto Particular de Mariano Otero al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847. El 5 de abril de 1847 Mariano Otero presentó una opinión individual sobre el restablecimiento definitivo de la Constitución de 1824, así como un proyecto del Acta de Reformas. En el artículo 22 de dicho proyecto se establecía que: "Publicada esta Acta de reformas, todos los Poderes públicos se arreglarán a ella. El Legislativo general continuará depositado en el actual Congreso hasta la reunión de las



Cámaras. Los estados seguirán observando sus constituciones particulares, y conforme a ellas renovarán sus Poderes en los plazos y términos que ellas designen." Casi de manera literal se adoptó el texto de este artículo en el número 30 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Mariano Otero en su voto particular, hace un planteamiento relacionado con la jerarquía de las normas jurídicas, el cual se presenta en este apartado por ser la jerarquía una consecuencia de la supremacía constitucional, al respecto se manifestó de acuerdo con la existencia de leyes que denominó "leyes constitucionales", como una categoría superior a las secundarias. Explicaba: "... como esta ley -(del sistema electoral)-, la de garantías, la de responsabilidad, y las demás en que se reglamente la acción de los Poderes Supremos no deben ser iguales, sino superiores a todas las otras leyes secundarias, se establece que ellas sean caracterizadas y distinguidas con el nombre especial de *constitucionales*, y que no se reformen sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen que lo proponga y su discusión. Esta medida libraré a leyes tan interesantes de los malos efectos de la precipitación, y facilitará al Congreso el auxilio de una detenida discusión por medio de la prensa, y de todos los órganos de la voluntad pública. ¡Ojalá que igual medida pudiera adoptarse para todas las leyes!..."¹⁶

Los tratadistas Fix-Zamudio y Salvador Valencia han manifestado que de acuerdo con Mariano Otero era necesario expedir una categoría especial de leyes entre las constitucionales y las ordinarias, que no fuesen fácilmente modificables por el legislador ordinario, expresando que el concepto de "leyes constitucionales" sugerido por Mariano Otero se aproxima al de las leyes que se han calificado como "orgánicas".

Sobre esas "leyes constitucionales" en su proyecto presentado del Acta de Reformas señalaba: "Art. 20. - Las leyes de que hablan los artículos 3º, 4º, y 13 de esta Acta, la de libertad de imprenta, la orgánica de la Guardia Nacional y todas las

¹⁶ TENA RAMIREZ, Felipe. Op. Cit. pp. 462-463.

que reglamenten estas disposiciones generales de la Constitución y de esta Acta, son leyes constitucionales, y no pueden alterarse ni derogarse, sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictamen y su discusión." El artículo tercero se refería a una ley que regulara los derechos del ciudadano; el artículo cuarto se refería a una ley en la que se fijaran las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad; el artículo décimo tercero se refería a una ley que arreglara las elecciones de los miembros del Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El contenido del artículo 20 del proyecto de Mariano Otero, se puede decir que relacionado con una jerarquía normativa, se incorporó en el artículo 27 del Acta Constitutiva y de Reformas.

Acta Constitutiva y de Reformas, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente el 18 de mayo de 1847. En su artículo 30 se indicaba que "... Publicada esta Acta de reformas, todos los Poderes públicos se arreglarán a ella. El Legislativo general continuará depositado en el actual Congreso hasta la reunión de las Cámaras. Los Estados continuarán observando sus Constituciones particulares, y conforme a ellas renovarán sus poderes." Como ya se comentó una consecuencia de la supremacía es que los órganos públicos se sujeten a la competencia y límites que para ellos se han reservado en la ley suprema, caso que se presentaba en el Acta de Reformas en la cual se consagraba el principio de legalidad.

Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856. Su respectivo artículo 125 establecía: "... Se derogan los estatutos de los Estados y Territorios en lo que opongan a éste", con este texto se establecía una subordinación de las legislaciones estatales sobre el contenido del Estatuto Orgánico Provisional ya que éste se consagraba como superior sobre aquéllas.

Comunicación de José María Lafragua fechada el 20 de mayo de 1856. Con ésta se les remitió a los Estados el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana. En su penúltimo párrafo indicaba "...Corta será la duración del Estatuto,

porque la Constitución vendrá muy en breve a decidir definitivamente la suerte de la nación; mas (sic) entre tanto habrá una norma segura que guíe a las autoridades y a los ciudadanos; que marque a las primeras la órbita de sus facultades y a los segundos la de sus derechos; que señale a aquéllas sus deberes y a éstos sus obligaciones, y que asegure a las unas el respeto y la obediencia de la sociedad, y garantice a los otros contra los excesos de arbitrariedad y contra el extravío de las pasiones", con esta declaración se defendía la futura existencia de una ley superior al Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, la cual sería la Constitución.

Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, fechado el 16 de junio de 1856. El artículo 123 del proyecto establecía: "Esta constitución, las leyes del congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del congreso, serán la ley suprema en 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." De manera clara puede apreciarse la influencia que ejerció en ese momento la Constitución de los Estados Unidos, misma que recogía de una manera similar el principio de supremacía. El texto del artículo 123 fue aprobado en los términos propuestos pasando a formar parte del artículo 126 de la Constitución.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857: El artículo 126 que correspondía al 123 del proyecto quedó de la siguiente manera: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos ó que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, 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 ó leyes de los

Estados."¹⁷ El Doctor Jorge Carpizo indica que este artículo fue tomado literalmente de la Constitución de los Estados Unidos. "El proyecto que Carranza envió al Constituyente de Querétaro omitió este precepto, pero la segunda comisión de Constitución lo sometió a la aprobación de la Asamblea, que sin discusión lo sancionó."¹⁸

El 13 de noviembre de 1874 se restableció el Senado con el objeto de tener un contrapeso a la Cámara de Diputados; en el artículo 78 apartado B se reservó a la Cámara de Senadores la facultad de aprobar los tratados que el Ejecutivo celebrara con potencias extranjeras.

El artículo 123 del Proyecto de Constitución se aprobó por el Congreso Constituyente de 1856 con 79 votos contra 1, sin discusión, en sesión del 18 de noviembre de 1856.

Estatuto Provisional del Imperio Mexicano dado el 10 de abril de 1865 en el Palacio de Chapultepec. Su artículo 80 precisaba: "Todas las leyes y decretos que en lo sucesivo se expidieren se arreglarán a las bases fijadas en el presente Estatuto, y las autoridades quedan reformadas conforme a él". En ese momento se consideraba como ley superior al Estatuto, de ese reconocimiento destacan dos elementos el primero relacionado al apego de las autoridades al mismo, y el segundo relacionado al lugar que ocupaba ese Estatuto sobre las otras normas, es decir se ubicaba jerárquicamente por encima de las demás.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917: El texto original del artículo 133 constitucional disponía: "Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, y todos los tratados hechos o que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley

¹⁷ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones.* "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 1857 (reproducción facsimilar)". CÁMARA DE DIPUTADOS, XLVI Legislatura. Tomo II. México, 1967, p. 383.

¹⁸ CARPIZO, Jorge. Op. Cit. p. 5.

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"¹⁹.

Este precepto legal tiene como antecedente inmediato al artículo 126 de la Constitución de 1857, y éste a su vez tiene como antecedente inmediato el artículo sexto párrafo segundo de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, aprobada en 1787. Pereznieto Castro y Loretta Ortiz afirman que este texto fue recogido desde el artículo 237 del Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana (1814), y que fue hasta la Constitución de 1824 cuando se hace mención expresa de los tratados, sin embargo es más clara la influencia que ejerció en los Congresos Constituyentes de donde emanaron las Constituciones de 1857 y 1917, porque es cuando se adopta casi de manera literal.

El contenido del artículo 126 de la Constitución de 1857 inicialmente no se contemplaba en el proyecto de la Constitución de 1917, presentado por Venustiano Carranza. El 21 de enero de 1917 los diputados Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Arturo Méndez e Hilario Medina presentaron al Congreso Constituyente un dictamen²⁰ en el que proponían incluir el artículo 132 constitucional que recogía el contenido del 126 de la Constitución de 1857. El texto del artículo 132 constitucional fue aprobado en la sesión ordinaria del 25 de enero de 1917, sin discusión, por unanimidad de 154 votos; este artículo quedó finalmente incorporado en la Constitución como el 133.

Reforma al artículo 133 constitucional. El 18 de enero de 1934 se publicó el Decreto de reforma al artículo 133 en el Diario Oficial de la Federación; el autor de la

¹⁹ *Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomo II. Op. Cit. p 783.

²⁰ Se presentó el artículo en el siguiente dictamen: "Ciudadanos diputados: El presente dictamen contiene los artículos... 123 de la Constitución de 1857, suprimido en el proyecto, que establece la supremacía de la ley constitucional, de las leyes emanadas de ésta y de los tratados hechos por el Ejecutivo con aprobación del Congreso. La ley americana, en un precepto análogo, hace uso de la expresión enérgica, diciendo que leyes como éstas son la ley suprema de la tierra... el artículo suprimido, además de esa grandiosa declaración, constituye la salvaguardia del Pacto federal y su lugar preferente respecto de las Constituciones locales,.... La Comisión ha recogido el artículo y se ha permitido incluirlo en el número 132." *Derechos del Pueblo Mexicano*. Tomo XII. Op. Cit. p. 1192.

reforma fue el licenciado Oscar Rabasa, quien ocupaba el puesto de Consejero Jurídico en la Secretaría de Relaciones Exteriores. No hubo discusión en su aprobación. Los Doctores Jorge Carpizo e Ignacio Burgoa²¹ indican que fueron reformas a su redacción, no a su sentido, porque era algo que ya se encontraba. Se retomó literalmente el artículo de la Constitución de 1857, en la cual se encontraba previsto un sistema unicameral, que permaneció hasta 1874 cuando se dispone en el artículo 72 fracción I, apartado B como facultad exclusiva del senado la aprobación de tratados, pero no se realizó la reforma consecuente al artículo 133 que establecía la aprobación por parte del "Congreso". Esta deficiencia quedó plasmada en la constitución de 1917.

Oscar Rabasa se pronunció en los siguientes términos: "... se tuvo en cuenta la conveniencia de disipar las dudas y confusiones que suscitaba el laconismo anglosajón del texto primitivo del artículo 133 de nuestra Constitución. "Surgía la primera duda -dice- respecto a si la Constitución y los tratados eran de jerarquía igual, o si había diverso rango entre la primera y los segundos, sólo porque en el texto a ambos tipos de ordenamientos se les declaraba ley suprema. Más aún: se llegó a suponer que los tratados internacionales ocupaban rango superior al de la Constitución, sin parar mientes en que, si esta conclusión jurídica es correcta desde el plano del derecho internacional, no lo es desde el ángulo del derecho interno, que en México está integrado fundamentalmente por la Constitución... Ésta expresamente dispone que ella es ley suprema, en toda la nación y cuando establece que los tratados también lo serán, es claro que tal cosa es cierta siempre y cuando éstos se ajusten a los preceptos expresos de la propia ley fundamental."²²

²¹ "En 1934 fue reformado el artículo 133, no se modificó su sentido ni su alcance sino que se precisó que los tratados para ser ley suprema de la Unión tienen que estar de acuerdo con la misma. O sea, la reforma precisó algo que ya se encontraba en el artículo y para la interpretación el mismo no era necesaria esta reforma". CARPIZO, Jorge. Op. Cit. p. 5. "Nuestro actual precepto fue reformado en el año de 1934, sin alterarse su sentido, mediante las adiciones consistentes en la declaración de que los tratados internacionales debiesen estar de acuerdo con la Constitución y ser aprobados por el Senado y de que los jueces de cada Estado se arreglaran a aquella, a las leyes emanadas de la misma y a dichos tratados, "a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados". BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 367.

²² Citado por TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 32ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1998, p. 42.

El 28 de octubre de 1933 las Comisiones Unidas, Primera de Relaciones y segunda de Puntos Constitucionales presentaron a la Cámara de Senadores un dictamen acerca de la iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización promovida por el Ejecutivo Federal, en el dictamen manifestaron que para su expedición era necesaria la reforma del artículo 133 constitucional, entre otros. Cabe destacar que el artículo 133 no tenía una relación directa con la ley que se pretendía expedir, sin embargo las comisiones respectivas de la Cámara de Senadores consideraron necesario modificarlo. Respecto al artículo en cuestión argumentaron que: "La reforma de este artículo es más al texto que a su contenido. El artículo actualmente en vigor no especifica que los tratados internacionales, junto con la Constitución y las leyes expedidas por el Congreso, serán la Ley Suprema de la Unión, siempre que estén de acuerdo con la misma. Por esto hemos creído conveniente hacer esta salvedad, pues en caso de conflicto entre las disposiciones contenidas en un tratado internacional y las de la propia Constitución, sería difícil, teniendo a la vista los textos constitucionales únicamente, decidir cuál de las dos disposiciones debe prevalecer. Por esto, de una manera clara establecemos en este artículo la supremacía de la Constitución."²³ Aprobada por la Cámara de Senadores se envió a la de Diputados quienes expresaron que los tratados internacionales son ley suprema, siempre y cuando estén conforme a la Constitución.

Para la aprobación de esta reforma no hubo ninguna discusión, el origen de esta reforma quedó expresado en el Diario de Debates del 28 de octubre de 1933.

Con dicha reforma el texto del artículo 133 constitucional quedó en los términos aún en vigor: "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

²³ GARCÍA RANGEL, María Elena. "La facultad de los Poderes Federales para celebrar y aprobar Tratados Internacionales en materias reservadas por la Constitución a las Entidades Federativas", verlo en: *Revista Jurídica Jalisco*. Guadalajara, Jalisco. Año 9, No. 1. 1999. p. 233.

dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

Son tres las modificaciones realizadas al precepto legal:

- Se cambiaron los términos "hechos o que se hicieren" por "celebrados y que se celebren", sin embargo este no fue un cambio substancial aunque si correcto para describir dicho acto.
- Al precisar que los tratados deben de estar de acuerdo con la Constitución se declaró la subordinación de los tratados a la Constitución, confirmándose el principio de supremacía constitucional. En este punto Patiño Manffer²⁴ considera que el texto constitucional resultó mejorado.
- Se precisó que la competencia para la aprobación de tratados corresponde al Senado y no al Congreso de la Unión, lo cual constituyó un ajuste a las modificaciones de 1874.

1.4. EL PROBLEMA DE LA JERARQUIZACIÓN DE LAS NORMAS JURÍDICAS.

El jurista Bierling estudió la posibilidad de establecer una jerarquía normativa que no sólo contemplara las normas en vigor, sino también las normas individualizadas tales como resoluciones judiciales y administrativas y los contratos, según expone el maestro García Máynez²⁵. El profesor vienés Adolph Merkl fue

²⁴ "...nos parece digno de encomiar el que los señores senadores de 1933 hayan decidido especificar, sin lugar a dudas, que los tratados internacionales que celebre el Presidente de la República deben estar de acuerdo con la propia Constitución y que se haya ratificado el principio de la supremacía constitucional. Frente a esta reforma sólo tenemos comentarios elogiosos. Sin embargo, como puede observarse, sin expresar ningún razonamiento, sin ni siquiera hacer mención del cambio que se introducía al texto del artículo 133, se sustituyó el texto original que decía "con aprobación del Congreso", por el poco afortunado que aparece como texto vigente que dice: "con aprobación del Senado". Una modificación de tan profundo alcance merecía razonarse suficientemente y no únicamente incluirse sin ninguna explicación." PATIÑO MANFFER, Ruperto. "Los Tratados Internacionales en la Constitución Mexicana", verlo en: *Revista de la Facultad de Derecho de México*. México, D.F. núms. 181-182. 1992. p. 98.

²⁵ "El problema del orden jerárquico normativo fue planteado por vez primera en la Edad Media, siendo poco más tarde relegado al olvido. En los tiempos modernos, Bierling resucitó la vieja cuestión. El mencionado jurista analiza la posibilidad de establecer una jerarquización de los preceptos del derecho, y considera ya, como partes constitutivas del orden jurídico, no solamente la totalidad de las normas en vigor, sino la *individualización* de éstas..." GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 50ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1999, p. 83.

desarrollando las ideas planteadas por Bierling, precisando que "...es un error... creer que el orden jurídico se agota o resume en un conjunto más o menos numeroso de preceptos de general observancia. A lado de las leyes,... subordinados a ellas y por ellas condicionadas, aparecen los actos jurídicos en su infinita variedad... Tales actos son... individualización de preceptos generales... Merkl da a dichos actos la designación de normas *especializadas* o *individualizadas*, para distinguirlos de las *generales* o *abstractas*. Unas y otras forman el orden jurídico total."²⁶ Merkl consideró un acto de aplicación el proceso a través del cual una norma general se individualiza²⁷; de sus ideas se deriva una ordenación jerárquica. Kelsen²⁸ retomó estos planteamientos para su teoría, en la cual se establece una construcción escalonada del orden jurídico.

1.4.1. EL PENSAMIENTO DE HANS KELSEN.

En este apartado se estudiará el pensamiento de Hans Kelsen, quien desarrolla su tesis desde un punto de vista meramente formal, y por otra parte se presentará el pensamiento de Georges Burdeau en virtud de que considera la existencia de una supremacía material. Con los elementos aportados por ambas posturas, basada una en la forma y la otra en el contenido, se podrán analizar de una manera más clara los diferentes argumentos que ha sostenido la Doctrina Mexicana sobre la supremacía constitucional y la jerarquía de las normas.

Una norma pertenece a determinado orden normativo siempre y cuando derive su validez de la norma fundamental que integra o constituye el mismo, explica Kelsen. Las normas tienen que ser creadas por los individuos autorizados por una norma de grado más alto. "La facultad de crear normas es delegada por una

²⁶ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Op. Cit. pp. 83-84.

²⁷ "El proceso merced al cual una situación jurídica abstracta transfórmase (sic) en concreta y una norma general se individualiza, denominase (sic) *aplicación*". Citado por GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 84.

²⁸ "El desenvolvimiento de las ideas de Bierling y la creación de una teoría jerárquica de las normas débense (sic) al profesor vienés Adolph Merkl. Hans Kelsen ha incorporado a su sistema la teoría de su colega..." Ibidem. p. 83.

autoridad en otra autoridad; aquélla es la más alta, ésta es inferior"²⁹. Deja a un lado el contenido de las normas, y analiza cuestiones de forma para considerar su validez, estima que una norma jurídica es válida siempre y cuando:

- Pertenezca a un determinado orden jurídico; para que esto suceda debe derivar su validez de la norma fundamental de ese orden.
- Sea creada de acuerdo con determinada regla; sobre este punto señala que: "La norma fundamental de un orden jurídico es la regla suprema de acuerdo con la cual los preceptos de tal orden son establecidos y anulados, es decir, adquieren y pierden su validez..."³⁰, con lo cual se puede entender que la creación de una norma debe respetar el procedimiento establecido en la norma fundamental, y
- Que no sea derogada en la forma establecida por la propia norma básica.

Explica su teoría en una constante creación y aplicación de normas jurídicas, como si se tratase de cadena de normas, siendo así el Derecho siempre aplicación del mismo, "...la creación de una norma jurídica es aplicación de un precepto de grado más alto, que regula su creación; y la aplicación de una norma superior, normalmente es creación de otra inferior determinada por aquélla"³¹, debido a que esa cadena no es infinita ni hacia atrás ni hacia adelante Kelsen estima que el grado más alto dentro de un orden jurídico nacional lo ocupa la Constitución, como más adelante se precisará, y que el último fundamento de validez de cualquier orden jurídico es la "norma hipotética fundamental".

La validez de las normas: De acuerdo al pensamiento de Kelsen la razón o fundamento de validez de una norma está siempre en otra norma. Como una norma

²⁹ KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Tr. García Máynez Eduardo. 2ª ed., 4ª reimpresión. México. UNAM. 1998. p. 132.

³⁰ *Ibidem*. p. 133.

³¹ *Ibidem*. p. 157.

deriva su validez de otra de grado superior en todo orden jurídico debe haber una norma más importante de la cual se pueda derivar la validez de todas las demás, por lo cual aquélla cuya creación no se encuentre establecida por otra no puede pertenecer a ningún orden jurídico. Una norma jurídica es válida, independientemente de su eficacia, si pertenece a un orden jurídico válido, sin embargo a diferencia de la validez de una norma aislada, un orden jurídico sólo es válido si es eficaz. Cuando una norma jurídica ha sido creada en la forma establecida por otra esta última constituye la razón de validez de la primera, de tal manera que al existir una norma superior, en la que se establezca el procedimiento de creación, y una inferior, creada de acuerdo a ese procedimiento, se presenta una relación de supra y subordinación. Esa norma superior tiene que determinar cuando menos al órgano creador de formular la inferior.

La jerarquía normativa: La tesis que plantea Kelsen permite entender que todo orden jurídico se encuentra ordenado de una manera escalonada, como si se tratase de una pirámide (la Pirámide de Kelsen). "El orden jurídico... no es... un sistema de normas coordinadas entre sí, que se hallasen, por así decirlo, una al lado de la otra, en un mismo nivel, sino que se trata de una verdadera jerarquía de diferentes niveles."³² La norma básica representa la razón de validez de todo el orden jurídico, y constituye la unidad del sistema normativo

La estructura jerárquica del orden jurídico de un Estado: Kelsen expone que la constitución representa el nivel más alto dentro del Derecho Nacional. "La Constitución del Estado, usualmente caracterizada como "ley fundamental, forma la base del orden jurídico nacional"³³, también indica que "las normas generales establecidas legislativamente o consuetudinariamente representan un nivel inmediatamente inferior a la Constitución, en el orden jerárquico del derecho"³⁴. Además de las normas generales las normas individuales forman parte del orden

³² KELSEN, Hans. Op. Cit. p. 146.

³³ Ibidem. p. 306.

³⁴ Ibidem. p.151.

jurídico, la constitución determina qué órgano y mediante qué procedimientos las normas generales han de ser creadas, y de éstas derivan las normas individuales.

Explica "...la Constitución es "fuente" de las leyes creadas de acuerdo con ella; la ley es "fuente" de las resoluciones judiciales que en ella se fundan; la resolución judicial es "fuente" del deber que impone a las partes, y así sucesivamente"³⁵, de tal manera que "...no únicamente una norma, es decir un mandato regulador de la conducta humana, puede ser creado en la forma prescrita por la Constitución para el establecimiento del derecho"³⁶. Siempre que la ley sea creada por el órgano competente y de acuerdo a la forma establecida en la constitución, podrá decirse que su validez deriva de la constitución.

Kelsen plantea que si el fundamento de validez de una constitución puede encontrarse en otra constitución más antigua, esta última sería el último supuesto de validez de todas las normas de un sistema jurídico, y las normas pertenecerían a ese orden siempre y cuando pudieran referir su validez a esa primera constitución, por lo cual ésta sería la norma básica del orden jurídico nacional, esta primera constitución sería una aplicación de la norma hipotética fundamental.

Norma hipotética fundamental: Como no puede existir una cadena infinita de normas, Kelsen considera la existencia de una primera norma a la que denomina norma fundamental, cuya validez no puede derivar de otra superior, es una norma supuesta, cabe aclarar que a ésta la denominaremos norma *hipotética* fundamental en razón de la presunción de su validez. De su explicación se deriva que el positivismo jurídico al basarse en un "sistema de normas válidas" da por supuesta la existencia de la norma hipotética fundamental, misma que es el último fundamento de validez de un determinado orden jurídico. "A diferencia de la norma jurídica positiva, la básica no es válida porque sea creada de cierto modo por un acto jurídico, sino porque se supone que es válida; y tal suposición se hace porque, sin ella, ningún acto humano podría ser interpretado como acto creador de normas

³⁵ KELSEN, Hans. Op. Cit. p.155.

³⁶ Ibidem. p.145.

jurídicas"³⁷, distingue entre la norma básica de un determinado orden jurídico y la norma básica de todos los órdenes jurídicos, entiéndase por ésta la norma hipotética fundamental.

Es de esta manera como explica la existencia de leyes de mayor jerarquía que otras, afirma la supremacía constitucional dentro de un orden jurídico nacional, y retoma a las normas individualizadas como parte de su pirámide jerárquica.

1.4.2. EL PENSAMIENTO DE GEORGES BURDEAU.

Georges Burdeau indica que la Constitución, sea escrita o consuetudinaria, es la ley suprema del Estado. Sus disposiciones tienen fuerza en virtud de dos aspectos, siempre será por el contenido (supremacía material) y a veces por la forma en que son promulgadas (supremacía formal). "Dada la especial importancia que se concede a las disposiciones constitucionales, se considera que deben ser obra de un órgano que goce de una autoridad política especial: el poder constituyente... cuya tarea es hacer la constitución..."³⁸.

La supremacía material: Se basa en que todo el orden jurídico reposa en la constitución, esta supremacía se debe a su contenido. De ella recibe su validez toda actividad jurídica, por lo cual es superior a esas actividades, "...es en el sentido propio de la palabra, la norma fundamental"³⁹. Asimismo deriva de que organiza las competencias, y es superior a las autoridades investidas de ellas.

Esta superioridad tiene como consecuencias:

- Un refuerzo de legalidad: Todo acto contrario a la ley debe considerarse desprovisto de valor jurídico, lo mismo pasará con un acto que viole la Constitución.

³⁷ KELSEN, Hans. Op. Cit. p.137.

³⁸ BURDEAU, Georges. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Tr. Falcón Tello, Ramón. Madrid. Editora Nacional. 1981, p. 108.

³⁹ *Ibidem*. p. 103.

- Dota a las autoridades de un ámbito de competencia: La autoridad no puede delegar más que el poder del que se puede disponer, es una competencia que proviene de la Constitución. No puede conferirse así mismo competencias que no les están expresamente señaladas.

La supremacía formal: "La autoridad reforzada que la constitución debe a su contenido exige, lógicamente, una consagración formal"⁴⁰. Para hacer más efectiva esta supremacía se ha tratado de subordinar la elaboración y la modificación de los textos constitucionales a condiciones de forma más difíciles, de lo cual surge una distinción entre constituciones rígidas y constituciones flexibles. Esta es una distinción puramente formal que se refiere sólo a las formas particulares de su elaboración. Señala que sólo en el caso de rigidez constitucional se puede hablar de supremacía formal. La razón de ser de las constituciones rígidas es dar mayor estabilidad a las normas incluidas en la constitución. Una constitución es rígida si tiene un procedimiento especial para su modificación, un procedimiento distinto al de las leyes ordinarias.

Leyes constitucionales y leyes ordinarias: La existencia de una forma especial para la revisión constitucional provoca la distinción de dos categorías de leyes: leyes ordinarias y leyes constitucionales, no es una distinción basada en el contenido, sino en la forma de elaboración y modificación.

Además manifiesta: "La superioridad de las leyes constitucionales sería una palabra vana si pudieran ser impunemente violadas por los órganos del Estado"⁴¹, por lo cual reconoce la necesidad de un medio que garantice dicha supremacía.

⁴⁰ BURDEAU, Georges. Op. Cit. p. 105.

⁴¹ Ibidem. p. 128.

1.4.3. LA DOCTRINA MEXICANA.

El pensamiento de la doctrina mexicana sobre la supremacía constitucional y específicamente acerca de su interpretación del artículo 126 de la Constitución de 1857, que consagraba ese principio, será explicado a través de tres autores como son José María del Castillo Velasco, Mariano Coronado y Eduardo Ruiz, posteriormente se presentará el pensamiento de Felipe Tena Ramírez, Gabino Fraga, Eduardo García Máynez, Villoro Toranzo, Mario de la Cueva y Jorge Carpizo, quienes interpretaron el texto del artículo 133 de la Constitución de 1917, lo cual permitirá tener un panorama general sobre el desarrollo del principio de supremacía constitucional en el orden jurídico mexicano y en particular sobre los planteamientos acerca del problema de la jerarquía de las normas.

José María del Castillo Velasco:

Afirmó la supremacía de la constitución, leyes federales y tratados, "... los tratados deben hacerse en la forma y con los requisitos prevenidos por la Constitución."⁴²

Mariano Coronado:

Conforme al pensamiento del maestro Mariano Coronado, la constitución debe ser considerada ley fundamental por haber sido dispuesto así por el pueblo en un acto de soberanía, y por consagrar los principios rectores de las instituciones políticas. Al ser posible la expedición de disposiciones contradictorias por parte del poder legislativo, tanto federal como local, el maestro Coronado consideraba necesaria la existencia de una ley suprema que prevaleciera sobre las leyes secundarias, en dicho razonamiento las leyes federales y locales se encontrarían subordinadas a la Constitución, y en caso de contradicción con esta última quedarían sin efectos, "... porque si ésta prevaleciese -refiriéndose a la ley secundaria- sobre la ley

⁴² Citado por CUEVA, Mario de la. Op. Cit. p.105.



fundamental, sería tanto como efectuar una reforma o modificación en nuestro Código político, por distinta autoridad y sin los requisitos que establece el art. 127 constitucional -actualmente art. 135-..."⁴³

Consideró también como Ley Suprema a las Leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución y a los tratados hechos en debida forma. Las primeras al emanar de la propia constitución nunca podrían contrariar sus preceptos, afirma que estas leyes son las reglamentarias que desarrollan algún precepto constitucional, cuya materia es federal. De acuerdo a su planteamiento los tratados no pueden alterar las garantías otorgadas en el texto constitucional, si esto ocurriera no podrían prevalecer sobre la Constitución.

Del pensamiento de Mariano Coronado se desprende que las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución, y los tratados hechos en la forma debida, sólo serán ley suprema siempre y cuando no se opongan al texto constitucional, y al no poder contrariar dicho texto entonces la Constitución es la Ley Suprema.

Mariano Coronado es uno de los primeros autores mexicanos que equiparan las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución con las leyes reglamentarias, por desarrollar un precepto constitucional, este pensamiento fue adoptado por el maestro Mario de la Cueva y el doctor Jorge Carpizo, con algunas particularidades, cabe precisar que este aspecto se estudiará en capítulos posteriores.

A pesar de que el artículo 126 constitucional vigente en ese momento no señalaba expresamente que los tratados para ser Ley Suprema debían de estar de acuerdo con la constitución, este autor realizó una interpretación que lo llevó a dicha conclusión, la que actualmente se recoge en el artículo 133 constitucional; para el maestro Coronado ésta sólo fue una deducción derivada del mismo texto.

⁴³ CORONADO, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. 3ª ed. 1ª reimpresión. México. UNAM. 1977, p. 233.

Eduardo Ruiz:

Para el maestro Eduardo Ruiz la constitución es la ley fundamental de la Federación y de los Estados; de acuerdo con sus afirmaciones los principios de la Constitución tienen vida en las leyes que los desarrollan y en los tratados, dando como resultado que éstos también deban considerarse como ley suprema, ya que derivan esencial y originariamente del pueblo de la Nación y no del de los Estados, al tener su origen en actos de los poderes federales. Explica que el Congreso Constituyente declaró en el artículo 40 de la Constitución de 1857 que era voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática federal compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental -la Constitución-. También señala la obligatoriedad que tienen las leyes emanadas de la constitución para los Estados, en razón de encontrarse bajo el vínculo federal. Asimismo presenta una explicación de la limitación de los jueces para no decidir sobre la constitucionalidad de leyes, por encontrarse esta facultad reservada a la Corte, quedando a los jueces la facultad de decidir entre dos disposiciones contradictorias, sometándose a la que establezca la suprema ley.

El pensamiento de la doctrina mexicana a partir del texto del artículo 133 de la Constitución de 1917 se presenta con los siguientes autores:

Felipe Tena Ramírez:

Para el maestro Tena Ramírez la supremacía constitucional está íntimamente relacionada con el aspecto de la soberanía; aún cuando explica que de acuerdo con el artículo 39 constitucional la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, expone que desde el momento en que éste decide ejercerla a través del Congreso Constituyente la soberanía "reside exclusivamente en la Constitución"⁴⁴. Sobre el particular señala que "... la supremacía de la Constitución responde, no sólo

⁴⁴ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit. p.11.

a que ésta es la expresión de la soberanía, sino también a que por serlo está por encima de todas las leyes y de todas las autoridades: es la ley que rige las leyes y que autoriza a las autoridades"⁴⁵. El maestro Tena Ramírez manifiesta que "...la soberanía popular se expresa y personifica en la Constitución, que por eso y por ser la fuente de los poderes que crea y organiza, está por encima de ellos como ley suprema..."⁴⁶, la supremacía corresponde a la Constitución por emanar de la soberanía ejercida por el pueblo a través del Congreso Constituyente, en otras palabras la constitución la considera como la única suprema por ser obra del Poder Constituyente.

Al referirse al término *supremacía* explica la calidad de *suprema* como una característica que tiene la Constitución por haber derivado de la más alta fuente de autoridad, y la *primacía* como situación que guarda por ocupar el primer lugar de entre todas las leyes. Por encontrarse la Constitución en el vértice de la pirámide jurídica, de ella deriva el principio de legalidad a los poderes públicos, limitando así a los gobernantes conforme a lo establecido en la Constitución, impregnando todo de constitucionalidad.

La supremacía de la constitución implica la existencia de una fuente superior a los órganos de poder en la cual se encuentran previstas sus facultades, su autor debe ser distinto a dichos órganos y estar por encima de su voluntad, esa fuente es la Constitución, el poder constituyente es quien la emite, debiendo gobernar los poderes constituidos conforme a los términos y límites señalados en el texto constitucional. La supremacía de la constitución presupone como condición la rigidez de la misma, lo que implica que "...ningún poder constituido -especialmente legislativo- puede tocar la Constitución...", plantea como un complemento conveniente de esa rigidez el que se encuentre en forma escrita.

En base al texto original del artículo 133 constitucional, antes de las reformas de 1934, indica que aún cuando de su expresión literal podía pensarse en que no

⁴⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. p. 11.

⁴⁶ *Ibidem*. p. 16

sólo es suprema la constitución sino también las leyes del Congreso de la Unión y los tratados, del propio texto se desprende que la constitución es superior a las leyes federales porque éstas deben de emanar de aquélla, y que los tratados necesitan estar de acuerdo a la constitución, aludiendo al principio de subordinación de los actos legislativos a la ley suprema. Expone el respeto que deben los funcionarios públicos a la constitución de acuerdo a lo establecido en el artículo 128 constitucional.

Tena Ramírez al referirse al sistema americano de la supremacía constitucional, el cual fue adoptado por nuestro sistema, señala como incumbencia de la Suprema Corte de Justicia la defensa de la Constitución consistente en la nulificación de los actos contrarios a la misma. También explica la relación que guardan las leyes locales y federales; sobre el particular refiere: "...las leyes y tratados federales, cuando son *constitucionales*, prevalecen sobre las leyes *inconstitucionales* de los Estados. Sólo en este sentido las leyes federales tienen primacía sobre las locales, como éstas la tendrán si ellas fueran las constitucionales... en caso de conflicto entre éstas goza de supremacía la que está de acuerdo con la Constitución... No se trata de la primacía de lo federal sobre lo local, sino de lo constitucional sobre lo inconstitucional."⁴⁷

Gabino Fraga:

El maestro Gabino Fraga presenta una clasificación de las leyes desde un punto de vista meramente formal en virtud del procedimiento seguido para su formación y modificación, y del poder que intervino en el mismo como consecuencia de la "autoridad formal de la ley". "Del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la "autoridad formal de la ley" que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos seguidos

⁴⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit. p. 46.

para la formación de la resolución primitiva⁴⁸. Agrupa las leyes en dos categorías, por un lado las constitucionales y por el otro las ordinarias, comunes o secundarias, en las primeras interviene un órgano especial y existe un procedimiento de creación más complicado que en las ordinarias, estas últimas emanan del Poder Legislativo ordinario. Afirma desde un punto de vista formal que las leyes orgánicas y reglamentarias son leyes ordinarias porque son creadas por el mismo poder y con el mismo procedimiento, señala que no puede pretenderse una primacía entre ellas, las reglamentarias y orgánicas no tienen una autoridad formal mayor que las ordinarias, la única diferencia es de contenido más no de forma; interpretando lo anterior se puede entender que para el maestro Gabino Fraga estas leyes se encuentran en el mismo nivel jerárquico. Para que una ley tenga una autoridad formal mayor a otra de acuerdo al pensamiento de Gabino Fraga es necesario que tenga un procedimiento más complicado para su formación.

Explica con relación a una posible categoría especial de leyes reconocida por el artículo 133 constitucional, afirmada por otros autores, que "...la redacción misma del precepto da idea muy clara de que su alcance es el de resolver el conflicto entre leyes federales y las leyes locales que pudieran contradecirlas; pero no el de establecer una categoría especial de leyes emanadas de la Constitución oponiéndolas a leyes que no emanan de ella, pues el sistema de éstas es que todos los actos de los poderes públicos tengan una fuente en la propia Constitución."⁴⁹ Esa categoría especial no puede tener lugar desde el punto de vista formal invocado por este autor, para él el único factor determinante en la clasificación de las leyes es el procedimiento seguido en su creación así como el poder que interviene.

Eduardo García Máynez:

De acuerdo con el pensamiento del maestro García Máynez una norma es condicionante de otra, cuando la existencia de ésta depende de aquélla. "El orden jurídico es una larga jerarquía de preceptos, cada uno de los cuales desempeña un

⁴⁸ FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 38ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 1998, p. 38.

⁴⁹ *Ibidem*. p. 40.

papel doble: en relación con los que le están subordinados, tiene carácter normativo; en relación con los supraordinados, es acto de aplicación."⁵⁰ El límite inferior de un orden jurídico es la norma fundamental y el inferior son los actos finales de ejecución no susceptibles de provocar ulteriores consecuencias, de acuerdo a su explicación los grados de ese orden son las normas constitucionales, las ordinarias, las reglamentarias y por último las individualizadas, las ordinarias representan un acto de aplicación de las constitucionales, y las reglamentarias están condicionadas por las ordinarias, no obstante lo anterior, puede suceder que una norma individualizada se encuentre subordinada por otra del mismo tipo, "...toda norma subordinada a otra aplica o reglamenta a ésta en algún sentido."⁵¹

Comenta que los dos grados superiores de la jerarquía normativa en el orden jurídico mexicano son: la constitución federal, y las leyes federales y tratados internacionales, afirma que las leyes federales y los tratados internacionales tiene exactamente el mismo rango; en el planteamiento del maestro García Máynez las leyes locales se encuentran en un nivel inferior a las leyes federales; aceptar esta tesis implicaría reconocer una subordinación de las leyes locales frente a las federales, sin embargo como será explicado a lo largo de este estudio entre ambas leyes lo que existe es un problema de competencia. En el derecho local los niveles corresponden a las constituciones locales, leyes locales ordinarias, normas reglamentarias, normas municipales y normas individualizadas, sucesivamente; en el derecho federal después de la constitución, leyes federales y tratados se encuentran las normas locales (leyes, reglamentos, decretos), las disposiciones reglamentarias y por último las normas individualizadas.

Miguel Villoro Toranzo:

Entre dos normas de validez diferente hay dos clases de relaciones, según explica el profesor Villoro Toranzo, una es de dependencia jerárquica de una norma respecto a la otra, en la otra ambas normas dependen de una norma superior siendo

⁵⁰ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Op. Cit. p. 85.

⁵¹ Ibidem. p. 86.

independientes entre sí. Al ser la constitución la norma superior de un sistema nacional existen normas de grado inferior a ésta que a su vez son superior a otras; dos propiedades derivan de esa relación de subordinación, la primera a saber es la de regular su creación y la segunda la de establecer preceptos para ser respetados por las normas inferiores. La creación de normas inferiores puede estar establecida en forma expresa o tácita en la norma superior, en la tácita sólo se menciona el órgano creador pero no se precisan los ámbitos de validez de las normas. Si las normas inferiores son contrarias a las superiores serán inválidas, asimismo plantea "...entre normas de iguales ámbitos de validez y del mismo grado jerárquico no puede ni debe haber contradicción; y, si la hubiere, se anularían unas a otras."⁵²

Al hablar del orden jerárquico normativo afirma la primacía de la constitución sobre las demás leyes, denominándola como *ley primaria*. En otro grado se encuentran las *leyes secundarias* como aquéllas que son aprobadas por el Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades legislativas distinguiendo entre "...leyes secundarias "simpliciter" o leyes ordinarias, que son las que dicta el Congreso en ejercicio de la respectiva facultad explícita sobre materia distinta de la Constitución... -y- ... leyes secundarias "secundum quid", que pueden ser orgánicas, reglamentarias o complementarias. Las dos primeras clases desarrollan el texto constitucional; la tercera lo adiciona."⁵³ Señala que hay leyes ordinarias locales y federales. En otros grados jerárquicos se encuentran las normas reglamentarias contenidas en los reglamentos, mismas que ubica en un grado inferior a las leyes, así también establece un grado para los decretos, órdenes, acuerdos, circulares, por último señala como aquéllas que se encuentran en el nivel más bajo de la pirámide jerárquica a las normas individualizadas contenidas en decisiones del Poder Judicial o Ejecutivo o en convenios.

Manifiesta que no existe una supremacía del derecho federal sobre el local, ambos se encuentran subordinados a la constitución pero no entre sí, son dos

⁵² VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. 16ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 2000, p. 311.

⁵³ *Ibidem*. p. 305.

esferas de validez independientes con facultades señaladas expresamente por la constitución, considera que al hacerse una interpretación gramatical de la inexacta redacción del artículo 133 podría erróneamente entenderse la subordinación del derecho local al federal.

Mario de la Cueva:

Considera la supremacía de la constitución principalmente de naturaleza material o substancial, por encontrarse en ella los principios políticos y jurídicos fundamentales. Asegura que toda norma que contradiga el contenido o espíritu de la constitución carecerá de legitimidad. Respecto a la supremacía formal indica que es el *ropaje* que cubre la supremacía material. Asegura que la jerarquía normativa debe ser estudiada desde dos puntos de vista, el material y el formal. Cabe destacar la relevancia que da el maestro Mario de la Cueva al aspecto del contenido de la norma, considerando la existencia de una supremacía material, y no sólo formal. De hecho lo anterior lo lleva a establecer una categoría especial de leyes a las que ha denominado "leyes constitucionales". Su planteamiento sobre este aspecto se presentará en el capítulo relativo a las leyes emanadas materialmente de la constitución.

Jorge Carpizo:

Señala a la Constitución como la norma cúspide del orden jurídico, y por lo tanto suprema, por lo que representa la unidad de un sistema normativo. Para este autor la supremacía constitucional significa que "...una norma contraria -ya sea material o formalmente- a esa norma superior no tiene posibilidad de existir dentro de ese orden jurídico".⁵⁴ Como se puede apreciar el doctor Carpizo abandona la tesis que analiza a las normas desde un aspecto meramente formal, así también toca lo referente al contenido de las normas cuando se refiere a la "contradicción material". Apegándose a esta tesis, que anteriormente ya había sido adoptada por el maestro

⁵⁴ CARPIZO, Jorge. Op. Cit. p. 1.

Mario de la Cueva, el doctor Carpizo establece una jerarquía de normas en la que ubica a las que denomina "leyes constitucionales", considerándolas como extensivas del contenido de la constitución. Este particular punto de vista se estudiará en el capítulo relativo a las normas emanadas materialmente de la constitución.



CAPÍTULO 2. EL ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

2.1. CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La palabra constitución proviene del latín *constitutionis*, y significa forma o sistema de gobierno que tiene cada Estado, ley fundamental de la organización de un Estado. En un sentido amplio puede decirse que todas las cosas tienen una constitución, es decir una propia manera de ser que las caracteriza y distingue de las demás. En este orden de ideas, al ser el Estado una estructura jurídico-política que se desenvuelve en cierto territorio y con una determinada sociedad, necesariamente le corresponde una constitución que refleje la propia y particular forma de organizarse y funcionar en todo lo que concierne a sus gobernantes y a sus gobernados.

Hoy en día, no sólo los Estados en lo individual pueden contar con un documento constitucional, cabe destacar que Integraciones Económicas como es el caso de la Unión Europea, plantean la posibilidad de darse una Constitución que permita reestructurar los ordenamientos y órganos que ejercen funciones "supranacionales", funciones que van más allá del ámbito de aplicación de las leyes de cada Estado, y que rebasan la jurisdicción del ejercicio de sus atribuciones.

No obstante de no existir actualmente para la Unión Europea un ordenamiento constitucional, esta integración económica sí cuenta con una Constitución en sentido formal, la cual está conformada por el conjunto de tratados, costumbres, actos y principios que han aplicado los diversos órganos que operan para dicha integración. Asimismo, si consideramos a la Unión Europea como una sociedad de Estados, también le corresponde una Constitución en sentido material, que implica su forma particular de "ser"; esta Constitución que deriva de la realidad inspira el contenido del conjunto de normas que son vigentes en la Unión Europea, al mismo tiempo que estas normas condicionan esa realidad.

Ante el fenómeno de la globalización, es necesario actualizar el concepto de Constitución, ya que si bien es cierto se ha considerado como la norma cúspide de todo orden jurídico nacional, también lo es que las normas internacionales van adquiriendo día con día una influencia significativa en el desarrollo y estructura de diversos Estados. Al respecto, el maestro Fix Zamudio señala que "...una buena parte de las Constituciones de los países europeos reconoce de manera expresa la superioridad, así sea parcial, del derecho internacional general sobre las disposiciones del derecho interno y no sólo las de naturaleza convencional incorporadas al ordenamiento nacional por los órganos competentes, sino inclusive las de carácter consuetudinario, en virtud de la aplicabilidad inmediata de las normas de derecho internacional generalmente reconocidas, como lo señalan los artículos 10 de la Constitución italiana de 1948; 25 de la Constitución de la República Federal de Alemania de 1949, y 8o. de la carta portuguesa de 1976, reformada en 1982."⁵⁵ Algunos Estados adoptan las normas internacionales expresamente por encima de sus normas internas.

Aunado a lo anterior es menester señalar que, puede estar claramente especificado dentro de un orden jurídico determinado que las normas adoptadas a través de tratados internacionales se encontrarán por debajo de la Constitución, es decir, en un plano de subordinación, pero no en todos los casos puede ser así, ya que los compromisos internacionales se tienen que cumplir, independientemente de la constitucionalidad o no de un tratado, salvo que se logre acreditar la nulidad del mismo en el ámbito internacional conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

Si bien es cierto que uno de los elementos que conforman al Estado es el Derecho, también lo es que éste no puede desligarse de una realidad, por tal motivo se puede afirmar que la realidad en la que se desenvuelve una sociedad precede necesariamente al Derecho y por lo tanto al texto denominado "Constitución". Esa realidad se plasma en una serie de preceptos constitucionales para poder brindar

⁵⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit., p. 485.

una seguridad jurídica que implique la estabilidad de las instituciones. La Constitución no crea la vida social, pero si la ordena.

Al término Constitución se le han asignado diversos significados, tales como un documento escrito en el que se encuentran los principios básicos de un Estado, un conjunto de normas que contienen esos principios o, la realidad de un Estado. En vista de lo anterior, es necesario presentar conceptos desde un punto de vista meramente formal, hasta aquellos que dan mayor importancia a los contenidos e influencia del ser cotidiano de cada organización jurídico-política.

Lassalle Ferdinand.

En una conferencia pronunciada en 1862 en Berlín (entonces Prusia), el alemán Ferdinand Lassalle, expuso una tesis tendente a esclarecer la verdadera esencia y concepto de la Constitución, basada principalmente en el análisis de la realidad socio-política de un Estado. Para lograr su cometido, distinguió los elementos característicos de la Constitución formal de los de aquella a la que él denominó real y efectiva.

Por lo que hace a las definiciones formalistas, en su estudio expresa que éstas se limitan a describir exterior y jurídicamente al máximo ordenamiento legal, e inclusive le denominan como "Ley Fundamental" sin justificar el contenido y trascendencia de esta cualidad; señalan cómo se forman, qué hacen, pero no esclarecen lo que realmente son, no desentrañan su naturaleza intrínseca.

Las definiciones formalistas consideran a la Constitución como un texto promulgado con el carácter de ley a través de un órgano constituyente, en el que se señalan los principios básicos que van a regir la organización y estructura política del Estado, para ellas reviste mayor importancia que se encuentre escrito que el hecho de que corresponda a la realidad.

Describir la Constitución como la "Ley Fundamental" no basta para explicar su esencia, sin embargo establecer esa relación de conceptos sirve para esclarecerla, tal como lo hace Lassalle, quien plantea bajo esta tesis que al no ser cualquier ley sino la Ley Fundamental, se convierte entonces en la base de las leyes ordinarias, en su fundamento, y por lo tanto hace que esas leyes sean necesariamente de un modo.

El concepto que Lassalle plantea acerca de la Constitución no se limita a un aspecto jurídico formal, al contrario, afirma que en todo Estado existe y ha existido una Constitución real y efectiva que obedece a los factores reales del poder, la cual no necesariamente corresponde al texto denominado con tal carácter.

Debido a que los factores reales de poder influyen, y en otros casos determinan la forma y modo de ser de cualquier Estado, cada uno de ellos se convierte, según Lassalle, en un fragmento de la Constitución, toda vez que reflejan la realidad de una sociedad. Cabe precisar que estos factores son aquella "... fuerza activa y eficaz que informa todas las leyes e instituciones jurídicas de la sociedad en cuestión, haciendo que *no puedan ser, en sustancia, más que tal y como son*"⁵⁶. Conforme a lo anterior, puede afirmarse que la Constitución real y efectiva a que se refiere este autor, que también puede denominarse como una Constitución en sentido material, es la suma de los factores reales del poder.

Es importante distinguir la Constitución en dos aspectos, uno formal y otro material, principalmente porque no en todos los casos las que son consideradas como Constituciones desde el punto de vista formal corresponden a las aspiraciones de las fuerzas sociales y políticas, es decir a la realidad. En este sentido, Lassalle estima que "... la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder que en ese país rigen; y las Constituciones escritas no tienen

⁵⁶ LASSALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* 13ª ed. México. Ed. Colofón, 2002, p. 11.

valor ni son duraderas más que cuando dan *expresión* fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social...⁵⁷.

Siguiendo el criterio manifestado por este autor puede afirmarse que, cuando coinciden la constitución real y la escrita el máximo ordenamiento legal adquiere eficacia y estabilidad, toda vez que los factores reales de poder al convertirse en factores jurídicos, esto es adoptando la forma de instituciones jurídicas, reflejan la forma de ser de la sociedad y brindan una protección a los intereses de ésta. Una Constitución no sólo refleja la organización y funcionamiento del Estado, sino también las aspiraciones del ser humano; de esta manera el texto denominado con tal carácter debe corresponder por lo menos a los principios esenciales que dan identidad a la sociedad para la cual se aplica, sin olvidar que tendrá mayor durabilidad mientras se apague más a la realidad. De esta forma los factores reales de poder pueden entenderse como un contenido necesario de las Constituciones. La Constitución escrita resume las instituciones y principios de gobierno vigentes en el Estado.

Schmitt Carl

La *Constitución en sentido absoluto* para Schmitt se analiza en dos aspectos, uno que refleja el ser del Estado, y otro que se refiere al deber ser.

En el primero de ellos el Estado es la Constitución, de tal manera que su organización y funcionamiento precede a cualquier texto que pretenda regularlo, en este sentido la Constitución es la unidad política y la ordenación social, es el Estado mismo, lo que significa que el término de Constitución se circunscribe necesariamente a la realidad. "El Estado cesaría de existir si cesara esta Constitución, es decir, esta unidad y ordenación. Su Constitución es su <<alma>>, su vida concreta y su existencia individual."⁵⁸

⁵⁷ LASSALLE, Ferdinand. Op. Cit., p. 47.

⁵⁸ SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid. Alianza Editorial, 1982, p. 30.

Toda vez que la realidad es el punto relevante de este concepto, Schmitt puntualiza que la Constitución también puede ser entendida como la forma de gobierno, de tal manera que la forma en que se ejerza el poder en un Estado, sea un gobierno democrática, monárquico, etc., va a ser "Constitución".

En el segundo aspecto, la Constitución se desarrolla en un plano puramente normativo, entendiéndose por ésta un conjunto de normas jurídicas que determinan al Estado, es decir que le dan origen y forma. Aquí nuevamente coincide el Estado con la Constitución, dejando atrás la realidad para ubicarse en el mundo del deber ser; "...la Constitución es el Estado, porque el Estado es tratado como un Deber-ser... y se ve en él sólo un sistema de normas, una ordenación <<jurídica>>, que no tiene una existencia del Ser, sino que vale como deber..."⁵⁹.

La *Constitución en sentido relativo* atiende al procedimiento que se sigue para emitir la ley constitucional, así como al procedimiento de reforma que se prevea para la misma. No importa el contenido, es la formal la que adquiere relevancia, de esta manera las decisiones políticas fundamentales son equiparadas con cualquier otra norma que formalmente pueda considerarse como parte de una ley constitucional, esto es por encontrarse de manera escrita y por su procedimiento especial de reforma.

No obstante los conceptos anteriores, Schmitt trata de presentar una definición que rebase el aspecto formal para referirse también al contenido, específicamente a las decisiones políticas fundamentales, y en la que además puedan coincidir el Estado como Constitución (mundo del ser) y de alguna manera la Constitución como Estado (mundo del deber ser); un concepto que refleje existencia social, decisiones políticas y normatividad, por lo que presenta el concepto positivo de Constitución.

La *Constitución en sentido positivo* que expone Carl Schmitt, deriva de un acto del poder constituyente, cuyas decisiones se ven precedidas por la existencia de la

⁵⁹ SCHMITT, Carl. Op. Cit., p. 33.

unidad política, entendiendo por ésta al Estado, de esta manera el texto constitucional debe expresar la forma y modo de *ser* de esa unidad política preexistente.

A través del poder constituyente se manifiesta la voluntad de definir y plasmar en un texto constitucional la forma y modo de ser del Estado, cabe precisar que la "...palabra <<voluntad>> significa,... una magnitud del Ser como origen de un Deber-ser"⁶⁰; Schmitt realiza esta aclaración porque la validez de la Constitución no se circunscribe solamente al aspecto normativo⁶¹, sino que requiere acudir al mundo del ser, en el cual se encuentra la unidad política que le antecede.

En el pensamiento de este autor el concepto de Constitución puede entenderse por una parte como la realidad concreta de un Estado, esto es ubicándonos en el *mundo del ser*, y por otra como la realidad de esa unidad política expresada en normas jurídicas, es decir, el *mundo del ser llevado al deber ser* a través de decisiones políticas fundamentales, en virtud de que "...a toda existencia política concreta le corresponde alguna Constitución". Pero no toda entidad con existencia política decide en un acto consciente acerca de la forma de esta existencia política, ni adopta mediante determinación propia consciente la decisión sobre su modo concreto de ser... "⁶².

El contenido del acto del poder constituyente son decisiones políticas fundamentales, éstas reflejan la realidad de una sociedad determinada y a su vez dan sentido a la Constitución. "Toda ley, como regulación normativa, y también la ley constitucional, necesita para su validez en último término una *decisión* política previa, adoptada por un poder o autoridad políticamente existente."⁶³

⁶⁰ SCHMITT, Carl. Op. Cit., p. 34.

⁶¹ Siguiendo las ideas expuestas por este autor, la constitución no podría limitarse al aspecto normativo, *no surge de sí misma*, porque una norma no puede establecerse a sí misma ya que para valer requiere de ser justa, y no puede ser justa sin acudir a una realidad *ordenadora*, esto es, al aspecto del ser o de una voluntad existente.

⁶² SCHMITT, Carl. Op. Cit., p. 47. (Énfasis añadido).

⁶³ Ibidem, p. 46

La *Constitución en sentido ideal* expuesta por este autor es aquélla en la que los partidos buscan plasmar los principios políticos y las aspiraciones sociales, económicas o de otro tipo que representan sus intereses. En este sentido será Constitución la que responda a los idearios de una determinada fuerza política.

Constitución Formal y Constitución Material.

La importancia de clasificar el concepto de Constitución en sentido formal o material radica en la legitimidad y durabilidad que puede tener ésta cuando ambos aspectos coinciden. Es una tendencia de los Estados modernos contar con un documento constitucional que permita resguardar las decisiones que le dan forma y vida a ese Estado. Para que el texto constitucional sea respetado, debe responder a los principios y decisiones que en una sociedad han sido considerados como valiosos, de lo contrario al imponerse esta Constitución en sentido formal al ser y querer ser de un pueblo se genera el riesgo de que no sea observada.

Constitución en sentido formal.

El concepto de Constitución jurídico-positiva a que se refiere el maestro Burgoa, tiene elementos que permiten, para efectos de este apartado, clasificarla como una constitución en sentido formal. Este autor nos indica que este tipo de constitución "...se traduce en un conjunto de normas de derecho básicas y supremas cuyo contenido *puede* o *no* reflejar la constitución real o la teleológica"⁶⁴. De esta manera el contenido de la constitución jurídico-positiva no siempre corresponde a los factores económicos, sociales y políticos que se desarrollan previamente en el Estado, ni a las aspiraciones de la sociedad. Al mismo tiempo nos indica que el "...orden constitucional... puede manifestarse, desde el punto de vista formal, en dos tipos de constituciones: las *escritas* y las *consuetudinarias*..."⁶⁵ Los elementos de una no son totalmente independientes de la otra, así tenemos que en Inglaterra

⁶⁴ BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit., p. 322.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 324.

donde prevalecen las características de una constitución consuetudinaria también existen normas plasmadas de manera escrita.

El doctor Carpizo indica que la Constitución desde un punto de vista formal tiene dos características: estar por escrito y contar con un procedimiento especial de reforma.

Para Hans Kelsen la Constitución en sentido formal es "...cierto documento solemne, un conjunto de normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante la observancia de prescripciones especiales, cuyo objeto es dificultar la modificación de tales normas"⁶⁶. En este sentido, lo que importa no es el contenido, ya que éste puede ser indistinto, sino que exista un documento designado como Constitución que cuente con un procedimiento especial de reforma.

De los conceptos anteriores se puede desprender que la Constitución en sentido formal es el conjunto de normas jurídico-políticas que tienen por propósito regular la estructura y organización del Estado.

En este sentido estamos hablando de la Constitución como la ley suprema, primera y primaria, la que es el cimiento y base de todas las demás leyes que sirven a la sociedad. Todas las leyes ordinarias deben sujetarse a esa ley fundamental, a la que no deben violar, los gobernantes deben guiar sus conductas por los postulados consagrados en la misma.

Ferdinand Lassalle, en su búsqueda por un concepto de Constitución, critica las definiciones formalistas por no dar elementos suficientes para vislumbrar la verdadera esencia de una Constitución, como ya quedó precisado en el apartado dedicado a este autor. Asimismo, Carl Schmitt cuando se refiere al concepto relativo de Constitución lo hace en un sentido formal, concluyendo que se requiere una

⁶⁶ KELSEN, Hans. Op. Cit., p. 147.

definición distinta a ésta, donde se describa de dónde deriva su contenido, haciendo referencia al poder constituyente y a las decisiones políticas fundamentales.

Constitución en sentido material.

El maestro Burgoa distingue dos tipos genéricos de constitución, que para efectos de este apartado pueden clasificarse como constitución material y formal. Este autor señala que hay una constitución que se implica en el ser y modo de ser de un pueblo, que representa su identidad así como las aspiraciones de las fuerzas políticas, económicas y sociales (factores reales de poder), es un ser que implica problemas (constitución real) y un querer ser con el que se dan soluciones (constitución teleológica), los argumentos anteriores se pueden aplicar para el concepto en sentido material.

“El término de Constitución material... se entiende como el conjunto de fuerzas sociales y espirituales que operan dentro del Estado y que confluyen en la creación de la Constitución formal... la Constitución formal es la declaración solemne, la forma escrita, puntualizada y formalizada... de las condiciones que conforman ese entramado de fuerzas que se ha llamado Constitución material... una vez creada como documento solemne, la Constitución escrita ejerce una relación de *condicionalidad* respecto a la Constitución material, es decir, trata de llevar a cabo una influencia condicionante en las situaciones constitucionales materiales...”⁶⁷.

De acuerdo con Carbonell, las fuerzas sociales, políticas, económicas y espirituales son poderes que existen previamente a la emisión de una Constitución escrita, si bien es cierto que no desaparecen cuando ésta surge, si lo es que de alguna manera se van a encontrar reguladas de acuerdo a metas comunes que tengan esas fuerzas que convergen en un determinado Estado, y por tanto deben ir ajustando su comportamiento a los mandatos constitucionales.

⁶⁷ CARBONELL, Miguel. *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*. 4ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., UNAM, 2001, pp. 137-138.

Además de existir poderes que preceden a cualquier texto constitucional y por consiguiente que forman parte de la Constitución material, también puede hablarse de poderes creados a través de la Constitución formal, los primeros derivan de la realidad y los segundos de la normatividad.

Para el doctor Carpizo la Constitución material se refiere al contenido, tanto a los derechos humanos como a la organización del Estado mismo. Este tipo de Constitución existe independientemente de que esas normas estén plasmadas por escrito; enfatiza que todo Estado tiene una Constitución material.

Los conceptos anteriores de Constitución material no corresponden a lo que Kelsen entiende por ésta; este autor manifiesta que desde el punto de vista material la Constitución se refiere a los "...preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y, especialmente, la creación de leyes."⁶⁸ A través de ella se pueden determinar no sólo los órganos del proceso legislativo, sino también el contenido de leyes futuras. Según Kelsen, a diferencia del concepto en sentido formal que corresponde a una Constitución escrita, en sentido material puede ser escrita o no escrita.

De los conceptos anteriores se puede desprender que la Constitución en sentido material es la forma y modo de ser del Estado, aceptada por la sociedad, en la cual se desarrollan las aspiraciones de los factores reales del poder; se traduce en la organización real del Estado.

Coincidencias de la Constitución en sentido formal y de la Constitución en sentido material.

Ambos conceptos no son antagónicos, al contrario, pueden y deben complementarse uno al otro. La Constitución no puede situarse únicamente en el plano normativo, porque su fin es regular cuestiones que se desarrollan en una

⁶⁸ KELSEN, Hans. Op. Cit., p. 147.

realidad, y no podría limitarse al aspecto del ser porque requiere una estabilidad. Hay autores que analizan conjuntamente ambos aspectos, algunos los describen como la legitimidad del documento constitucional y otros como el contenido que debe tener éste para lograr una durabilidad.

La realidad de un Estado va a inspirar y delimitar el contenido de las normas jurídicas y por tal motivo el del texto constitucional, generando que la constitución material y formal sean coincidentes.

Georges Burdeau, presenta un concepto de Constitución social que se caracteriza por provenir de la realidad, dicho concepto lo contrapone con el de constitución política o jurídica positiva, el primero puede corresponder a lo que se ha denominado como constitución material y el segundo al de constitución formal. Él señala que: "Independientemente de los usos o de las reglas que presiden la disposición y ejercicio de la autoridad, toda sociedad humana tiene una constitución económica y social... toda sociedad "tiene su genio propio, su modo de actividad, su ingeniosidad, sus aptitudes, su energía nativa o pereza congénita, sus ambiciones de ideal o sus apetitos de gozo, sus disposiciones comunitarias, su espíritu de equipo o su individualismo marcado". De la combinación de estos diversos factores, de la preponderancia o de la impotencia de algunos de ellos resulta la manera de ser de la sociedad que la distingue de las otras y cuyos rasgos son suficientemente durables y actuantes para que se pueda deducir de ellos un esquema teórico. Este esquema es la constitución social.- Esta constitución social preexiste a la constitución política y, eventualmente, le sobrevive... es tradicional... afirmar que esta última no tiene sentido sino en la medida en que garantice y sancione las maneras de ser de la vida social a la cual éstas están acostumbradas..."⁶⁹.

El doctor Fix-Zamudio al hacer mención de la clasificación de Constitución jurídica y constitución real precisa que "...una Constitución debe aspirar a que

⁶⁹ Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit., pp. 321-322

coincidan el aspecto jurídico y el aspecto real en sus normas, para que así pueda servir de medio eficaz de convivencia entre los miembros de la comunidad estatal”⁷⁰.

En un estudio presentado por el doctor Carpizo se puede observar que Herman Heller, en el concepto que da de constitución, presenta una relación entre la normalidad (ser) y la normatividad (deber ser), donde la normatividad abarca una serie de reglas que previamente ya son aceptadas por la sociedad; en este concepto Herman Heller pretende plasmar la continuidad de la constitución real, esto es de los diversos elementos sociales, culturales y humanos, a través de una normatividad. “En el Concepto de Constitución no podemos separar completamente la normalidad de la normatividad, el ser y el deber ser, en esta forma una *Constitución política sólo puede concebirse como un ser al que dan forma las normas.*”⁷¹

La legitimidad, que algunos autores presentan como la consecuencia de una relación entre el ser y deber ser de la constitución, proviene de dos supuestos, el primero es la voluntad expresada a través del poder constituyente para otorgarse y resguardar determinadas decisiones; en este primer punto la legitimidad se circunscribe a la auténtica representatividad de ese poder. En el caso del Estado México el poder constituyente representó la voluntad del pueblo mexicano, que es en quien reside la soberanía. En el segundo supuesto la legitimidad se relaciona con el contenido de texto constitucional, específicamente si éste responde o no a la realidad. El maestro Burgoa precisa que cuando el documento constitucional refleja la constitución real (ser) y teleológica (querer ser) entraña legitimidad, pero cuando no es así entraña ilegitimidad o un carácter obsoleto.

Al hablar de una constitución legítima o ilegítima se está haciendo referencia al concepto en sentido formal, porque las “...llamadas “reales”, “teleológicas” —o “sociales” conforme al pensamiento de Burdeau— son inevitablemente genuinas o auténticas, ya que implican la esencia misma de la unidad popular o nacional, ..., y

⁷⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit., p. 55.

⁷¹ CARPIZO, Jorge. Op. Cit., p. 39.



en atención a que sería absurdo que el ser, el modo de ser y el querer ser de un pueblo o nación fueran "ilegítimos".⁷²

Por lo que respecta a la validez de un documento constitucional, algunos autores se sitúan en un plano meramente normativo (Kelsen); otros más se circunscriben a la realidad y dan una gran importancia a la Constitución material (Schmitt y Lassalle), y del planteamiento de otros (Carbonell) destaca la relación entre la validez y la legitimidad⁷³. Es conveniente situarnos en esta última posición porque al coincidir el texto constitucional con la realidad y derivar de ahí su validez entonces será y deberá ser estable y respetado.

Concepto de Constitución.

Todo Estado tiene una Constitución, una propia manera de ser que permite distinguirlo de cualquier otro. Con el transcurso de los años se le ha descrito de muy diversas maneras (constitución real, social, material), esas definiciones coinciden en que una Constitución representa los elementos característicos que dan forma a un Estado. El contenido de esta Constitución, que para algunos autores es la realidad, para otros los factores reales del poder o las decisiones políticas fundamentales, representa una importancia vital para el Estado, por tal motivo se busca resguardar su estabilidad, el medio que de alguna manera permite lo anterior es el texto constitucional (constitución en sentido formal), ya que a través de él se puedan garantizar la durabilidad y observancia de esas decisiones que son la esencia del Estado mismo.

El doctor Carpizo señala que: "...la Constitución de un país es un eterno duelo entre ser y el deber ser, entre realidad y norma"⁷⁴. Si bien es cierto que

⁷² Cfr. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit., p. 328.

⁷³ "Como la Constitución no puede ser creada con fundamento en ninguna norma sobre la producción jurídica del propio ordenamiento, **su validez radica en que goce de legitimidad**... es decir, la validez de la Constitución deriva del hecho de que sus normas guarden correspondencia con la llamada Constitución material..." CARBONELL, Miguel. Op. Cit., p. 151. (Énfasis añadido).

⁷⁴ CARPIZO, Jorge. Op. Cit., p. 43.

la realidad influye en el contenido del texto constitucional, también lo es que las disposiciones constitucionales pueden *condicionar* diversos factores de esa realidad. De esta manera se puede afirmar que la Constitución material y la formal no se deben imponer una a la otra, al contrario, deben desarrollarse e inspirarse mutuamente, ser al mismo tiempo una la extensión de la otra. Así tenemos que el contenido de la Constitución puede surgir de la realidad, pero también puede darse el caso de que en una Constitución en sentido formal se incorporen ideales que, como dice el doctor Carpizo, van a alcanzar vigencia e inclusive van a poder influir y determinar la realidad⁷⁵.

La Constitución para defender su supremacía debe contener principios como el de forma de Estado, forma de gobierno y división de poderes, además de medios de control de la misma y un procedimiento de reforma o enmienda.

Las normas que conforman el orden jurídico mexicano deben adecuarse tanto formal como sustancialmente a las disposiciones constitucionales, ya que de lo contrario violarían la supremacía y rigidez constitucionales.

Derivado de lo anteriormente expuesto se puede afirmar que, la Constitución es la norma jurídico-política que se emite en virtud de la voluntad soberana, encontrándose por encima de todas las demás leyes, cuyo contenido se refiere a la creación, organización y estructuración de los órganos del Estado así como al reconocimiento y salvaguarda de los derechos fundamentales del hombre, misma que refleja y condiciona la realidad de una sociedad.

- Norma jurídico-política.- Es pertinente señalar que para garantizar una permanencia de decisiones y principios que se han considerado como fundamentales, es conveniente que se encuentren por escrito. La Constitución no sólo tiene un significado jurídico que la encuadre en un aspecto meramente

⁷⁵ "La norma puede ir más allá de la realidad, forzar a ésta para lograr que se adecue a ella, pero con un límite: que no trate de violentar esa realidad en nada que infrinja la dignidad, la libertad y la igualdad humana". CARPIZO, Jorge. Op. Cit., p. 43.



normativo, sino además tiene un significado político porque debe responder a las necesidades y realidad de una sociedad, resguardar las instituciones que permiten ser a un Estado de determinada manera y garantizar los derechos más nobles y fundamentales de todo ser humano, respondiendo así a la tendencia que a nivel mundial se ha venido dando respecto a los derechos humanos.

- En el acto del Poder Constituyente se representa la voluntad del pueblo, la voluntad soberana.

- Organización del Estado.- Se describen las características del Estado Mexicano, y la división de poderes.

- Facultades de los Poderes Públicos.- Para limitar a las autoridades en el ejercicio del poder y consecuentemente proteger el respeto de los derechos fundamentales de los gobernados, se deben establecer las atribuciones de los poderes públicos, como ejemplo se puede señalar el artículo 124 constitucional, el cual indica que lo que no esté expresamente concedido a la Federación se entiende reservado a las Entidades Federativas.

- Salvaguardar los derechos fundamentales del hombre.- No basta con que estén consagrados a nivel constitucional estos derechos, se requiere garantizar que las autoridades van a respetarlos.

- Legitimidad: Para que sea respetada y duradera debe reflejar la realidad.

A la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la podemos calificar de federal aludiendo al tipo de Estado que ha quedado descrito en la misma, pero también para distinguirla de aquellos documentos que se han denominado como constituciones locales. La importancia de este calificativo radica en la jerarquía que una Constitución ocupa dependiendo de su carácter local o federal.

La Constitución Federal presenta los siguientes rasgos característicos⁷⁶:

- Su nombre propio.- Si bien es cierto que en el Estado Mexicano existen constituciones locales, éstas no adquieren el carácter de fundamental que sí tiene la Constitución Federal, al mismo tiempo que sólo se aplican a determinada Entidad Federativa, tal como se señala en sus respectivos nombres, e.j. Constitución Política del Estado de Puebla.

- Su procedimiento de formación único y distinto del resto de las normas.- La Constitución Política Mexicana fue emitida por el Congreso Constituyente que se reunió en 1916-1917; y cuenta con un procedimiento de reforma diferente al de las leyes ordinarias, previsto en el artículo 135 constitucional.

- Tiene un contenido especial.- Debe referirse a los derechos fundamentales y la organización de los poderes públicos. "Garantizar los derechos y establecer la división de poderes son las dos premisas con que debe contar cualquier Constitución que merezca ese nombre: son el *contenido mínimo* de la Constitución".⁷⁷

- Es la norma cúspide del orden jurídico mexicano.

Las partes que integran nuestra Constitución Federal son: la dogmática, donde se encuentran los derechos a favor de los gobernados, y se conforma por los primeros 29 artículos constitucionales y por el 123, en realidad por toda aquella disposición que contemple una garantía en favor del gobernado; la orgánica, que regula el ejercicio de los poderes públicos y se designan sus facultades; la programática, en donde se señalan las características del Estado Mexicano, y que se encontraría en los artículos 39 a 41, y la parte denominada de derechos sociales, en

⁷⁶ Estos puntos los presenta Miguel Carbonell en su diccionario de Derecho Constitucional, siguiendo a Ricardo Guastini, verlos en: CARBONELL, Miguel, coord. *Diccionario de Derecho Constitucional*. México. Ed. Porrúa, S.A., UNAM, 2002, p. 99.

⁷⁷ CARBONELL, Miguel. Op. Cit., p. 148.

donde se recogen programas sociales. Arteaga Nava también considera oportuno dividir la parte de prevenciones generales y otra relativa a los artículos transitorios⁷⁸.

2.2. LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE EMANAN DE LA CONSTITUCIÓN.

Una parte de la doctrina sostiene la equiparación del término "Leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución" con el de "Leyes Federales", mientras que otra parte afirma que las leyes del Congreso de la Unión a que hace referencia el artículo 133 constitucional, son leyes distintas de las *federales ordinarias*. Esta división u oposición que se ha presentado en la doctrina mexicana, radica principalmente en la redacción del artículo 133 constitucional, ya que inclusive el propio Poder Judicial Federal no lo ha interpretado de de manera clara y precisa.

El Congreso de la Unión como Poder Legislativo Federal, sólo puede emitir leyes sobre materias que le estén reservadas expresamente en la Constitución, lo anterior de conformidad con el artículo 124 constitucional; el ámbito de aplicación de estas leyes es el federal. Asimismo, es importante señalar que el Poder Legislativo Local, de cada entidad federativa o en su caso del Distrito Federal, puede emitir leyes cuyo ámbito de aplicación se denomina local.

Para distinguirlas de los demás ordenamientos normativos, es pertinente presentar las características de toda ley, entre las cuales se pueden enumerar las siguientes:

- Generalidad: implica que se aplica a todas las personas que se encuentre en el supuesto previsto por la misma.

⁷⁸ "La constitución se ha dividido en diversas partes: ...La quinta parte, a la que, a falta un título más apropiado, se ha llamado *prevenciones generales*, comprende un cúmulo extenso de materias de diferente índole, como ciudadanía, extranjería, supremacía, reformas y permanencia constitucional. La normatividad de naturaleza transitoria... conforma una sexta parte; en esta sección deben ubicarse los artículos transitorios que acompañan a las reformas que se hacen a la carta magna." ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. 2ª ed. México. Ed. Oxford, 1999, p. 3.

124

- **Abstracción:** se refiere a situaciones abstractas y no a casos concretos, se expide para un número indeterminado de casos.
- **Obligatoriedad:** su cumplimiento no queda al arbitrio de los destinatarios.
- **Coercibilidad:** si no la cumplen puede coaccionarse al obligado.
- **Permanencia:** el ejercicio o cumplimiento del derecho u obligación consagrado en la ley, no extinguen la ley.

Sobre los elementos característicos de las leyes el Poder Judicial de la Federación, en la quinta época⁷⁹, emitió el siguiente criterio:

"LEY, CARÁCTER DE LA. Para que una disposición dictada por el poder público tenga el carácter de ley, se necesita no solamente que sea de naturaleza general, abstracta, imperativa y permanente; sino que, además, emane del órgano constitucionalmente facultado para legislar, ya que nuestro sistema de gobierno se ha adoptado en régimen de separación de poderes; se ha otorgado exclusivamente al Poder Legislativo la facultad de legislar; está prohibido delegar esa potestad en otros poderes y enfáticamente está prohibida la concesión al Ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar, salvo casos graves y excepcionales señalados expresamente. En consecuencia, la autoridad formal de una disposición es requisito forzoso para que tenga el carácter de ley."⁸⁰

Complementando la tesis anterior, cabe señalar que no sólo el Poder Legislativo esta facultado para emitir un acto formalmente legislativo, existen supuesto donde el Poder Ejecutivo puede elaborar una ley, este supuesto se menciona en la siguiente tesis aislada:

"DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO. De la interpretación sistemática del texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, se advierte que el principio de división de poderes previsto en su artículo 49, párrafo primero, no se estableció atendiendo a un criterio material, precisando en forma abstracta que el Supremo Poder se divide, para su ejercicio, en tres funciones, la legislativa, la ejecutiva y la judicial, sino que a la vez que se consagró ese

⁷⁹ "Las épocas Quinta a la Novena (de 1917 a la fecha), comprenden lo que se considera el catálogo de la "jurisprudencia aplicable" o vigente". <http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>.

⁸⁰ Semanario Judicial de la Federación. 5ª época, 2ª Sala. Parte CXIX, diciembre 1953, p. 3278.

principio, al fijar las atribuciones de los tres poderes, se les confirieron, indistintamente, atribuciones que materialmente corresponden a un diverso poder, reservándose a los Poderes Legislativo y Judicial la potestad para emitir, respectivamente, los actos materialmente legislativos y judiciales de mayor jerarquía en el orden jurídico nacional, circunstancia que se explica por el hecho de que históricamente se había buscado fortalecer a estos dos poderes con el fin de establecer un equilibrio entre ellos y el presidente de la República, jefe de Estado y de gobierno en nuestro sistema constitucional... Por otra parte, en la propia Constitución se establecieron excepciones al principio general consistente en que a cada uno de esos dos poderes les correspondería emitir los actos propios de su función, de mayor jerarquía; así, en el caso de la facultad para emitir actos formalmente legislativos, como única excepción se determinó que el presidente de la República podría expedirlos en los casos previstos por el artículo 29 constitucional, en tanto que tratándose de la función judicial, en el diverso 111 se dispuso que tanto a la Cámara de Diputados como al Senado, correspondería emitir resoluciones materialmente jurisdiccionales inatacables, tratándose de declaraciones en las que se determinara privar de su puesto o inhabilitar a un alto funcionario de la Federación por la comisión de un delito oficial... En tal virtud, debe estimarse que el Constituyente de 1917 al establecer el principio de división de poderes buscó dividir el ejercicio del poder entre diversos órganos o entes que constitucionalmente se encuentran a un mismo nivel, con el fin de lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco y, además, atribuir a los respectivos poderes, especialmente al Legislativo y al Judicial, la potestad necesaria para emitir los actos que materialmente les corresponden, de mayor jerarquía, por lo que si al realizarse la división de poderes el Constituyente en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos, al Ejecutivo los actos materialmente administrativos, o al Judicial, los materialmente jurisdiccionales, no existe sustento alguno para sostener que se transgrede el principio en comento por el hecho de que en un acto formalmente legislativo se confiera a una autoridad administrativa o judicial, la facultad de emitir disposiciones de observancia general, pues ello no implica, ni transitoriamente, que las facultades reservadas constitucionalmente al Poder Legislativo se depositen en un individuo o que se reúnan dos o más de los poderes en una sola persona o corporación.⁸¹

La ley es un acto formal y materialmente legislativo, el primer carácter lo adquiere por provenir del órgano facultado para ejercer la función legislativa, y el segundo lo obtiene por reunir las características de generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercibilidad.

⁸¹ Semanario Judicial de la Federación. 9ª época, 2ª Sala. Tesis aislada 2a. CXXVIII/2001. Tomo XVI, agosto 2001, p. 227.

2.2.1. CLASIFICACIÓN DE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

El texto constitucional no establece una clasificación de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, sin embargo tanto la doctrina como el propio legislador las han llegado a denominar como reglamentarias, orgánicas, federales, generales, ordinarias y extraordinarias, es pertinente precisar que los dos últimos términos no han sido empleados por el legislador.

Atendiendo a la materia que regulan las leyes del Congreso de la Unión pueden clasificarse en: leyes reglamentarias, leyes orgánicas, y leyes que tienen apoyo en la Constitución, bajo esta tesis también puede analizarse la denominación de *leyes ordinarias*. Si se toma en cuenta la naturaleza de las disposiciones contenidas en las leyes, se puede hablar de: leyes sustantivas, y leyes adjetivas. Si se analiza el tipo de facultades con las que se emiten, puede considerarse la existencia de: leyes federales, y leyes coincidentes, bajo este criterio también se puede analizar la idoneidad del término *leyes generales*.

Leyes reglamentarias: Son aquellas que regulan una disposición constitucional extendiendo su contenido. Existen leyes que siendo reglamentarias no llevan en su denominación dicho calificativo, como es el caso de la Ley Federal del Trabajo que es reglamentaria del artículo 123 constitucional.

Leyes orgánicas: Son aquellas que contemplan la organización, estructura y funcionamiento de un órgano del Estado, por ejemplo la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. También existen leyes que siendo orgánicas su denominación no consigna dicho calificativo, como es el caso de la Ley del Banco de México.

“En el aspecto formal no hay diferencia entre una ley orgánica y una reglamentaria, puesto que las dos provienen del Congreso; es más, puede haber leyes que reúnan a la vez las características de reglamentarias y orgánicas, pues en

su texto se establecen disposiciones que abarcan ambos aspectos... Lo que separa entre lo orgánico y reglamentario de la ley es la materia que regulan.”⁸²

Debido a que ambas son elaboradas por el Poder Legislativo con el mismo procedimiento, desde un punto de vista formal no podría afirmarse que una está por encima de la otra, para que esto último suceda una de las dos debería de tener un procedimiento más complicado de creación y de reforma.

Leyes que tienen apoyo en la Constitución: Estas leyes son aquellas que expide el Congreso de la Unión en uso de facultades expresas, para regular determinada materia, como es el caso del artículo 73 constitucional, precepto que contiene una serie de aspectos en los que el Poder Legislativo Federal debe legislar. Esta denominación es expuesta por el maestro Nava Negrete.

Leyes ordinarias: Algunos autores, entre los que se encuentra el maestro Tena Ramírez, señalan que las leyes que no reglamentan un artículo constitucional, ni organizan una institución, pueden denominarse como ordinarias. Éstas son el resultado de una actividad autorizada por la Constitución, formuladas en uso de una facultad general, sin embargo estas características vendrían siendo las que *supra* se han mencionado como parte de las “leyes que tienen apoyo en la constitución”.

El maestro Gabino Fraga, considera que las leyes ordinarias son todas aquellas que expide el Poder Legislativo Ordinario y su contraparte son las leyes “constitucionales” que expide el Poder Legislativo Constituyente (órgano legislativo extraordinario), basando esta distinción en el procedimiento de reforma.

Serra Rojas manifiesta que independientemente de todas las denominaciones con las que se designen las leyes, sólo se debe considerar la categoría de “leyes federales ordinarias”.

⁸² ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. 16ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2002, p. 829.

Siguiendo el criterio manifestado por el maestro Nava Negrete, el uso de la expresión "leyes ordinarias" no tiene un sentido práctico y da lugar a confusión, toda vez que la Constitución no hace alusión al mismo, y que en la práctica legislativa no ha sido utilizado para nombrar a las leyes, en dado caso su uso sería para distinguirlas de otras que pudieran calificarse de extraordinarias.

Leyes sustantivas y leyes adjetivas: Existen normas de tipo sustantivo y otras de tipo adjetivo, las primeras desarrollan los principios generales, derechos y obligaciones, y se pueden encontrar plasmadas en el ordenamiento jurídico denominado Código, como ejemplo se tiene el Código Civil Federal. Las segundas implican reglas de un procedimiento y las podemos encontrar en los cuerpos normativos que llevan por nombre Código de Procedimientos, como es el caso del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Pueden preverse normas tanto sustantivas como adjetivas en un mismo Código, tal es el caso del Código Fiscal de la Federación o del Código de Comercio. Pero ¿qué es un Código?, ¿a qué debe su denominación?, ¿quién lo emite?, son algunas de las cuestiones que es necesario puntualizar para efectos de este apartado.

El Código es el resultado de la recopilación de normas jurídicas que regulan una misma rama del Derecho; como es el caso del Derecho Penal que se encuentra agrupado en un Código Penal (ley sustantiva) y en un Código de Procedimientos Penales (ley adjetiva).

Sin embargo, en el orden federal es difícil que en un mismo cuerpo normativo estén plasmados todos los principios y normas generales de una sola rama del derecho, por ejemplo, en materia penal "...existe una tipificación paralela de delitos y sanciones en numerosísimas leyes administrativas"⁸³ como son los delitos fiscales regulados en el Código Fiscal de la Federación, en esa misma situación se encuentra

⁸³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p. 88.

el Derecho Administrativo que debido a su amplitud y contenido dinámico no cuenta con una codificación general.

En nuestro país se ha presentado una codificación parcial por materias, como es el caso del "...Código Fiscal de la Federación... la... Ley Aduanera..., la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley General de Salud, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal del Trabajo, que contienen disposiciones sustantivas y adjetivas que son verdaderos códigos..."⁸⁴.

Los Códigos son un acto formal y materialmente legislativo; se trata de leyes, que en caso de emanar del Congreso de la Unión serán de carácter federal.

Leyes federales: El maestro Villoro Toranzo nos indica que cuando las normas son aplicables en todo el territorio de un Estado organizado en forma federal, reciben el nombre de "federales". Los elementos que dan el carácter de federal a una ley son:

- a. Que sea elaborada por el Congreso de la Unión.
- b. Que se aplique en todo el territorio nacional.
- c. Que tenga un área exclusiva, es decir, que verse sobre materia que ninguna ley de los Estados pueda regular.

La exclusividad que tiene el Congreso de la Unión para legislar en determinadas materias deriva del artículo 124 constitucional, y son materias en las que no puede legislar ninguna Entidad Federativa, como son las relativas a comercio, servicios financieros, hidrocarburos, entre otras.

En la práctica legislativa algunas leyes han sido calificadas de "federales", por ejemplo la Ley Federal de Variedades Vegetales, Ley Federal de Competencia Económica; otras más siendo federales no reciben dicho calificativo, como la Ley de

⁸⁴ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p. 92.

Instituciones de Crédito, Ley de Inversión Extranjera, y unas más siendo federales han llegado a recibir el nombre de "generales", como la Ley General de Deuda Pública. No obstante lo anterior, el calificativo de una ley no determina su naturaleza, son sus características las que van a definir si se trata o no de una ley federal.

Leyes generales: Han sido diversos ordenamientos los que han recibido por parte del Congreso de la Unión el nombre de "leyes generales"; como ejemplos tenemos la Ley General de Población, Ley General de Asentamientos Humanos y Ley General de Bienes Nacionales. Ha sido indistinto el uso de este adjetivo por parte del Poder Legislativo, podría pensarse que la denominación se debe a que son materias que exclusivamente puede legislar ese órgano federal; pero esta idea se refutaría al ver, por ejemplo, que las legislaturas locales también pueden legislar por lo que concierne a los asentamientos humanos.

Ahora bien, conforme al artículo 13 constitucional, en nuestro orden jurídico están prohibidas las "leyes privativas", lo que trae como resultado que todas las "leyes" ostenten el carácter de "generales", que como ya quedó precisado anteriormente se refiere a que se aplican a cualquier persona que se encuentre en el supuesto previsto en la misma. Por tal motivo, la denominación que se viene analizando (leyes generales) tampoco puede justificarse argumentando este aspecto, porque todas las leyes deben revestir el carácter de generalidad.

Lo anterior nos permite afirmar que las denominaciones que se hayan otorgado a las leyes no determinan su verdadero carácter; el que una ley sea denominada general no implica que está sea diferente a las leyes federales. Si son emitidas formal o materialmente como un acto legislativo⁸⁵ por un órgano federal, entonces tienen necesariamente el carácter de *ley federal*.

⁸⁵ Un acto formalmente legislativo es aquel que emite el Poder Legislativo, un acto materialmente legislativo es el que reviste las características de una ley (generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercibilidad) independientemente del órgano que lo expida.

Si bien es cierto que la denominación de *leyes generales* es incorrecta, la importancia de presentar un apartado con este nombre, radica en la posibilidad de analizar el término en mención como si el mismo hiciera referencia a "leyes de aplicación general", o lo que también podría denominarse como ámbito de validez territorial, es decir, para *todo* el territorio nacional, para posteriormente precisar si todas las leyes del Congreso de la Unión son de aplicación general.

Bajo esta tesitura podría pensarse que las leyes que elabora el Congreso de la Unión como Poder Legislativo *Federal*, rigen en todo el territorio del Estado Mexicano, es decir, que siempre se aplican tanto en jurisdicción federal y en jurisdicción local⁸⁶, como es el efecto que se presenta con la Ley Federal del Trabajo; pero esto no es así, toda vez que existen leyes elaboradas por dicho Congreso que únicamente se aplican en jurisdicción federal, por ejemplo la Ley General de Salud, Ley de Asentamientos Humanos. "La jurisdicción federal propiamente dicha cubre, geográficamente considerada, toda la extensión del territorio nacional, pero no excluye en el espacio, sino sólo por razón de la materia, a las jurisdicciones locales."⁸⁷

En este orden de ideas puede afirmarse que, existen materias que únicamente pueden ser legisladas por el Congreso de la Unión para todo el territorio mexicano, como es el caso de la mencionada Ley Federal del Trabajo o de la Ley General de Población; pero también hay algunas materias en las que no sólo legisla el Poder Legislativo Federal sino también los Congresos Locales.

Para el primer supuesto se estaría hablando propiamente de un ámbito de aplicación "general", es decir se trata estrictamente de "leyes federales", entendiendo por éstas las que son emitidas por el Congreso de la Unión, y que se aplican en todo el territorio nacional; asimismo, de acuerdo con el maestro Nava Negrete "... la ley

⁸⁶ De acuerdo con el maestro Tena Ramírez, la jurisdicción es la facultad de dictar leyes y de aplicarlas dentro de determinado territorio; el aspecto territorial de la jurisdicción es la relación entre aquella facultad y el territorio. cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit., p. 191.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 189. (Énfasis añadido).

federal tienen un área exclusiva; ninguna ley de los estados puede regularla⁸⁸, por lo que el Congreso de la Unión estaría legislando en materias que no pueden legislar las legislaturas locales, materias que le son exclusivas o le están reservadas expresamente. Por lo que respecta al segundo supuesto se estaría hablando de leyes expedidas en uso de facultades coincidentes o coexistentes, como se analizará posteriormente.

Una ley que es de aplicación general se aplica simultáneamente en el ámbito federal y en el ámbito local, sin que exista respecto a la materia que regula otra ley aplicable, es decir, es una ley única.

Leyes coincidentes: No todas las leyes del Congreso de la Unión reúnen de *manera estricta* todas las características de una ley federal, como es el caso de algunos ordenamientos que regulan materias en las que también pueden legislar las legislaturas locales, como es el caso de la materia penal. Lo anterior se debe a la existencia de las denominadas facultades coincidentes.

La Constitución permite que tanto el Poder Legislativo Federal como el Local legislen sobre la misma materia, en el ámbito de sus respectivas competencias, estableciendo así una excepción a la regla de que todas las leyes del Congreso de la Unión tengan que ser *estrictamente* federales, es decir reuniendo las tres características antes señaladas, asimismo se trata de una excepción al artículo 124 constitucional. Es la propia constitución la que autoriza que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados expidan leyes sobre una misma materia.

Calificar a las leyes según el tipo de facultades con las que han sido emitidas, es un criterio retomado de la mención que hace el maestro Nava Negrete acerca de las leyes generales de Asentamientos Humanos y de Salud cuando precisa que "...no son estrictamente federales; tal como lo deslinda el 124, se trata de leyes

⁸⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. 2ª ed. México. Ed. Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 80.

concurrentes⁸⁹. Sin embargo, debido a las diferencias que existen entre las facultades coincidentes y las concurrentes, como se analizará posteriormente, se considera oportuno denominar al presente apartado como "leyes coincidentes".

Si bien es cierto que algunos autores plantean la existencia de facultades diferentes a las coincidentes, mismas que serán expuestas en el tercer capítulo como "coexistentes", para efectos de la presente clasificación estas últimas serán consideradas dentro de la primera categoría (coincidentes). Lo anterior se debe a que ambas coinciden en la participación simultánea del Poder Legislativo Federal y de las Legislaturas Locales sobre una misma materia, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las cuestiones relativas a ¿cómo afecta la existencia de leyes coincidentes en la clasificación de las leyes del Congreso de la Unión?, y ¿cómo pueden influir en la jerarquía normativa? serán estudiadas en los siguientes capítulos.

Todas las leyes emanadas del Congreso de la Unión son por regla leyes federales⁹⁰, el calificativo de "federales" es el género, la clasificación de reglamentarias, orgánicas y leyes que tiene apoyo en la Constitución es la especie; denominarlas adjetivas, sustantivas, coincidentes, sería para ver una característica aún más específica; clasificarlas como leyes generales es incorrecto.

2.3. TRATADOS INTERNACIONALES.

Los tratados internacionales son acuerdos entre dos o más sujetos de derecho internacional público que crean, modifican o extinguen una relación jurídica entre ellos. Los tratados son actos materialmente legislativos por contener normas generales y abstractas. El artículo 2, fracción I, de la Ley sobre la Celebración de Tratados define los tratados como:

⁸⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit., p. 81. (Énfasis añadido).

⁹⁰ Posteriormente se analizará si existen excepciones a esa regla que se circunscribe al aspecto meramente formal, es decir al procedimiento de creación y de reforma.

"Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- Tratado: 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 Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

...

El maestro Seara Vázquez precisa que el tratado es: "...todo acuerdo concluido entre dos o más sujetos de Derecho Internacional"⁹¹. Por su parte, el maestro César Sepúlveda define los tratados, en sentido amplio, como "...los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, para modificar o para extinguir una relación jurídica entre ellos"⁹², y señala que los términos convención y tratado son sinónimos.

El Presidente de la República puede celebrar tratados internacionales con fundamento en los artículos 76, 89 fracción X y 133, con las limitaciones que establece el artículo 15 constitucional; incluso puede celebrar tratados sobre materias reservadas a las entidades federativas, toda vez que éstas no pueden celebrar tratados internacionales, porque el artículo 117 constitucional establece una prohibición expresa al respecto.

Los tratados pueden ser firmados no sólo por el Presidente de la República, sino también por el funcionario que se faculte para tal efecto. Deben ser publicados en el Diario Oficial de la Federación, para que surta efectos como ley Suprema de toda la Unión. Corresponde a la Cámara de Senadores aprobar los tratados celebrados por el Presidente de la República, de acuerdo a lo previsto en los artículos 76, fracción I, y 133 del ordenamiento constitucional.

⁹¹ SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Derecho Internacional Público*. 19ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2001, p. 59.

⁹² SEPÚLVEDA, César. *Derecho Internacional*. 23ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 2002, p.124.

Uno de los principios que rigen el derecho de los tratados es el "pacta sunt servanda", mismo que se encuentra establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de la siguiente manera:

"Artículo 26. "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe."

Actualmente, se está generando en el ámbito internacional la tendencia de considerar a los tratados en una jerarquía superior a las Constituciones; "...ahora, con la celebración de tratados y convenios internacionales por países que han decidido formar bloques de defensa económica –como el tratado de la Unión Europea y el Tratado de Libre Comercio- se ha planteado "la jerarquización normativa", pues se opina que estos tratados se imponen no sólo a las leyes, sino también a las Constituciones, así sea en este último caso bajo modalidades, requisitos o condiciones especiales."⁹³ "Los tratados, que en un principio se concebían como cartas de buenas intenciones, han evolucionado de forma sorprendente, en algunas materias, incluso, con contenidos más amplios que las legislaciones nacionales, verbigracia, la materia de los derechos humanos"⁹⁴.

Los tratados cuando están de acuerdo con la Constitución son normas internas de aplicación nacional, igual que la Constitución, adquieren el carácter de ley nacional.

Acuerdos Interinstitucionales.- Además de los tratados internacionales en la Ley sobre Celebración de Tratados se prevé otro tipo de compromisos internacionales, que son los acuerdos interinstitucionales, los que también se han nombrado como acuerdos ejecutivos, definidos por dicho ordenamiento de la siguiente manera:

⁹³ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit., pp. 63-64.

⁹⁴ SÁNCHEZ CORDERO, Olga. "La Constitución y los Tratados Internacionales. Un acercamiento a la interrelación judicial de la jerarquía de las normas y la aplicación de los tratados en la legislación nacional"; verlo en: *Revista Jurídica*. Aguascalientes, México. Nueva Época, año XI, núm. 16, septiembre 1999 - marzo 2000. p. 8.

"Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

...
II.- Acuerdo Interinstitucional: 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.
...

No obstante lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 117 constitucional prohíbe a las Entidades Federativas celebrar tratados con potencias extranjeras, de esta manera les está prohibiendo actuar en el ámbito internacional, por lo que existe una contradicción del precepto legal con el constitucional.

"La Exposición de Motivos de la Ley, nos dice: Un acuerdo interinstitucional obliga a las partes firmantes según el Derecho Internacional Público, pero a diferencia de los tratados, no requieren ser sometidos a la aprobación del Senado, pues no son Ley Suprema de la Nación, y en contraste con contratos internacionales privados no son regulados por reglas del Derecho Internacional Privado."⁹⁵

Sin embargo, todos los actos celebrados por el Estado Mexicano en el ámbito del derecho internacional público, generan una *obligación internacional*. A pesar de que los acuerdos ejecutivos no requieren de la aprobación del senado, y que en el Derecho Interno no ocupan el mismo nivel jerárquico que los tratados internacionales, es decir que no son Ley Suprema de toda la Unión, los "...efectos internacionales de un convenio o acuerdo ejecutivo están en el mismo plano que un tratado; para el derecho internacional, la distinción es absolutamente irrelevante."⁹⁶ Estos acuerdos no son sometidos a la aprobación del senado, no se publican el Diario Oficial de la Federación, como sí sucede con los tratados.

⁹⁵ GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. *Temas Selectos de Derecho Internacional*. 3ª ed. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1999, p. 111.

⁹⁶ *Ibidem*, p. 112.

1.11

Como ejemplos de estos acuerdos pueden mencionarse el Acuerdo Interinstitucional de Cooperación en Materia de Propiedad Industrial entre el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y el Instituto Ecuatoriano de la Propiedad Intelectual, el Acuerdo de Cooperación en Materia de Sanidad y Cuarentena Vegetal y el Acuerdo de Cooperación en Materia de Salud.

2.4. LEYES LOCALES.

De conformidad con el artículo 121 constitucional, las leyes locales sólo surtirán efectos dentro del territorio de su propia Entidad Federativa y no más allá. En este sentido, corresponde a las Legislaturas Locales dictar las leyes que se van a aplicar en el Estado y los municipios.

En virtud de lo anterior, se puede señalar que las leyes locales son aquellas normas generales, abstractas y coercibles, que emite el Poder Legislativo Local, para aplicarse en todo el territorio del Estado, incluyendo sus municipios, y que regulan la estructura del Gobierno de la Entidad Federativa y del Gobierno Municipal, su administración y las facultades de sus autoridades.

Además de leyes, en el ámbito local rigen cuerpos normativos que son expedidos por un poder diferente al legislativo, y que en algunos casos no reúnen las características de un acto materialmente legislativo (generalidad, abstracción, coercibilidad). Toda vez que estos ordenamientos forman parte del orden normativo local, se presentará en este apartado conjuntamente con las "leyes locales" un análisis de los mismos.

Por tal motivo, y para referirnos adecuadamente a todos los ordenamientos aplicables en el ámbito local, es pertinente emplear los términos de "normas locales" y "normas municipales", ya que en el primero se puede ubicar no sólo a las leyes locales, sino también a las Constituciones de los Estados, a los reglamentos y circulares locales, y en el segundo a las disposiciones dictadas para los municipios.

Constituciones Locales

Las Constituciones de las Entidades Federativas como norma local, surten efectos en todo el territorio de la Entidad para la cual fueron emitidas; siguiendo la regla establecida en el artículo 121 de la Constitución Federal no pueden surtir efectos fuera de ese ámbito de validez espacial.

Es los artículos 41 y 133 de nuestro ordenamiento constitucional federal, se hace mención expresa de la existencia de las constituciones locales, es en estos cuerpos normativos donde se encuentra reflejada la autonomía constitucional que en el Estado Federal corresponde a las partes integrantes.

En la Constitución Federal se establecen las bases sobre las cuales se regirá el municipio, sin embargo, también en las constituciones locales se pueden contener al respecto ciertas atribuciones siempre y cuando se respeten las previstas a nivel general.

El carácter de supremas es inherente a toda constitución, pero si es local lo será dentro del respectivo orden normativo, en este caso local, mientras no vaya en contra de la Constitución Federal.

Las constituciones locales contienen una parte dogmática y una orgánica; por lo que respecta a la primera el maestro Tena Ramírez manifiesta que "...como las garantías individuales, en relación con la autoridad, están consignadas en la Constitución Federal a título de restricciones mínimas, nada hay que impida a los Constituyentes locales ampliar tales restricciones, ya sea en su contenido o en su número"⁹⁷; por lo que concierne a la parte orgánica, de acuerdo con el artículo 115 constitucional, deben prever para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre.

⁹⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit., p. 132.

El Distrito Federal es la única Entidad Federativa que carece de Constitución, sin embargo sí cuenta con un ordenamiento que prevé las normas para estructurar el gobierno local, denominado Estatuto de Gobierno; este ordenamiento fue expedido por el Congreso de la Unión con fundamento en el artículo 122 fracción II constitucional.

Siguiendo el criterio manifestado por el maestro Arteaga Nava, el Estatuto de Gobierno, a pesar de su denominación, hace las veces de Constitución Local, cabe destacar que: "Una diferencia importante entre una Constitución local y el Estatuto de Gobierno del D.F. es que este último es expedido por un poder federal: el Congreso de la Unión..."⁹⁸.

Bajo esta tesis, las leyes que emita la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deben apegarse a lo establecido en el Estatuto de Gobierno, toda vez que éste se encuentra jerárquicamente por encima de dichos ordenamientos.

Decretos Locales con fuerza de Ley

"Las Constituciones de algunos Estados de la República admiten la posibilidad del decreto-ley..."⁹⁹. El decreto ley en términos generales es, la norma emitida por el Titular del Poder Ejecutivo, en el ejercicio de facultades legislativas comprendidas en el texto constitucional, con el fin de hacer frente a circunstancias graves o especiales. En el ámbito local el Gobernador del Estado puede expedir dichos decretos siempre y cuando esté prevista esa facultad extraordinaria en el ordenamiento constitucional de la Entidad Federativa. En este sentido se puede citar el artículo 49 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas que establece:

"El Poder Público del Estado se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más poderes en una sola

⁹⁸ CARPIZO, Jorge y CARBONELL, Miguel, "Derecho Constitucional"; verlo en: *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. T. VIII. Op. Cit., p. 161.

⁹⁹ FÉRNANDEZ RUIZ, Jorge. "Decreto-Ley", verlo en: CARBONELL, Miguel, coord. *Diccionario de Derecho Constitucional*. Op. Cit., p. 126.

1.11

persona o corporación salvo en el caso de facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo en los términos que establece esta Constitución.

Asimismo, el artículo 57 de la Constitución del Estado de Puebla reconoce facultades extraordinarias al Gobernador del Estado, que si bien es cierto no se menciona expresamente la denominación de "decreto-ley", la doctrina ha designado con dicho nombre a las normas emanadas en el uso de esas facultades, para mayor claridad se presenta el contenido del citado precepto legal:

"Artículo 57.- Son facultades del Congreso de la Unión:

V.- Conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo, por tiempo limitado y por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, cuando así lo exijan las circunstancias en que se encuentre el Estado. En tales casos se expresará con toda claridad la facultad o facultades que se deleguen. El Ejecutivo dará cuenta del uso que hubiere hecho de ellas."

Las facultades con las que se emiten dichos decretos son de carácter legislativo, al presentar las características de una ley, y al emanar de un órgano al que constitucionalmente se le reconocen facultades extraordinarias legislativas, estos decretos tienen la misma autoridad formal que las leyes emitidas por el Poder Legislativo Local. En realidad se trata de una excepción al principio de división de poderes.

Leyes Municipales

La facultad de emitir leyes sólo corresponde a dos niveles de gobierno, que a saber son el federal y el local. De acuerdo a lo establecido en la fracción II del artículo 115 de la Constitución Federal, es la legislatura estatal la que debe emitir el ordenamiento jurídico que regulará la organización administrativa del municipio, así como la forma en que las autoridades municipales deberán conducirse; dicho ordenamiento puede recibir el nombre de Ley Orgánica del Municipio, y debe apegarse a lo establecido en la Constitución Estatal y en la Federal. De esta manera "...corresponde a las legislaturas... establecer un marco normativo homogéneo a los

municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio”¹⁰⁰.

Las Leyes Municipales son “leyes locales”, porque las dicta el Poder Legislativo del Estado, y surten efectos en todo el territorio de la Entidad Federativa, si se circunscribieran al ámbito espacial de validez de un municipio determinado, serían entonces propiamente “normas municipales”.¹⁰¹

Las leyes locales, pueden ser clasificadas como leyes orgánicas, leyes reglamentarias o leyes que tienen apoyo en la constitución local. Las leyes municipales al regular la administración de los municipios pueden encuadrar, para efectos didácticos, en las nombradas *leyes orgánicas locales*, es menester precisar que estas denominaciones no implican que unas leyes locales tengan mayor jerarquía que otras.

Reglamentos, Decretos y Acuerdos Locales

Si bien es cierto que en el orden normativo local también existen decretos y acuerdos, la naturaleza de estos y de los reglamentos, será explicada con mayor detalle en el apartado de *otras disposiciones normativas*, con la salvedad de que su ámbito espacial de aplicación se constriñe únicamente al territorio de la Entidad Federativa para la cual se han emitido. Sin embargo es oportuno precisar, por lo que se refiere a los reglamentos locales, que su función es desarrollar el contenido de una ley que expida el Poder Legislativo Estatal, y que corresponde a los gobernadores expedir los reglamentos de las leyes estatales, por ejemplo en el Distrito Federal el Jefe de Gobierno, con fundamento en el artículo 122, fracción II, b), constitucional, expide los reglamentos de las leyes de la Asamblea Legislativa.

¹⁰⁰ VALENCIA CARMONA, Salvador. “Derecho Municipal”; verlo en: *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. T. XI. Op. Cit., p.170.

¹⁰¹ En el Estado de Michoacán de Ocampo como leyes municipales se tienen la Ley Orgánica del Municipio, Bases Normativas para la expedición de Bandos y Reglamentos Municipales. y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán.

Normas Municipales

Por normas municipales podemos entender aquellas disposiciones que emanan del Poder Legislativo de la Entidad Federativa, o de una autoridad administrativa municipal, aplicables únicamente en el territorio del municipio.

Las normas que se dictan para un municipio en particular sólo son válidas para su circunscripción territorial, y es en los bandos de policía y buen gobierno en donde se debe encontrar la extensión que debe corresponder a un determinado municipio. Las normas municipales forman parte del orden normativo local pero con un ámbito espacial de validez más restringido que el que corresponde a la constitución local, leyes, reglamentos y circulares locales.

Además de las leyes municipales, existen otros ordenamientos jurídicos que rigen para el nivel de gobierno municipal, mismos que por no ser formal y materialmente actos legislativos, pueden ser emitidos por autoridades administrativas, como es el caso de los reglamentos y circulares municipales, así como los bandos de policía y buen gobierno.

Reglamentos Municipales

El fundamento constitucional para que los ayuntamientos puedan expedir sus reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, se encuentra en el artículo 115 fracción II constitucional.

Los reglamentos municipales sirven para aplicar las normas previstas en las constituciones locales y en las leyes locales. Queda a cargo del Presidente Municipal la aplicación de los mismos. Los reglamentos municipales se pueden clasificar en tres grupos:

1. Los que regulan la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento: todo municipio debe contar con estos reglamentos para que se facilite el funcionamiento del ayuntamiento y de los órganos de la administración municipal; estos pueden subdividirse en:

a) Reglamento Interior del Ayuntamiento: debe contener disposiciones que estructuren el funcionamiento del Ayuntamiento, y la delimitación de las funciones de las autoridades municipales, apegándose a las leyes orgánicas municipales, y a las constituciones locales, así como a las leyes que les sean de mayor jerarquía.

b) Reglamento de la Administración Pública Municipal: contiene las disposiciones para regular la estructura administrativa del ayuntamiento, el manejo de recursos financieros, materiales y humanos.

2. Los que se encargan de la organización y funcionamiento de los servicios públicos; en esta clase se pueden ubicar:

- a) Reglamento de Seguridad Pública.
- b) Reglamento de Limpia y Aseo.
- c) Reglamento de Rastros, Mercados y Centrales de Abasto.
- d) Reglamento de Agua Potable y Alcantarillado.
- e) Reglamento de Calles, Parques y Jardines.
- f) Reglamento de Panteones.

Esta subdivisión deriva de la fracción III del artículo 115 Constitucional, en la que se prevé que los municipios tendrán a su cargo estos servicios públicos, y en la prestación de éstos podrá intervenir el Estado cuando así fuese necesario y sea determinado por las leyes.

3. En los que se dan bases para que los particulares desarrollen actividades, como son:

- a) Reglamento de Comercio en la Vía Pública.
- b) Reglamento de Construcción y Desarrollo Urbano
- c) Reglamento de Obras Públicas
- d) Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas
- e) Reglamento de Anuncios y Letreros.
- f) Reglamento de Establecimientos y Expendios de Bebidas Alcohólicas
- g) Reglamento de Participación Ciudadana
- h) Reglamento de Planeación
- i) Reglamento del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
- j) Reglamento de la Asistencia Social.

En estos reglamentos se establecen lineamientos para solicitar permisos, licencias o autorizaciones de la autoridad municipal, bases para el pago de tarifas, derechos y obligaciones de las personas físicas o morales.

"En casa (sic) uno de los reglamentos se deberán señalar con precisión las faltas e infracciones a los mismos y sus respectivas sanciones, así como la autoridad encargada de la imposición de las sanciones de acuerdo al Bando de Policía y Buen Gobierno."¹⁰²

El maestro Acosta Romero señala que "...los reglamentos municipales... son realmente la fuente más importante de su legislación interna. Tanto en número como en las materias que regulan los reglamentos son el principal cuerpo normativo municipal."¹⁰³

¹⁰² Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Marco Jurídico y Reglamentación Municipal. Guía Técnica 2; verlo en: http://www.inafed.gob.mx/work/resources/guias_tecnicas/guia02.htm

¹⁰³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p. 1050.

Bandos Municipales

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, fracción II, los ayuntamientos podrán expedir los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas.

Los términos bandos de policía y buen gobierno y reglamentos de policía y buen gobierno, son empleados como sinónimos, lo anterior se debe a la evolución que han presentado los bandos por la serie de normas que consagran, convirtiéndose en esencia en verdaderos reglamentos¹⁰⁴.

El maestro Nava Negrete nos indica que los reglamentos de policía y buen gobierno son aquellos ordenamientos que buscan preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos; las autoridades municipales se sirven de estos reglamentos para gobernar.

"El Bando de Policía y Buen Gobierno es el conjunto de normas que regulan de manera específica, de acuerdo a las Constituciones y Leyes Orgánicas Municipales, el funcionamiento del Gobierno Municipal, en especial, del Ayuntamiento y de la administración pública municipal, así como todo lo relativo a la vida pública municipal. Debe contener, asimismo, todas aquellas disposiciones necesarias para garantizar la tranquilidad y seguridad de los habitantes del Municipio."¹⁰⁵

Algunos de los aspectos que debe comprender un bando de policía y buen gobierno son el fundamento y objeto del bando, fines del ayuntamiento, nombre y escudo del municipio; población municipal (derechos y obligaciones), vecinos, habitantes o visitantes; organización y funcionamiento del gobierno municipal; seguridad pública, tránsito municipal y protección civil; servicios públicos (definición,

¹⁰⁴ Cfr. VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit., p. 173

¹⁰⁵ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. *Marco Jurídico y Reglamentación Municipal*. Guía Técnica 2; verlo en: http://www.inafed.gob.mx/work/resources/guias_tecnicas/guia02.htm

integración, organización); división territorial y policía del municipio; infracciones, sanciones.¹⁰⁶

Con fundamento en el artículo 21 constitucional, compete a la autoridad administrativa la aplicación de las sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto por 36 horas. En este sentido, en los Bandos de Policía y Buen Gobierno deberán establecerse las faltas e infracciones, así como determinar las autoridades encargadas de sancionar las mismas y el procedimiento que deberá seguirse para tal fin.

Es importante señalar que el bando de policía y buen gobierno debe existir en cada uno de los ayuntamientos, sin embargo, éste puede encontrarse dividido en: bando de policía y bando de buen gobierno, entendiendo el concepto policía como la facultad de control y vigilancia dentro del territorio del municipio a cargo de la autoridad municipal, misma que está facultada para imponer sanciones a los transgresores del orden, y por buen gobierno lo relativo a la organización y funcionamiento del gobierno municipal.

En los municipios que son relativamente grandes se pueden señalar bases generales en el bando de policía y buen gobierno, y especificar su regulación en reglamentos específicos.

Algunos autores, entre los que se encuentra el maestro Gabino Fraga, han manifestado que estos reglamentos (bandos) de policía y buen gobierno son de

¹⁰⁶ Si se encontrarán divididos ambos bandos, el de policía debería contemplar lo relativo a seguridad pública, tránsito municipal y protección civil; permisos, licencias y autorizaciones; faltas e infracciones; sanciones; procedimiento contencioso administrativo, recursos; mientras que el bando de buen gobierno contemplaría lo relativo a fines del ayuntamiento, nombre y escudo del municipio, división territorial y política del municipio, integración del municipio, población municipal (definición, derechos y obligaciones); vecinos, habitantes, visitantes o transeúntes; organización y funcionamiento del gobierno municipal; autoridades municipales; presidente municipal; síndicos; regidores; sesiones de cabildo; comisiones; organización de la administración pública municipal; servicios públicos (definición, integración, organización, función, concesión); participación ciudadana; desarrollo urbano; protección al ambiente Cfr. http://www.inafed.gob.mx/work/resources/guias_tecnicas/guia02.htm.

carácter autónomo, sin embargo es conveniente puntualizar que esto no es posible, toda vez que conforme al artículo 115 constitucional los reglamentos de policía y buen gobierno deben sujetarse a lo previsto en las leyes locales, y para ser reglamentos autónomos requieren emanar directamente de la Constitución sin someterse a otro ordenamiento.

Los bandos municipales pueden ser clasificados en ordinarios, extraordinarios y solemnes, los primeros se expiden generalmente al inicio de la administración de los ayuntamientos, y a través de ellos se dan a conocer las normas a las que se sujetará la gestión municipal; los segundos se expiden para difundir un acontecimiento en el municipio, y a través del tercero se puede difundir la declaración de Gobernador de un Estado de la República.

No obstante de que a nivel constitucional se ha consagrado la autonomía de los municipios para darse un marco reglamentario, esta facultad no ha sido aprovechada adecuadamente por los mismos, "...en una encuesta celebrada en 1994 por el CEDEMUN y el INEGI, a los entonces 2,300 municipios existentes se encontraron múltiples deficiencias y vacíos en su marco jurídico propio... una quinta parte de los municipios del país carecían del bando de policía y buen gobierno, mientras que de los existentes casi 40% se encontraba desactualizado."¹⁰⁷

Circulares Municipales

El artículo 115 del ordenamiento constitución también establece la posibilidad de que los ayuntamientos dicten circulares. Por circulares municipales se pueden entender aquellos comunicados que contienen instrucciones del superior jerárquico hacia su inferior, o reglas para interpretar otra disposición; pero también existen circulares que obligan a los particulares, las primeras son de carácter interno y las segundas de carácter externo.

¹⁰⁷ VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit., p.171.

"Las circulares y las disposiciones generales a que alude la norma constitucional sirven a los municipios para llevar en detalle y a la práctica las disposiciones generales de los reglamentos. De este modo, pueden señalarse de manera precisa para el comercio establecido los días en el año que tienen el carácter de feriado, los horarios en que normalmente funcionarían determinados servicios públicos o los lugares en que éstos se prestarán, las horas límite en que pueden realizar sus actividades ciertos expendios o funcionar determinados negocios".¹⁰⁸

2.5. OTRAS DISPOSICIONES NORMATIVAS.

Reglamentos

El maestro Acosta Romero indica que el reglamento administrativo es "...una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo (Presidente de la República en el ámbito federal, Gobernador del Estado en las Entidades Federativas), creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa."¹⁰⁹

Para el maestro Serra Rojas el reglamento es "...el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República,... en virtud de facultades discrecionales que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo."¹¹⁰

El maestro Serra Rojas nos precisa que Garrido Falla ha considerado a los reglamentos como aquellas normas que se encuentran en contacto directo con la

¹⁰⁸ VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit., p.176.

¹⁰⁹ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p. 1025.

¹¹⁰ SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso*. 21ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 1999, p. 197

realidad, fácilmente modificables, que llevan su regulación hasta donde lo requieran las necesidades públicas.

De acuerdo con el criterio del Poder Judicial Federal, en la frase proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, se encuentra consagrada la facultad reglamentaria, y por tal motivo el Presidente puede expedir disposiciones generales y abstractas que tiene por objeto ejecutar las leyes, poniendo los medios necesarios para su debida aplicación. La facultad reglamentaria no se puede delegar y es una facultad discrecional.

En virtud de lo anterior se puede señalar que el reglamento administrativo es el conjunto de normas generales, abstractas y coercibles, que expide el titular del Poder Ejecutivo para facilitar el cumplimiento de las leyes.

El reglamento es un acto materialmente legislativo por reunir las características de generalidad, abstracción, obligatoriedad y coercibilidad. Los reglamentos desarrollan el contenido de las leyes para facilitar su cumplimiento; aclaran y precisan las disposiciones contenidas en la ley.

En ningún momento puede ir más allá del contenido establecido por la propia ley, ni mucho menos crear situaciones generales que no contemplen las leyes. Está subordinado a los preceptos de las leyes. "El reglamento no complementa la ley, porque entonces estaría legislando el presidente de la República; lo que hace es desarrollar y particularizar las situaciones ya legalmente previstas... el reglamento no puede prever mandatos que rebasen el contenido natural de la ley; está subordinado siempre al texto de la ley..."¹¹¹.

El fundamento de los reglamentos administrativos en el ámbito federal lo encontramos en los artículos 89 fracción I y 92 del ordenamiento constitucional, los que son del tenor literal siguiente:

¹¹¹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit., p. 84.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:
I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
..." Énfasis añadido.

"Artículo 92. - Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos." Énfasis añadido.

La facultad reglamentaria federal recae en el Presidente de la República y la de refrendar los reglamentos en los Secretarios de Estado, en los asuntos que sean de la competencia de sus ramos. El Presidente de la República emite los reglamentos de las leyes del Congreso de la Unión.

Reglamentos autónomos: Doctrinalmente se ha utilizado este término para referirse a los reglamentos que no tienen fundamento en una ley, y que son expedidos con base en un precepto constitucional.

El maestro Gabino Fraga consideraba que el artículo 21 constitucional reconocía que los reglamentos de policía derivaban directamente de la Constitución, sin necesidad de una ley intermedia, es decir como reglamentos autónomos, sin embargo esta percepción actualmente no es correcta toda vez que dichos reglamentos al ser disposiciones municipales se encuentran regulados por lo previsto en el artículo 115 constitucional, y por tal motivo se deben sujetar a las bases normativas emitidas por las legislaturas de los Estados; para mayor claridad se presenta el contenido de ambos preceptos constitucionales:

"Artículo 21.-...

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía,..."

"Artículo 115.-

II.- ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las

materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.
..." Énfasis añadido.

Una atención especial merece el comentario realizado por Miguel Carbonell acerca de los reglamentos autónomos, toda vez que afirma su existencia con fundamento en el artículo 27 constitucional, dicho autor ha expresado que: "La imprecisión y falta de técnica legislativa salta a la vista en la misma materia reglamentaria, pues, mientras en el texto fundamental en el que se apoya la misma (el mencionado artículo 89) se dibuja una facultad claramente subordinada a las leyes del Congreso –en el sentido de que solamente pueden dictarse reglamentos ejecutivos-, en el artículo 27 párrafo quinto, se regula un tipo de reglamentos autónomos en una materia con una importancia muy relativa, como lo es la de las aguas interiores, de forma poco congruente y difícilmente explicable."¹¹² Tales reglamento se refieren a la extracción y utilización de aguas nacionales, así como a la de delimitación de zonas vedadas.

Si bien es cierto que el artículo 27 párrafo quinto de la Constitución establece que el Ejecutivo Federal podrá reglamentar la extracción y utilización de las aguas nacionales y establecer zonas vedadas, dicho precepto no prevé de manera expresa¹¹³ que podrá ejercer esa facultad sin tener que sujetarse a una ley del Congreso de la Unión. Además, si de acuerdo con el artículo 73 fracción XVII de la Constitución corresponde al Congreso de la Unión emitir las leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, entonces los reglamentos que dicte el Presidente de la República sobre esa materia deberán proveer a la observancia de esas leyes. Bajo esta tesis podría considerarse a los reglamentos referidos en el artículo 27 constitucional como reglamentos administrativos y no así como autónomos.

¹¹² CARBONELL, Miguel. Op. Cit., p. 168.

¹¹³ El artículo 124 constitucional establece que a las autoridades federales, caso del Presidente de la República, les corresponderán las facultades que de manera expresa estén previstas en la Constitución.

Debido a que los reglamentos presuponen la existencia de una ley, no se puede hablar de reglamentos autónomos, porque esto implicaría que pueden derivar directamente de un precepto constitucional, y sin embargo la facultad reglamentaria está sujeta a las disposiciones legales, porque su objeto es facilitar la aplicación de las leyes, así se encuentra establecido en los artículos 89, fracción I, 122 letra C, Base Segunda, fracción II, inciso b, y 115, fracción II. En virtud de lo anterior se puede afirmar que no puede haber reglamento sin ley.

Reglamentos Interiores de la Administración Pública: Su finalidad es determinar la estructura y atribuciones de Unidades Administrativas, y regular las funciones que deban desempeñarse en las mismas. El maestro Nava Negrete manifiesta que la naturaleza jurídica y rango de estos reglamentos es igual a la de cualquier otro reglamento expedido por el Presidente de la República¹¹⁴.

Decretos

La palabra decreto proviene del latín *decernere, decrevi, decretum*, que significa acuerdo o resolución. Decreto es la resolución, decisión o disposición de un órgano del Estado sobre un asunto o negocio de su competencia, que crea situaciones jurídicas concretas o individuales que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos.

El artículo 3º de la Ley del Diario Oficial de la Federación, hace referencia a los decretos de interés general, por lo que a contrario sensu se puede hablar de decretos individuales, el contenido de dicho precepto es el siguiente:

"Artículo 3.- Serán materia de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

I.- Las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión;

II.- Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes del ejecutivo federal que sean de interés general;

III.- Los acuerdos, circulares y órdenes de las dependencias del ejecutivo federal, que sean de interés general;

¹¹⁴ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit., pp. 94-95.

- IV.- Los tratados celebrados por el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos;
- V.- Los acuerdos de interés general emitidos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- VI.- Los actos y resoluciones que la Constitución y las leyes ordenen que se publiquen en el periódico oficial; y
- VII.- Aquellos actos o resoluciones que por propia importancia así lo determine el Presidente de la República.

Asimismo, de acuerdo con lo establecido en los artículos 3 y 4 del Código Civil Federal, y 7 del Código Fiscal de la Federación, los decretos que contengan disposiciones de carácter general deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Los decretos generales son aquellos que presentan las características propias de una ley, ya que se dirigen a un número indeterminado de personas, contienen situaciones genéricas, son obligatorios y coercibles.

Los decretos individuales se dirigen a personas o a situaciones determinadas y precisas, en este caso se pueden ubicar los decretos judiciales, y algunos decretos del Poder Legislativo, como aquellos que conceden permiso a un ciudadano mexicano para aceptar o usar títulos o condecoraciones extranjeras.

Decreto Legislativo: En el primer párrafo del artículo 70 constitucional se menciona que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, sin embargo no establece una distinción entre ambos términos. El maestro Tena Ramírez nos indica que el contenido de ese primer párrafo fue retomado del artículo 43 de la Ley Tercera de la Constitución de 36, cabe destacar que este precepto sí señalaba una distinción entre los términos ley y el decreto que fue omitida en nuestra actual Constitución, al respecto el citado precepto mencionaba que: "Toda resolución del Congreso general tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la

misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas."¹¹⁵

Los artículos 71 y 72 constitucionales hacen referencia a las leyes y decretos, pero no establecen expresamente la diferencia entre ambos ordenamientos, sin embargo, "...por costumbre legislativa –no por mandato constitucional...-, la palabra *ley* es utilizada por el Congreso para regular materias o asuntos generales; y la palabra *decreto* para asuntos más concretos, como pasa con las reformas a las leyes... a veces hasta resulta difícil determinar la mayor o menor generalidad de un campo legislativo."¹¹⁶

Decreto Administrativo: Son las resoluciones del Poder Ejecutivo en ejercicio de sus facultades, sobre asuntos en particular. Los decretos del ejecutivo tienen su fundamento en los artículos 89 fracción I y 92 de la Constitución.

Por medio de un decreto el Presidente puede emitir un reglamento o crear una situación jurídica concreta; por ejemplo por medio de un decreto el Presidente desafecta bienes de la Nación al dominio público.

Los maestros Acosta Romero y Nava Negrete nos indican que también existen decretos administrativos que crean situaciones jurídicas generales, como es el caso de aquellos a través de los cuales el Ejecutivo Federal crea organismos descentralizados o desconcentrados, o también brinda subsidios a contribuyentes.

Decreto Judicial: Son simples determinaciones de trámite que se dictan dentro del proceso civil con fundamento en los artículos 79 fracción I del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y, 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

¹¹⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit., p. 284.

¹¹⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit., pp. 76-77.

Decretos con fuerza de ley: "Nuestra Constitución recoge la posibilidad de que el Poder Ejecutivo emita disposiciones que tengan igual jerarquía que las expedidas por el Poder Legislativo, que inclusive, puedan reformar o derogar a estas últimas, y que la doctrina denomina Decreto-Ley y Decreto-Delegado, comprendidos en los artículos 29 y 131 constitucionales, respectivamente."¹¹⁷ Son decretos con eficacia legislativa formal.

Los decretos-ley son emitidos en circunstancias excepcionales y de urgente necesidad por el Poder Ejecutivo, el artículo 29 constitucional confiere al Presidente de la República facultades legislativas que rompen con el principio de división de poderes establecido en el artículo 49 constitucional.

A través del decreto-delegado el Congreso de la Unión concede facultades extraordinarias al Ejecutivo para regular, en los casos que estime urgentes, el comercio exterior, la economía del país y la estabilidad de la producción nacional, de conformidad con el artículo 131 segundo párrafo de la Constitución.

El maestro Margáin Manautou señala que se está en presencia de un decreto delegado cuando la misma Constitución autoriza al poder ejecutivo a emitir normas con fuerza de ley por un tiempo limitado y para objetos definidos; y de un decreto-ley, cuando el citado poder ejecutivo asume, en presencia de situaciones consideradas como graves para la tranquilidad pública, la responsabilidad de dictar disposiciones transitorias que contrarían normas legislativas.

Circulares

La palabra circular proviene del latín *circulare* que hace referencia a un procedimiento que describe un círculo desde su lugar de origen para volver al mismo. El maestro Serra Rojas señala que las circulares son avisos dirigidos a personas o

¹¹⁷ MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. 15ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2000, p. 41.

instrucciones, para darles conocimiento de alguna determinación relacionada con la acción gubernamental.

Podemos entender por circulares aquellas disposiciones de carácter individual o general que expiden los titulares o funcionarios de las dependencias de gobierno, para dar a conocer una instrucción a sus inferiores, o la forma en que deberán interpretar una norma, o que puntualiza la regulación prevista en una ley.

Las **circulares individuales** son las comunicaciones dirigidas por una autoridad superior a una inferior, para girar instrucciones o decisiones, o bien para precisar la interpretación que dicha dependencia tendrá sobre determinadas normas, acuerdos, o procedimientos; de esta manera puede decirse que su objeto es determinado. Se basan en las facultades de decisión y mando de los órganos superiores hacia sus inferiores.

Las **circulares generales** deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación para ser obligatorias, toda vez que no se limitan a una comunicación entre autoridades de diferente nivel jerárquico, sino que al contrario, su objeto es general y abstracto porque van a aplicarse a los particulares. Estas circulares deben concretarse a proporcionar elementos para la adecuada ejecución de un precepto legal. El maestro Acosta Romero precisa que teóricamente la circular debe estar subordinada formal y materialmente a la ley y al reglamento.

La existencia de las circulares generales está prevista en la Ley del Diario Oficial de la Federación y en criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación, así como en los artículos 3 y 4 del Código Civil Federal y del Código Civil del Distrito Federal y artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹¹⁸.

¹¹⁸ Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos

Además de la clasificación anterior, "...las circulares... pueden ser de orden interno que sólo obliguen a los empleados administrativos... o contener verdaderas disposiciones reglamentarias de la ley en cuyo caso, expedidas por la autoridad competente, producen efecto jurídico respecto a los administrados."¹¹⁹

Cuando son internas buscan uniformar, regular o establecer modalidades a la marcha de la Administración Pública, se ocupan de cuestiones internas de la administración, puede ser individual o general, se han empleado para comunicar, informar u ordenar entre los órganos de gobierno, se apoya en la jerarquía superior de quien la dicta para acatamiento de órganos inferiores, se refieren a asuntos de competencia interna de la unidad administrativa.

El fundamento de algunas circulares internas se encuentra en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, lo que se busca con ellas es dar a conocer a los inferiores jerárquicos el criterio de la autoridad superior que deberán seguir para la aplicación de normas tributarias y así asegurar el buen funcionamiento de la unidad administrativa; de este tipo de circulares no surgen derechos ni obligaciones para los particulares.

Cuando son externas se refiere a una relación necesaria entre la administración y los particulares, casi siempre es general, son externas si van dirigidas a los particulares.

Las circulares se han empleado en la administración para arreglar cuestiones internas o para aclarar o particularizar textos legales mayores, para facilitar su mejor entendimiento y facilitar su cabal cumplimiento. Proveen detalles que facilitan la aplicación de leyes y reglamentos. Para aclarar y facilitar a los empleados oficiales determinados aspectos de la ley. "Se acostumbra que las circulares expresen el criterio jurídico o interpretación que un órgano administrativo formula en textos

descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.

¹¹⁹ FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 167.

oscuros o dudosos sobre la legislación que aplica.”¹²⁰ Para que apliquen la ley o reglamento con mayor equidad. Las circulares surgen cuando las necesita la administración.

El fundamento constitucional de las circulares emitidas por el Presidente de la República se encuentra en los artículos 89 fracción I, y 92 de la Constitución.

Acuerdos

La palabra acuerdo proviene del latín *adcordem* que significa unidad de voluntades. El maestro Serra Rojas nos dice que en Derecho Administrativo, un acuerdo es: “...una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria”¹²¹.

El fundamento de los acuerdos en el ámbito federal lo encontramos en el artículo 89 fracción I, toda vez que por medio de los acuerdos se ejecutan leyes, y en el artículo 92 constitucional, así como en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. El Poder Ejecutivo a través de los acuerdos lleva a cabo tareas específicas para ejecutar las leyes.

Los acuerdos pueden ser de carácter general o individual. El maestro Nava Negrete nos indica que los acuerdos de carácter general revisten las características propias de una ley, toda vez que se dirigen a un número indeterminado de personas, se refiere a situaciones genéricas, son obligatorios, ya que su incumplimiento da lugar a una sanción.

A través de **acuerdos generales** se puede prever la organización y funcionamiento de organismo desconcentrados. Los acuerdos generales deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación para ser obligatorios. Al igual que los decretos los acuerdos generales se tratan de disposiciones reglamentarias.

¹²⁰ SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., p. 218.

¹²¹ Ibidem, p. 217.

A diferencia de los generales, que revisten características de las leyes, los **acuerdos individuales** se emiten para personas y situaciones determinadas, no es necesario que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación. En este caso se trata de las decisiones que un superior en asuntos de su competencia hace saber a un inferior. Se trata de normas individualizadas.

Normas Individualizadas

Las normas individualizadas prevén situaciones jurídicas concretas referidas a uno o varios individuos en lo particular. Siguiendo el pensamiento expuesto por el maestro García Máynez, el "...proceso merced al cual una situación jurídica abstracta transfórmase en concreta y una norma general se individualiza, denomínase *aplicación*."¹²²

Una norma general no se agota por una sola aplicación ni por otras muchas, sino que cuanto más se aplica más se refuerza su vigencia, sin embargo, una norma individualizada no tiene vocación de permanencia y, aunque afecte a grupos numerosos de ciudadanos, se extingue en una sola aplicación o por otras muchas.

Algunos ejemplos de normas individualizadas son las sentencias, los contratos; los decretos, circulares y acuerdos de carácter individual; los reglamentos de particulares; para exponer con mayor claridad porque estas normas contienen situaciones concretas, se presenta a continuación una pequeña referencia acerca de las mismas.

Sentencias: Es la resolución que dicta el Juez para poner fin a un proceso, por medio de la cual resuelve un conflicto de intereses puesto a su conocimiento. Producen efectos sólo para el caso que se juzga.

¹²² GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Op. Cit., p. 84.

Contratos: Es una norma que surge como resultado de un acuerdo de voluntades, en la que se contemplan derechos y obligaciones para los contratantes. Los contratos son ley para quienes los celebran. "El fundamento de obligatoriedad del contrato es que en sí misma es una norma jurídica, no general sino individualizada, que a su vez se apoya en una norma jurídica general (la contenida en el código civil) la que a su vez se apoya para fundar su obligatoriedad en una norma de carácter constitucional."¹²³

Decretos individuales: Se dirigen a personas o a situaciones determinadas y precisas, en este caso se pueden ubicar los decretos judiciales, y algunos decretos del Poder Legislativo.

Circulares individuales: Son comunicaciones dirigidas por una autoridad superior a una inferior, para girar instrucciones, decisiones, o para precisar la interpretación que dicha dependencia tendrá sobre determinada norma.

Acuerdos individuales: Son las decisiones que un superior, en asuntos de su competencia, hace saber a un inferior. "Muchas de las normas contenidas en acuerdos, en órdenes y hasta en decretos presidenciales tienen una materia tan particular y restringen tanto el ámbito personal que de hecho ya son *normas individualizadas*. Tal es el caso de numerosos decretos que, por causa de utilidad pública, expropien terrenos para destinarlos a obras de irrigación o a la apertura de vías de comunicación."¹²⁴

Reglamentos de Particulares: Estos reglamentos son "...el conjunto ordenado de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones, o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social, que imponen esa regulación.- ... la fuente de estas normas jurídicas, que regulan la vida corporativa,

¹²³ ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel. *Contratos Civiles*. 7ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 1998, p. 25.

¹²⁴ VILLORO TORANZO, Miguel. *Op. Cit.*, p. 307.

es la voluntad de las partes, o de los individuos, que intervienen en el grupo o corporación,..., estas normas, o bien están expresamente previstas por las leyes y si no las prevén, sí las aceptan y permiten su establecimiento..."¹²⁵.

a) Estatutos de las Sociedades: El maestro Acosta Romero estudia las reglas que deben contemplarse dentro de estos estatutos en el apartado denominado "reglamentos de particulares"¹²⁶, también se les llega a designar con el nombre de "Contrato Social" o "Contrato de Sociedad"; no obstante de las diversos términos que se empleen para hacer referencia a los estatutos de una sociedad, lo que interesa para efectos de este capítulo es presentarlos como un supuesto de normas individualizadas.

Se puede considerar que las disposiciones previstas en los Estatutos de una Sociedad tienen el carácter de normas individualizadas porque su contenido está referido a situaciones concretas dirigidas a personas determinadas, como son regular la organización y funcionamiento de la sociedad, establecer derechos y obligaciones para los socios y para los órganos que la conforman.¹²⁷

b) Reglamento Interior de Trabajo: Éste puede ser considerado, de acuerdo con el maestro Acosta Romero, como un reglamento de particulares, porque va a regular únicamente la relación entre patrón y trabajadores sin que lo tenga que expedir autoridad alguna. En él se van a puntualizar las obligaciones establecidas en el contrato colectivo de trabajo o contratos ley, derivándose al mismo tiempo derechos para las partes. No puede aplicarse en las relaciones laborales de otra empresa o establecimiento, se expide para un caso en concreto.

¹²⁵ ACOSTA ROMERO, Miguel. Op. Cit., p. 1019.

¹²⁶ "LOS REGLAMENTOS DE PARTICULARES... Los reglamentos que regulan la organización interna de las sociedades mercantiles y civiles tienen su base en el contrato social y están permitidos y reconocidos por la Ley General de Sociedades Mercantiles...". Ibidem, pp. 1019-1029.

¹²⁷ Al respecto en el artículo 6º de la Ley General de Sociedades Mercantiles se indica: "... Todos los requisitos a que se refiere este artículo y las demás reglas que se establezcan en la escritura sobre organización y funcionamiento de la sociedad constituirán los estatutos de la misma", y en el artículo 2674 del Código Civil para el Distrito Federal se establece "El poder supremo de las asociaciones reside en la asamblea general. El director o directores de ellas tendrán las facultades que les conceden los estatutos y la asamblea general, con sujeción a estos documentos". (Énfasis añadido).

2.6. JERARQUÍA NORMATIVA QUE OCUPAN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.

Las normas jurídicas no se encuentran en un plano de coordinación, al contrario, entre ellas existen relaciones de supra-subordinación que llegan a incidir en el contenido o en su forma de elaboración, sin olvidar que algunas normas se encuentran en un plano de igual jerarquía.

Cuando se presenta un conflicto de normas, la jerarquía normativa nos permite definir la primacía que debe tener una norma sobre la otra, de esta manera brinda herramientas para adoptar los criterios de solución, ya que éstos varían de acuerdo a la relación jerárquica que guarden entre sí las disposiciones normativas. En los conflictos normativos es importante saber cuál norma es la correctamente aplicable.

El maestro Nava Negrete ha señalado que las personas obligadas a cumplir los ordenamientos "...no saben con certeza qué jerarquía tienen, cuáles obligan primero y cuáles después, cómo defenderse de unos y otros ante las autoridades administrativas o ante los tribunales. Dudas semejantes tienen las mismas autoridades sometidas a ellos y encargadas de hacer que se acaten"¹²⁸. Tal como señala este autor en el fondo sí tienen diversa jerarquía y naturaleza y su grado de obligatoriedad necesariamente se escalona.

La relación jerárquica de las normas puede ser determinada por dos aspectos:

- I. Que una norma prevea el procedimiento de creación y/o el contenido de otra, encontrándose así en un nivel superior jerárquico. En este supuesto se pueden ubicar las Leyes Federales respecto a la Constitución Federal, o

¹²⁸ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit., p. 72.

II. Que una disposición constitucional o legal establezca la superioridad de una determinada norma sobre otra. En este supuesto se puede hacer alusión a los Tratados Internacionales, ya que sin establecer el procedimiento de creación o el contenido de las leyes federales o locales se encuentran por encima de éstas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 133 constitucional, como se verá más adelante.

Por lo que hace al primer punto, siguiendo el planteamiento de Kelsen, las normas que determinan la forma de creación de otras son superiores a éstas, generándose así una relación de supra-subordinación; esta postura también ha sido adoptada por el Poder Judicial de la Federación, con los siguientes argumentos:

"LEYES, PRINCIPIO DE JERARQUÍA NORMATIVA (DE LAS), ESTABLECIDO POR EL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL... la relación de subordinación que puede existir entre dos cuerpos normativos generales resulta, como consecuencia lógica, de la posibilidad de creación con que cuenta cada uno de ellos, así, la norma que prevé y determina en sus disposiciones la creación de otra, es superior a esta última; la creada de acuerdo con tal regulación, inferior a la primera. El orden jurídico, especialmente aquél cuya personificación constituye el estado, no es, por tanto, una dispersión de ordenamientos anárquicamente subordinados entre sí, y a gusto de los gobernantes, sino que es indudablemente, una verdadera jerarquía que se integra con base en diversos niveles. La unidad de esas normas hállase constituida por el hecho de que la creación de las de grado más bajo, se encuentra determinada por otras de nivel superior, cuya creación es prevista a su vez, por otra todavía más alta, hasta llegar a la norma primaria o fundamental que representa, siempre, la suprema razón de validez de todo el orden jurídico..."¹²⁹

Sin embargo, como ya se precisó, para que una norma sea superior a otra no necesariamente tiene que contemplar el procedimiento de creación de la inferior, tal es el caso de los tratados internacionales frente a las leyes federales.

Respecto a la jerarquía de las normas, el Poder Judicial de la Federación ha emitido diversa tesis, entre las que se encuentra la que es del tenor literal siguiente:

¹²⁹ Semanario Judicial de la Federación. 8ª época. Tribunales Colegiados de Circuito, T. I, Segunda Parte-1. Tesis Aislada, 1998, p. 394. (Énfasis añadido).

"SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y ORDEN JERÁRQUICO NORMATIVO, PRINCIPIOS DE INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL QUE LOS CONTIENE. En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebrados con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto."¹³⁰

Ahora bien, siguiendo el pensamiento expuesto por Fernando Vázquez Pando, el orden jurídico mexicano se conforma por tres órdenes normativos, uno nacional, uno federal y otro local, la importancia de estudiar los mismos radica en que los órdenes normativos federal y el local se encuentran subordinados al orden nacional. Este criterio permite ubicar de una manera esquemática el orden jerárquico. "La idea tradicional de que sólo hay materias federales y materias locales en una Federación es errónea, tan sólo por lógica normativa. Hay necesariamente un tercer ámbito material que, como mínima función imprescindible, tiene la de asignar o repartir las materias entre las autoridades locales y las federales, además de arbitrar entre las mismas para que no rebasen sus respectivos ámbitos."¹³¹

¹³⁰ Semanario Judicial de la Federación. 9ª época, 1ª Sala, Tesis aislada XVI/2001, noviembre 2000. (Énfasis añadido).

¹³¹ TERÁN CONTRERAS, Juan Manuel. "Las Leyes Emanadas de la Constitución y la Jerarquía Normativa", verto en: *LEX. Difusión y Análisis*. Torreón, Coahuila. 3ª época, año IV, núm. 31, enero 1998. p. 55.

Al respecto, "...Kelsen, Jorge Carpizo y Ulises Schmill han descrito la naturaleza jurídica del Estado federal, en términos de un orden conformado por tres órdenes normativos. Uno de ellos corresponde al Estado federal u orden total, con órganos que le son propios, como el poder revisor de la Constitución. Por debajo de este orden total, existen dos órdenes parciales delegados: el orden jurídico federal y el orden jurídico de las entidades federativas."¹³²

Serna de la Garza también se ha manifestado en el sentido de que existen órdenes normativos parciales, uno que corresponde a la federación y otro a las Entidades Federativas, pero que además hay un orden constitucional del Estado Federal Total. Señala que a pesar de que en la celebración de tratados internacionales intervienen órganos de la Federación, estos actúan representando al orden constitucional¹³³. Ese orden constitucional es lo que corresponde a lo denominado *infra* como orden nacional.

Orden normativo nacional: Determina y limita la competencia y contenido de los órdenes normativos federal y local.

En este orden normativo se encuentran la Constitución y los Tratados Internacionales, en virtud de que al ser ambos ordenamientos Ley Suprema de la Unión les están subordinadas las normas de derecho federal y de derecho local, y por tal motivo no podrían pertenecer a un orden normativo que someten. La Constitución determina la competencia de la legislación federal y local, y los Tratados Internacionales su contenido.

El ámbito material de las normas del orden nacional es ilimitado, caso contrario se presenta en los otros dos órdenes normativos, ya que es la Constitución

¹³² SERNA DE LA GARZA, José María. "El Poder de celebrar tratados internacionales y la División de Competencias del Sistema Federal Mexicano", verlo en: SERNA DE LA GARZA, José María, coord. *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002. p. 525.

¹³³ Cfr. SERNA DE LA GARZA, José María. Op. Cit., p. 527.

Federal la que determina las materias que les corresponderán al derecho federal y al local.

Por lo que concierne al ámbito espacial, las normas de carácter nacional se aplican en todo el territorio del Estado Mexicano, lo mismo sucede con las disposiciones federales, más no así con las locales, toda vez que estas últimas sólo pueden aplicarse en una determinada circunscripción territorial, es decir dentro de una Entidad Federativa.

Orden normativo federal: Obliga en todo el territorio del Estado Mexicano, pero para su aplicación debe atenderse a la competencia establecida en el texto constitucional, respetándose de esta manera los casos en que deba aplicarse la legislación local.

Si bien es cierto que el orden normativo federal y el nacional coinciden en lo relativo al ámbito espacial de validez, debe tomarse en cuenta que las normas de carácter nacional se aplican sin limitación o restricción alguna, mientras que las normas federales deben sujetarse a lo previsto en el mandato constitucional por lo que hace a la competencia, toda vez que el derecho federal y el local son coextensos, guardan entre sí la misma jerarquía.

Orden normativo local: Obliga en la circunscripción territorial de cada Entidad Federativa, su contenido versa sobre aquellas materias que no se han reservado expresamente a las autoridades federales en el texto constitucional.

García Máñez consideraba que las leyes federales estaban por encima de las leyes locales, al respecto señaló que: "Después de la Constitución Federal, leyes federales y tratados, aparecen las normas locales (leyes, reglamentos, decretos)..."¹³⁴; sin embargo es pertinente precisar que entre ambas sólo existe un problema de competencia.

¹³⁴ GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. Op. Cit., p. 88.

Para los maestros Fix-Zamudio y Valencia Carmona "...el artículo 133 no trata expresamente del tipo de relación que guarda la legislación federal con la legislación local, se puede afirmar que entre ellas no existe relación jerárquica alguna en virtud de que provienen de órdenes jurídicos coexistentes, ya que los problemas que en todo caso pudieran surgir entre ellas son de carácter competencial"¹³⁵. En el mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación al sostener que:

"LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACION JERARQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación de jerarquía entre las legislaciones federal y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución: el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional."¹³⁶

El derecho local no está subordinado al derecho federal, ambos encuentran su fundamento en el texto constitucional; el maestro Tena Ramírez indica que no son superior uno a otro, sino que son coextensos, ambos tienen su materia propia.¹³⁷

El maestro Jorge Carpizo nos indica que la ley federal no priva sobre la local se trata de un problema de competencia¹³⁸ que se resuelve precisando de acuerdo con el texto constitucional cuál es la autoridad competente para expedir esa ley.

¹³⁵ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit., p. 75.

¹³⁶ Semanario Judicial de la Federación. 8ª época, 3ª Sala, T. VII, Tesis de Jurisprudencia 3a./J.10/91, marzo 1991, p. 56.

¹³⁷ "...la jurisdicción federal y la local...ninguna de esas dos jurisdicciones es superior a la otra, sino que ambas son coextensas, porque cada una tiene su materia propia." TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit. p. 546.

¹³⁸ "...en México, el derecho federal y el local tienen la misma jerarquía, el uno no priva sobre el otro,... no puede existir contradicción entre una norma federal y una local, sino el problema es de competencia". CARPIZO, Jorge. Op. Cit., pp. 112-113.

En el artículo 133 constitucional se encuentra señalada parte de la jerarquía normativa que conforma al orden jurídico mexicano; a lo largo de los años se han realizado diversas interpretaciones de este precepto tanto por la doctrina como por el Poder Judicial Federal. Mientras que algunas posturas, como aquella que sostenía la superioridad del derecho federal sobre el local, ya han sido abandonadas, nuevas tesis han surgido dejando posiciones encontradas respecto a la jerarquía de las normas¹³⁹, lo que deja claro que la redacción de este precepto no es lo suficientemente adecuada.

En el texto constitucional no se establece una superioridad del derecho federal frente al local, siguiendo lo previsto en los artículos 103 y 124 constitucionales, sólo se consagra un sistema de competencias.

Jerarquía de la Constitución Federal: El maestro Fix Zamudio señala que "...el orden jurídico tiene en la Constitución su grado supremo y a la vez su principio de unidad."¹⁴⁰

En el planteamiento de Kelsen, "...la Constitución representa el nivel más alto dentro del derecho nacional"¹⁴¹, lo que significa que se encuentra en la cúspide del orden jurídico se encuentra la Constitución. "Las normas generales establecidas legislativa o consuetudinariamente representan un nivel inmediatamente inferior a la Constitución"¹⁴², y finalmente ubica a los actos concretos¹⁴³. Cada acto jurídico tiene

¹³⁹ El maestro Mario de la Cueva y el doctor Jorge Carpizo consideran que el término leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución hace referencia a leyes diferentes de las federales ordinarias, y que ellos denominan como "leyes constitucionales". Cabe destacar que esta tesis será estudiada en el último capítulo.

¹⁴⁰ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit., p. 52.

¹⁴¹ KELSEN, Hans. Op. Cit, pp. 146-147.

¹⁴² Ibidem, p. 151.

¹⁴³ "Desde el punto de vista dinámico, la decisión del tribunal representa una norma individual, creada sobre la base de una norma general del derecho legislado o consuetudinario, del mismo modo en que esta norma general es creada sobre la base de la Constitución." Ibidem, p. 171. "...la creación de una norma jurídica puede ser determinada en dos sentidos diferentes. La norma superior puede determinar: 1) al órgano y el procedimiento por el cual ha de crearse una norma inferior, y 2) el contenido de esta última.... La superior tiene que determinar cuando menos al órgano encargado de formular la inferior." Ibidem, p. 157.

su fundamento en la norma que jerárquicamente se encuentra en un peldaño superior.

Jerarquía de los Tratados Internacionales: Para que los Tratados Internacionales sean Ley Suprema deben estar de acuerdo con la Constitución. La Suprema Corte de Justicia sostuvo un criterio que reconocía igual jerarquía a las Leyes Federales y a los Tratados. Esta tesis intitulada "Leyes Federales y Tratados Internacionales. Tienen la misma Jerarquía Normativa", planteaba un nuevo conflicto, ya que si los tratados se encontraban en el mismo nivel jerárquico que las leyes federales entonces las leyes locales también se encontraban en el mismo nivel jerárquico, porque se debe recordar que el orden normativo federal y el local son coextensos, es decir, ninguno se impone sobre el otro, ya que para establecer cuál de los dos es aplicable debe atenderse a la competencia. Esta tesis iba en contra del artículo 124 constitucional.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la ponencia del Ministro Humberto Román Palacios, resolvió el 11 de mayo de 1999 el amparo en revisión que interpuso el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo (amparo 1475/98)¹⁴⁴; esta resolución provocó que se emitiera una tesis aislada en la que se sostiene que los Tratados Internacionales se encuentran en un segundo plano respecto de la Constitución y por encima de las Leyes Federales. "Esta tesis ha resultado tan polémica que, hasta el momento, no se ha reiterado en la resolución"

¹⁴⁴ La controversia se planteó en virtud de que el artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establecía la imposibilidad de que existiera más de un sindicato registrado ante la autoridad competente, mientras que el artículo 123, apartado B, fracción X, de la Constitución, otorgaba el derecho sin restricción alguna, y por eso se planteó la inconstitucionalidad del precepto legal (que era restrictivo) frente al constitucional (que era amplio). En la sentencia del amparo en revisión 1475/98 "... se resolvió que debería privar la aplicación del convenio 87 de la OIT, que se refiere a libertad sindical, sobre las disposiciones contenidas en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado..." SÁNCHEZ CORDERO, Olga. Op. Cit., p. 14. "Lo que resulta verdaderamente sobresaliente, es que sin que mediara argumentación alguna de las partes en la litis que nos ocupa ... de pronto se alude al Convenio 87 de la *Organización Internacional del Trabajo*, a partir de la exposición de motivos de una reforma al artículo 123 de nuestra Carta Magna llevada a cabo en junio de 1993". QUIROZ ACOSTA, Enrique. "Los tratados internacionales y el régimen jurídico mexicano en la resolución de la SCJN 1475/98", verlo en: *LEX. Difusión y Análisis*. Torreón, Coahuila. 3ª época, año VI, núm 63, septiembre 2000, p. 48.

de ningún otro asunto y aún se discute en el seno del Tribunal Pleno su viabilidad.¹⁴⁵

Dicha tesis es del tenor literal siguiente:

“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 que por mandato expreso del propio artículo 133 constitucional 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,

¹⁴⁵ ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo y GÓMEZ PÉREZ, Mara. “La Suprema Corte de Justicia frente al Derecho Internacional”, verlo en: *El mundo del abogado*. México, D.F., año 4, núm. 33, enero 2002, p. 21. (Énfasis añadido).

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"¹⁴⁶.

El artículo 124 constitucional reserva a las Entidades Federativas todas las materias que no se encuentren expresamente concedidas a las Federación, no obstante de esta distribución de competencias entre el derecho federal y el derecho local, el artículo 117 constitucional prohíbe a los Estados celebrar Tratados Internacionales, lo que podría hacer pensar que las materias que corresponde regir a las Entidades Federativas no pueden regularse a través de los Tratados Internacionales.

Sin embargo, "...el principio de facultades expresas de la Federación y la reserva implícita de las entidades federativas contenido en el artículo 124 constitucional, no rige en relación con los tratados internacionales. Tanto en la interpretación de García Máynez como en la de de la Cueva, los tratados internacionales prevalecen sobre las leyes locales, independientemente y por encima de la reserva hecha en favor de las entidades federativas por el artículo 124 constitucional."¹⁴⁷ En este sentido, a través de los tratados internacionales se puede obligar al Estado Mexicano en cualquier materia, sin tener que sujetarse a una distribución de competencias, más aún que los tratados son ordenamientos que forman parte del orden normativo nacional.

Pero la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de mayo de 1999 ¿realmente resuelve el problema de la jerarquía normativa?, o al contrario ¿crea nuevos problemas?. Si bien es cierto que esta tesis determina claramente la relación que tienen los tratados frente a las leyes federales, no establece de manera clara la posición del Poder Judicial de la Federación respecto a si existen o no leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constituciones diferentes a las leyes

¹⁴⁶ Semanario Judicial de la Federación. 9ª época, Pleno, T. X, Tesis Aislada P. LXXVII/99, noviembre 1999, p. 46.

¹⁴⁷ Citados por SERNA DE LA GARZA, José María. Op. Cit., p. 517.

federales, y que han sido denominadas por autores como Mario de la Cueva y Jorge Carpizo como "leyes constitucionales"¹⁴⁸. Lo anterior deja abierta la puerta para nuevas discusiones acerca de la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano, específicamente en el aspecto que se refiere a cuáles son las leyes del Congreso de la Unión que emanan de la Constitución que el artículo 133 constitucional reconoce como Ley Suprema de toda la Unión.

La superioridad de los tratados internacionales frente a las leyes federales y locales encuentra su fundamento en el artículo 133 constitucional, y no se debe, como en otras relaciones jerárquicas, a que los tratados establezcan el procedimiento de creación y contenido de las leyes referidas.

Jerarquía de las Leyes emanadas del Congreso de la Unión: Las leyes federales tienen entre sí la misma autoridad formal; el hecho de que sean denominadas de distinta manera no significa que unas tengan mayor jerarquía que otras. Como ya se indicó anteriormente, cuando una ley prevé el procedimiento de creación de otra se está ubicando en un plano superior a ésta, sin embargo, este supuesto no se actualiza con las leyes federales, porque éstas son creadas y reformadas a través de un procedimiento que tiene su fundamento en la Constitución, por tal motivo y desde un punto de vista meramente formal no puede aludirse entre las leyes federales la existencia de diferentes niveles jerárquicos.

No obstante lo anterior, cabe recordar que las relaciones jerárquicas entre las normas también pueden estar determinadas por algún precepto constitucional o legal, tal como sucede con las leyes federales frente a los tratados internacionales; en este sentido, es pertinente preguntarnos si ¿existe fundamento jurídico para

¹⁴⁸ "...en México no existe supremacía de la ley federal sobre la local; en consecuencia, el artículo 133 constitucional se está refiriendo a las *leyes constitucionales* al expresar "las leyes que emanen de ella". CARPIZO, Jorge. *Nuevos Estudios Constitucionales*. México. Ed. Porrúa, S.A., UNAM, 2000, p. 495. "...las leyes que emanan de la Constitución, aun expedidas por el mismo órgano legislativo, se dividen en dos categorías de rango distinto: a) *Las leyes constitucionales*... que son las que emanan material y formalmente de la Constitución... b) *Las leyes ordinarias*, que son las que sólo formalmente emanan de la Constitución, son un tercer grado, inferior a las leyes constitucionales." CUEVA, Mario de la. Op. Cit., p. 117.

establecer una jerarquía entre las leyes emanadas del Congreso de la Unión?, y ¿cuáles son las leyes del Congreso de la Unión que el artículo 133 constitucional concibe como Ley Suprema de toda la Unión?. Ambas cuestiones puede incidir en la jerarquía normativa del orden jurídico mexicano, por ejemplo una respuesta afirmativa a la primera pregunta implicaría la existencia de dos niveles jerárquicos entre las leyes del Congreso de la Unión.

Si bien es cierto que todas las leyes emitidas por el Congreso de la Unión siguen el mismo procedimiento de creación y de reforma (tienen la misma autoridad formal), cabe la posibilidad de que atendiendo además al contenido y, por disposición constitucional, se pueda hablar de algunas de ellas con el carácter de Ley Suprema; cabe destacar que este aspecto será objeto de análisis del último capítulo.

Jerarquía de los decretos con fuerza de ley. Estos decretos se pueden ubicar en el mismo grado jerárquico que las "leyes federales", toda vez que es la propia Constitución la que establece una excepción al principio de división de poderes, y es en este sentido que el Poder Ejecutivo cuenta con facultades legislativas, y las normas que emita en el ejercicio de esas facultades, tienen el mismo valor formal que las normas emanadas del Congreso de la Unión.

Los decretos-ley reúnen las características materiales y formales de las leyes federales, los elementos formales se actualizan porque el órgano facultado para realizar actividades legislativas en los casos previstos en los artículos 29 y 131 constitucionales es el Ejecutivo Federal; al respecto el maestro Nava Negrete ha señalado que el Presidente de la República puede expedir leyes con la misma fuerza jurídica formal que tienen las emitidas por los órganos legislativos federales: "Al decir que tienen la misma fuerza o valor jurídico se quiere subrayar que poseen igual jerarquía que la ley del Congreso de la Unión; pueden inclusive reformar o abrogar leyes de éste. Tal hecho constituye una auténtica excepción al principio formal de las leyes que recoge el inciso f) del artículo 72 de la Constitución..."¹⁴⁹.

¹⁴⁹ NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit., p. 64.

En este sentido también se ha pronunciado el maestro Arteaga Nava, quien ubica en el mismo nivel, a las leyes federales y a los decretos emitidos por el Presidente en uso de facultades extraordinarias, de acuerdo con el artículo 29 constitucional, o actos de alcances generales que graven el comercio internacional, restrinjan o prohíban importaciones o exportaciones de conformidad con el artículo 131 constitucional.

Disposiciones reglamentarias federales: Por lo que se refiere a los reglamentos, estos son inferiores a las leyes federales; de acuerdo con el artículo 89 constitucional, fracción I, se expiden para proveer a la exacta observancia de la ley, lo que implica que se encuentran supeditados al contenido de ésta. Por lo que hace a las circulares generales están sujetas a los ordenamientos que aclaran, y por tal motivo son inferiores a las leyes.

Las normas federales se encuentran ordenadas jerárquicamente de la siguiente manera:

- Primer nivel: Leyes Federales y Decretos-Ley.
- Segundo nivel: Reglamentos, decretos, circulares y acuerdos, de carácter general.
- Tercer nivel: Contratos, sentencias, reglamentos de particulares, decretos, circulares y acuerdos individuales y, cualquier otra norma individualizada.

Jerarquía de las Leyes Locales: La legislación local y la federal tienen la misma fuerza y guardan entre sí la misma jerarquía, pero en sus respectivos ámbitos de aplicación.

Por lo que concierne a las constituciones locales, es en los artículos 41 y 133 constitucionales, donde se define el nivel jerárquico que ocupan en el orden jurídico mexicano. En el primer precepto se prevé que en ningún caso las Constituciones

Locales podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal, mientras que en el segundo se establece que los jueces de cada Estado se arreglarán a la Constitución Federal, a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución y, a los Tratados Internacionales, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En este orden de ideas podemos afirmar que las normas del derecho federal y las normas del derecho local se encuentran en un mismo nivel jerárquico, lo que significa que no existe entre ambas una relación de supra-subordinación, al contrario, son ordenamientos que deben aplicarse en su respectivo ámbito de competencia.

Las leyes locales deben sujetarse a lo previsto en la Constitución Local, por lo que ésta les es superior. Las disposiciones reglamentarias, como son los reglamentos, circulares y acuerdos generales, están subordinadas a las leyes locales, su contenido no debe ir más allá de lo consagrado en dichas leyes.

Las normas locales se encuentran ordenadas jerárquicamente de la siguiente manera:

- Primer nivel: Constitución de la Entidad Federativa.
- Segundo nivel: Leyes locales del Estado, cabe precisar que en este mismo nivel se comprenden los decretos-ley del ámbito local.
- Tercer nivel: Reglamentos, circulares y acuerdos generales locales.
- Cuarto nivel: Leyes municipales.
- Quinto nivel: Reglamentos municipales, bandos de policía y buen gobierno y circulares municipales generales.
- Sexto nivel: Normas individualizadas.

Aunado a las descripciones anteriores, y con el fin de dar una mayor claridad sobre el tema en cuestión, es pertinente la presentación de un diagrama que englobe

el sentido y jerarquía tanto de las normas enunciadas en el artículo 133 constitucional, como de aquellas más que forman parte del orden jurídico mexicano.

Bajo el esquema que se presenta a continuación, todas las leyes del Congreso de la Unión tienen entre sí la misma jerarquía, ya que su procedimiento de creación y de reforma es el mismo. Sin embargo, si sólo se atiende a este aspecto, que es meramente formal, no puede determinarse a qué leyes del Congreso de la Unión se refiere el artículo 133 constitucional como Ley Suprema de toda la Unión, aspecto que será materia de un análisis posterior.

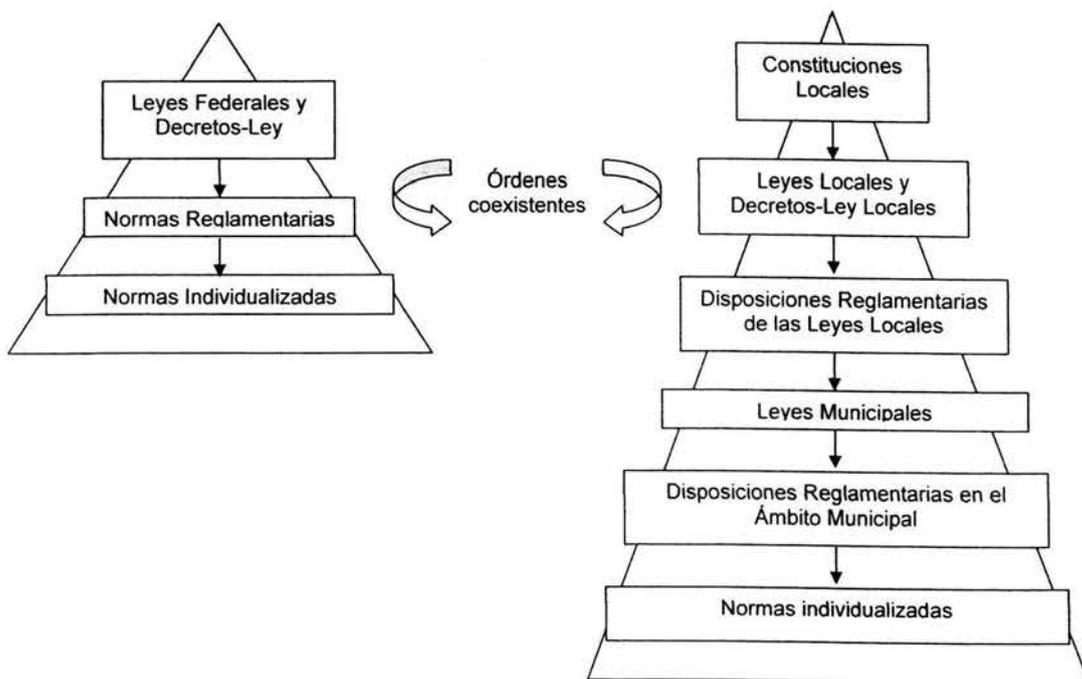
105

JERARQUÍA NORMATIVA EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO

Orden Normativo Nacional



Orden Normativo Federal ← Tercer Nivel Jerárquico → Orden Normativo Local



Las normas y/o disposiciones reglamentarias comprenden los reglamentos, los decretos, las circulares y los acuerdos, de carácter general.

CAPÍTULO 3. CONFLICTOS DE NORMAS Y CRITERIOS APLICABLES

3.1. CONFLICTOS ENTRE NORMAS.

El orden jurídico mexicano no goza de una coherencia y armonía plenas, al contrario, diariamente los estudiosos del derecho, jueces, litigantes, gobernantes y gobernados, nos tenemos que enfrentar a supuestos donde las normas regulan consecuencias jurídicas incompatibles, ya sea porque vulneran la jerarquía normativa, como cuando los reglamentos prevén supuestos más allá de la ley, o porque la inmensa cantidad de leyes que integran nuestro sistema provocan que los legisladores desconozcan su contenido y regulen situaciones contradictorias. La existencia de este problema, que ya reviste el carácter de cotidiano, hace necesario estudiar los conflictos normativos.

Se entiende por conflicto de normas o conflictos normativos¹⁵⁰, a la incompatibilidad que surge entre dos o más normas jurídicas de un mismo sistema; cuya solución puede darse en el proceso de aplicación, por medio de mecanismos concretos, o de manera preventiva a través de controles abstractos.

Los conflictos pueden surgir porque dos normas regulan conductas contrarias, como puede ser que una prohíba y la otra permita, o bien, porque dos o más normas establecen supuestos que no pueden ser observados al mismo tiempo provocando que necesariamente se deje de aplicar alguna.

El contenido del término *conflicto de normas* es diferente del que puede comprender la expresión *conflicto de leyes*; el primero se emplea para aludir a una incompatibilidad entre normas pertenecientes a un mismo *orden jurídico* (nacional), mientras que *conflicto de leyes* se utiliza para hacer referencia a un problema de

¹⁵⁰ "...se entiende por conflicto normativo todo problema de satisfacción de normas que derive de la posibilidad de aplicar a un mismo caso una o más normas cuyos significados no sean compatibles." HUERTA OCHOA, Carla. "La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año XXXV, núm. 108, septiembre-diciembre 2003, verlo en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/libre/rev/boletin/cont/108/articulo/art6.pdf>.

satisfacción de normas de dos o más *sistemas jurídicos* (distintos Estados en el ámbito internacional), por lo que los *conflictos de leyes* se presentan cuando la ley nacional y una ley extranjera son aplicables para una misma controversia con elementos extranjeros.

Por otra parte, es inadecuado designar a los *conflictos normativos* como *contradicciones de normas*, toda vez que este último término sólo comprende la situación donde una norma permite y otra prohíbe la misma conducta, sin embargo los conflictos de normas no se circunscriben únicamente a este aspecto, al contrario también se pueden presentar cuando se invade parte del contenido que corresponde a otro ordenamiento jurídico, como cuando en una ley federal se quiere regular lo que corresponde a una ley local.

Las contradicciones normativas son una especie dentro del género conflictos de normas y se generan en razón del contenido de las normas¹⁵¹, cuya observancia no puede ser simultáneamente satisfecha. "Un *conflicto normativo*... se presenta cuando dos o más normas son formal o materialmente incompatibles, es decir, en virtud de los procedimientos de su creación o de sus contenidos respectivamente; en este último tipo de conflictos puede o no presentarse una "contradicción normativa".¹⁵²

Entre las normas que establecen un procedimiento de creación y las creadas existe una relación de supra-subordinación, si la norma inferior no respeta el procedimiento de creación entonces se está generando un conflicto con la norma superior; para la Doctora Huerta Ochoa¹⁵³ este problema es de forma, y no

¹⁵¹ "La incompatibilidad de los contenidos de dos normas jurídicas respecto a un mismo supuesto de hecho es denominada contradicción, o bien, *antinomía*." (Énfasis añadido). HUERTA OCHOA, Carla. *Conflictos normativos*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003, vid. nota 45, p. 143.

¹⁵² *Ibidem*, p. 52.

¹⁵³ Los conflictos en sentido formal pueden ser designados como infracción y los conflictos de índole material son contradicciones normativas. Cfr. HUERTA OCHOA, Op. Cit., p. 67. "Los problemas formales se dan cuando en la elaboración de una norma se comete un error en el procedimiento o existen vicios de competencia; su solución no es problemática dado que la conformidad de la norma al ordenamiento puede ser comprobada por el órgano competente y la norma defectuosa podría ser declarada inválida o inaplicable. Por eso, los casos de conflictos formales entre una norma y la norma

constituye un auténtico conflicto entre normas, se trata de un defecto procedimental provocado por una persona, no obstante lo manifestado por la investigadora en mención y que si bien es cierto que este problema se produce por un error humano, puede decirse que sí se trata de un conflicto normativo porque ambas normas van a generar sus consecuencias jurídicas mientras no se declare la invalidez de la norma subordinada, además se presenta un conflicto porque con su aplicación se estaría transgrediendo el principio de jerarquía, por no haberse sujetado a lo prescrito en una norma superior, y en otros casos se estaría violentando el principio de distribución de competencias cuando una autoridad invadiendo facultades de otra ha emitido la norma; y al estar ambos principios consagrados en nuestro ordenamiento constitucional entonces estos conflictos atentan contra la eficacia y estabilidad de nuestro orden jurídico.

“En opinión de Kelsen existen dos tipos de conflictos normativos: los unilaterales y los bilaterales, dependiendo de la posibilidad de satisfacción e incumplimiento de la norma. En los conflictos unilaterales... solamente una de las normas es infringida en la aplicación o acatamiento de la otra norma. En los bilaterales o recíprocos... obedecer o aplicar cualquiera de las normas implica la vulneración de la otra...”¹⁵⁴. En este sentido, se puede afirmar que los conflictos unilaterales se presentan en las relaciones de supra-subordinación, donde una norma al ser inferior a otra debe adecuarse a su contenido, y si no lo hace se estaría vulnerando el orden jerárquico normativo, que tiene su fundamento en el texto constitucional; por otra parte los conflictos bilaterales entonces serían los que se dan en un plano de igualdad jerárquica, en donde las normas están en una relación de coordinación, como ninguna puede tener una primacía sobre la otra, se debe atender a otros criterios como el de temporalidad o el de especialidad.

jerárquicamente subordinada a ella no constituyen una contradicción, sino un defecto procedimental. El conflicto, si es que puede ser llamado así, se produce entre las normas que establecen el procedimiento de creación y los hechos que se verificaron al no ser conformes a derecho. Sin lugar a dudas esto constituye una infracción al orden jurídico... el sujeto de la infracción es el órgano productor de la norma, y no la norma misma, en consecuencia, tampoco es correcto hablar de una contradicción entre normas en estos casos.” HUERTA OCHOA, Carla. Op. Cit., pp. 56-57.

¹⁵⁴ Ibidem, pp. 68-69.

En términos generales existen dos tipos de conflictos de normas, los de orden formal y los de orden material, los primeros surgen cuando una norma no se emite de acuerdo al procedimiento previsto para su creación, y se centran en la validez de las normas; los segundos implican una discrepancia entre los contenidos de las normas; bajo esta tesis se pueden señalar como conflictos normativos de orden material:

I. Los que implican consecuencias jurídicas contradictorias, derivado de que una norma establece una obligación y otra una prohibición respecto de la misma conducta. Este supuesto se llegó a presentar entre el artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, que prohibía, y aún prohíbe, la generación de intereses en las deudas contraídas por los trabajadores con sus patrones, y el artículo 78-A de la Ley del Impuesto sobre la Renta¹⁵⁵, vigente hasta el 31 de diciembre de 2002, que regulaba efectos jurídicos de la imposición de intereses en los préstamos¹⁵⁶ realizados por el patrón al trabajador.

De esta manera la misma conducta tenía consecuencias jurídicas contradictorias, ya que si se dejaba de observar lo establecido en el artículo 111 de la Ley Federal se estaba en presencia de un acto ilícito; pero si se cumplía con dicho numeral se generaban consecuencias jurídicas que iban en perjuicio de trabajador, porque si para el crédito otorgado no se estipulaba una tasa de interés, entonces el trabajador pagaba un mayor impuesto.

¹⁵⁵ Ley Federal del Trabajo.- "Artículo 111.- Las deudas contraídas por los trabajadores con sus patrones en ningún caso devengarán intereses." Ley del Impuesto sobre la Renta vigente hasta el 31 de diciembre de 2001.- "Artículo 78-A.- Para los efectos de este Capítulo los ingresos en servicios por préstamos obtenidos por los trabajadores con motivo de la prestación de un servicio personal subordinado, se determinarán aplicando al importe de dichos préstamos una tasa equivalente a la diferencia entre la tasa pactada y la tasa que se establezca anualmente en la Ley de Ingresos de la Federación..."

¹⁵⁶ "En el año de 1992 se reformó la Ley del Impuesto sobre la Renta adicionando un artículo 78-A, a efecto de considerar que los trabajadores que obtuvieran de sus patrones algún préstamo o crédito con una tasa de interés preferencial obtienen un ingreso extra por el hecho de que el patrón o empresa les cobra intereses menores a los que prevalecen en el mercado, y por lo tanto esa diferencia existente en los intereses es sumada al salario del trabajador para fines de cálculo y retención del ISR. - El artículo 78-A considera como tasa de interés de mercado la tasa de Certificados de la Tesorería de la Federación..." Gaceta Parlamentaria, año III, núm. 396, jueves 25 de noviembre de 1999, verlo en: <http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/1999/nov/99121125.html>.

II. Los que llevan consigo consecuencias jurídicas incompatibles, en virtud de que al aplicarse una norma se vulnera la aplicación de la otra, por lo que no pueden ser simultáneamente observadas.

Como ejemplo de lo anterior se puede señalar el artículo 15 de la Ley para la Prevención de Conductas Antisociales, Auxilio a las Víctimas, Medidas Tutelares y Readaptación Social de Tamaulipas que establece que el monto de las cauciones por libertad provisional se destinará al Fondo de Reparaciones para las Víctimas de los Delitos, mientras que el artículo 135 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado en mención regula que las mismas cauciones formarán parte del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia; debido a que en ambas leyes no se establece un porcentaje, si el monto total de las cauciones se destina para un Fondo deja de otorgarse para el otro, y en consecuencia se deja de observar alguna de las dos normas.

III. Los que significan una discrepancia entre el contenido de dos normas de distinta jerarquía, como pueden ser aquellos casos de inconstitucionalidad de una ley o cuando una ley establece restricciones a derechos consagrados de manera amplia e ilimitada en el texto constitucional.

Un ejemplo de lo anterior se tiene en el texto del artículo 68 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, el cual prohíbe la creación de más de un sindicato en cada dependencia, mientras que el texto constitucional no establece restricción alguna sobre este derecho. El conflicto que surgió entre ambas normas fue materia del amparo número 1475/98, promovido por el Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo, y se convirtió en el precedente de la tesis que establece la primacía de los Tratados Internacionales frente a las Leyes Federales.

Ahora bien, en el orden jurídico mexicano se pueden presentar conflictos: entre normas constitucionales; entre una norma constitucional y un tratado; entre una norma constitucional y una ley federal; entre una norma constitucional y una ley local;

entre normas de tratados internacionales; entre una norma de un tratado internacional y una norma de una ley federal; entre una norma de un tratado internacional y una norma de una ley local; entre leyes federales; entre una ley federal y una ley local; entre leyes locales; entre otros ordenamientos normativos como son los reglamentos, decretos, acuerdos, circulares. Estos conflictos también pueden ser estudiados como problemas de "constitucionalidad" y de "legalidad", los primeros surgen entre una disposición legal y la Constitución, mientras que los segundos se producen entre ordenamientos secundarios.

a).- Conflictos entre normas constitucionales.- Entre las disposiciones constitucionales teóricamente no deben existir conflictos normativos; para brindar certidumbre y seguridad jurídica el texto constitucional debe ser congruente, por tal motivo las normas de nuestro máximo ordenamiento deben interpretarse de manera armónica, prevaleciendo las decisiones políticas fundamentales.

b).- Conflictos entre la Constitución y los Tratados Internacionales.- Si un tratado internacional no vulnera el texto constitucional deberá ser considerado ley suprema de acuerdo a lo establecido en el artículo 133 constitucional, pero qué sucede si se realiza una reforma a la Constitución a través de la que deriven disposiciones contrarias al Tratado, ¿debe observarse el texto constitucional y tenerse por derogado el Tratado? o ¿debe seguirse observando el compromiso internacional adquirido a través del Tratado?, y sobre todo ¿puede realizarse tal reforma constitucional a pesar de tener un compromiso internacional previamente adquirido?. El ministro Ortiz Mayagoitia ha considerado que "...nuestra propia Norma Fundamental prevé en su texto un mecanismo, a través del cual ciertas autoridades pueden crear determinadas normas jurídicas que, de alguna manera, pueden tener un rango superior a la propia Constitución.- Nos referimos a las facultades del Presidente de la República, en colaboración con la Cámara de Senadores, para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales..."¹⁵⁷.

¹⁵⁷ ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo y GÓMEZ PÉREZ, Mara. Op. Cit., p. 19.

Ahora bien, ¿qué pasa si una norma de un tratado internacional altera un derecho interno fundamental consagrado en el texto constitucional?. Actualmente algunos Estado supeditan sus Constituciones a las normas de derecho internacional o a las normas comunitarias, dicha situación se observa en los países que integran la Unión Europea, en donde "...la Constitución se aplica plenamente en los ámbitos que siguen siendo competencia soberana del Estado miembro, pero en los ámbitos atribuidos a la Unión y regulados por normas comunitarias se aplica el derecho comunitario en toda su plenitud y el Estado no puede invocar la Constitución para impedir los efectos de la norma comunitaria válida. Luego, todo Estado miembro debe adecuar su Constitución antes de su ingreso en la Unión Europea a fin de permitir al derecho comunitario desplegar todos sus efectos con plenitud."¹⁵⁸, de esta manera el derecho comunitario prevalece sobre el derecho nacional.

Dentro del ámbito nacional (derecho interno) las normas constitucionales tiene una jerarquía superior a las normas contenidas en los tratados internacionales, sin embargo en el derecho internacional el principio "pacta sunt servanda" (los tratados deben ser cumplidos de buena fe), es la regla básica de la convivencia internacional.

El maestro Arellano García¹⁵⁹ señala que en los deberes que tiene México hacia el exterior no rige el Derecho Interno, sino la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que le da supremacía al derecho internacional sobre el derecho interno de acuerdo con los artículos 26, 27 y 46 que son del tenor literal siguiente:

¹⁵⁸ Cfr. BECERRA RAMÍREZ, Manuel. "Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal (Amparo en revisión 1475/98)", verlo en: *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, D.F., núm. 3, julio-diciembre 2000, p.170. "A partir de la iniciación de vigencia de la convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se ha reafirmado el mayor rango de los tratados internacionales sobre disposiciones de Derecho interno y se ha consagrado expresamente la regla del Derecho Internacional *pacta sunt servanda* por lo que, a lo consuetudinario se ha sumado la consagración escrita de la obligación de acatar los tratados internacionales sobre lo que disponga el Derecho interno". ARELLANO GARCÍA, Carlos. "La jerarquía de las normas jurídicas en el Derecho Constitucional Mexicano", verlo en: *RESPONSA*. México, D.F., año 1, núm. 4, marzo 1996, p. 4.

¹⁵⁹ Vid. ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit. p. 4.

"26. "Pacta sunt servanda". Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe".

"27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46".

"46. Disposiciones de derecho interno concernientes a la competencia para celebrar tratados. 1. El hecho de que el consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado haya sido manifiesto en violación de una disposición de su derecho interno concerniente a la competencia para celebrar tratados no podrá ser alegado por dicho Estado como vicio de su consentimiento, a menos que esa violación sea manifiesta y afecte a una norma de importancia fundamental de su derecho interno. 2. Una violación es manifiesta si resulta objetivamente evidente para cualquier Estado que proceda en la materia conforme a la práctica usual y de buena fe".

La posibilidad de anular un tratado hace presumir la supremacía de la Constitución, situación que en un plano meramente normativo claramente se presenta, no obstante lo anterior los Estados no pueden dejar de observar un compromiso adquirido a través de un Tratado Internacional a pesar de que éste sea claramente violatorio de su ordenamiento constitucional, para que esto pueda darse debe seguirse un procedimiento previamente establecido, por lo que la supremacía constitucional, concepto del orden nacional, se ve restringida por el derecho internacional. "Una vez que un tratado internacional es propalado en el ámbito internacional y, en tanto, éste se encuentre en vigor, no existe ningún procedimiento o mecanismo por virtud del cual nuestro país se pueda desligar de las obligaciones asumidas por su causa, lo que implica que, más allá de que dicho documento internacional esté en contra de cualquiera de nuestras normas o, incluso, de nuestra ley fundamental, la nación está obligada a su cumplimiento y dicho acatamiento le puede ser exigido a través de cualquiera de los medios que el mismo Derecho internacional público establece."¹⁶⁰

Los Estados no pueden desconocer las obligaciones contraídas a través de los Tratados Internacionales. El maestro Arellano García comenta que "...una declaración de inconstitucionalidad interna no libera al Estado mexicano, alta parte

¹⁶⁰ ORTIZ MAYAGOITIA, Guillermo y GÓMEZ PÉREZ, Mara. Op. Cit., p. 19.

contratante en un tratado de la obligación internacional contraída, ni tampoco lo exime de responsabilidad internacional que puede contraer si no se sujeta a la obligación plasmada en un tratado internacional.”¹⁶¹

El artículo 27 constitucional, en sus párrafos cuarto y quinto, adopta un sistema de reenvío¹⁶². “Estos sistemas de reenvío e incorporación que hace la Constitución de manera excepcional implican que las normas internacionales en las materias relativas quedan comprendidas en la propia Constitución y que, por ende, adquieren su misma jerarquía. Por lo que es evidente que cualquier conflicto que se suscitara entre estas normas internacionales y las de derecho interno tendrían que resolverse a favor de las primeras.”¹⁶³

Si bien es cierto que en el orden jurídico nacional puede invocarse la inconstitucionalidad de un tratado, los efectos no pueden trasladarse al ámbito internacional, ya que la resolución dictada al respecto no libera al Estado mexicano de un compromiso internacional ni mucho menos de responsabilidad internacional por no cumplir con su obligación.

c).- Conflictos entre la Constitución y leyes federales o locales.- Las leyes federales pueden presentar contenidos que limitan derechos consagrados en el mandato constitucional, o bien regular situaciones jurídicas que de acuerdo con la constitución están prohibidas; situaciones que generan una discrepancia entre los contenidos de ambas; de acuerdo con el principio de supremacía constitucional ninguna ley puede estar por encima de la Constitución, y como ésta es el fundamento de validez de todo el orden jurídico mexicano, entonces cualquier norma que sea contraria a su contenido puede ser declarada inconstitucional y por tal motivo perder su validez. Al encontrarse las leyes locales en el mismo plano

¹⁶¹ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., p. 4.

¹⁶² “Artículo 27.- ...- Corresponde a la Nación el dominio directo de ... y el espacio situado sobre el territorio nacional, **en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional**.- Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el **Derecho Internacional**; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; la de ...” (Énfasis añadido).

¹⁶³ SÁNCHEZ CORDERO, Olga. Op. Cit., p. 11.

jerárquico que las leyes federales, como se precisará posteriormente, si contradicen el texto constitucional sufren las mismas consecuencias que las leyes federales.

d).- Conflictos entre normas de un tratado y leyes federales.- Siguiendo el criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la nación a partir de 1999, los tratados internacionales se encuentran jerárquicamente por encima de las leyes federales; de esta manera en los conflictos que pudieran surgir entre ambos ordenamientos debe atenderse a lo previsto por los Tratados.

e).- Conflictos entre leyes federales.- Las leyes federales guardan entre sí la misma autoridad formal y como resultado se encuentran en el mismo plano jerárquico; los conflictos que se susciten entre ellas deben ser resueltos aplicando criterios de solución como ley posterior deroga anterior, pero también es común observar que normas federales que establecen supuestos generales para una materia se contraponen con otras que establecen supuestos específicos, caso para el cual la solución a dicho conflicto será la aplicación del principio ley especial priva sobre general.

f).- Conflictos entre una norma local y una federal.- Toda vez que los problemas que surgen entre ambas normas son de *competencia*, para su solución debe atenderse a cuál de los poderes legislativos (federal o local) le compete legislar sobre determinada materia, siguiendo lo establecido en el artículo 124 constitucional. Al respecto el maestro Tena Ramírez considera que no se trata de un problema de supremacía de lo federal sobre lo local, sino de lo constitucional sobre lo inconstitucional, prevaleciendo la norma que se apegue al mandato constitucional, en esta tesitura si la Constitución establece la competencia de las autoridades entonces se puede señalar que tal problema se resuelve atendiendo a qué autoridad es la competente.

g).- Conflictos entre normas locales.- Se rigen por lo previsto en el artículo 121 constitucional, toda vez que se tiene que atender en primer lugar a la territorialidad

de las leyes, principio a través de cual las leyes de una Entidad Federativa no pueden ser obligatorias para los otros Estados.

h).- Otros conflictos normativos.- Si una ley es abrogada entonces sus reglamentos dejan de tener vigencia, salvo que la nueva disposición emitida señale lo contrario, pero en este caso obtendrían su validez del nuevo ordenamiento. Asimismo, el contenido de los decretos, acuerdos y circulares debe respetar el orden jerárquico normativo, y no regular más allá de lo establecido en las normas que les son superiores.

3.2. CRITERIOS APLICABLES A LOS CONFLICTOS DE NORMAS.

Actualmente, existen una serie de medios que tienen como fin impedir a las autoridades violentar el contenido de las normas constitucionales y que a su vez pueden emplearse para resolver los conflictos normativos. No todos los conflictos normativos se solucionan a través de medios de control, más aún cuando una norma establece de manera específica el criterio aplicable para evitar conflictos, ejemplo de lo anterior son las derogaciones expresas, como la realizada al artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito a través del artículo décimo octavo transitorio de la Ley de Protección al Ahorro Bancario¹⁶⁴, sin embargo una norma puede contener claramente una regla de solución y ser inconstitucional o ilegal¹⁶⁵, supuesto en el que deberá emplearse un medio de control.

Cuando existe un conflicto entre dos o más normas debe atenderse primero a la regla de solución, sea ésta la derogación de la norma anterior, o la superioridad de alguna de las normas, en caso de que al invocar dichos principios subsista imprecisión debe utilizarse algún medio de control, y en éste la autoridad de conocimiento, nuevamente, deberá analizar el principio aplicable al caso concreto.

¹⁶⁴ El artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito preveía y regulaba al Fondo Bancario de Protección al Ahorro, dicho artículo fue derogado a través del decreto publicado el 19 de enero de 1999 en el Diario Oficial de la Federación que contenía la Ley de Protección al Ahorro Bancario.

¹⁶⁵ Un ejemplo sería cuando por medio de una norma federal se pretende derogar una norma local.

Tanto la aplicación de los principios como el empleo de los medios de control son supuestos correlacionados.

Por otra parte, si bien es cierto que puede dejarse de aplicar o invocar una norma en conflicto por estimarse inconstitucional, también lo es que la eliminación de la aplicación de dicha norma no opera de manera inmediata, sino hasta que una autoridad federal jurisdiccional la declara inconstitucional. Los medios que pueden emplearse para salvaguardar el respeto de las normas constitucionales son los siguientes:

I. El Juicio de Amparo.- Medio de control constitucional previsto en los artículos 103 y 107 constitucionales, que tiene como finalidad proteger las garantías individuales del gobernado, e impedir que estos derechos subjetivos sean transgredidos por cualquier autoridad.

A través del amparo un gobernado puede atacar la inconstitucionalidad de leyes federales, locales o de un tratado internacional. De acuerdo con el artículo 107 fracción II de nuestro máximo ordenamiento legal, si el juicio de amparo concluye con una declaración de inconstitucionalidad de un tratado internacional, le priva de sus efectos sólo para la persona que lo promovió y que obtuvo a su favor el fallo; de esta manera la declaración de inconstitucionalidad de un tratado internacional tiene efectos únicamente en el ámbito interno (derecho interno), sin embargo como compromiso internacional debe seguirse observando mientras no se emplee el medio adecuado para privarlo totalmente de sus efectos.

II. El Juicio de Controversia Constitucional.- Proceso previsto en la fracción I del artículo 105 constitucional, que puede ser iniciado por entes públicos, un poder o un órgano de gobierno, ante el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La resolución que determine la inconstitucionalidad de una ley, tendrá efectos absolutos cuando haya sido tomada por los menos por ocho ministros.

Para efectos del estudio de los conflictos normativos interesa precisar que, el juicio de controversia constitucional procede, entre otros supuestos, por leyes de autoridad federal que invadan el ámbito de competencia de las Entidades Federativas; y por leyes de autoridad local que invadan el ámbito de competencia de autoridades federales; en ambos casos se vulnera el texto Constitucional que establece una división de competencias. El juicio de controversia constitucional representa así, un medio concreto de solución¹⁶⁶ a los conflictos de normas de igual jerarquía, a los cuales es aplicable el principio de competencia que será expuesto más adelante.

En virtud de lo anterior, se puede afirmar que tanto el *medio de control* como el *criterio de solución* se encuentran interrelacionados, ya que el conflicto normativo no desaparece sino hasta que la autoridad competente resuelve a través de un "medio" o "procedimiento" cuál será el criterio aplicable al caso en concreto.

III. La Acción de Inconstitucionalidad.- Se inicia en contra de Tratados Internacionales y leyes federales o locales, a instancia de un ente público o un grupo de servidores públicos; la resolución que al respecto pronuncie la Suprema Corte de Justicia declarando la invalidez de una norma, tendrá efectos absolutos cuando sea aprobada por cuando menos ocho ministros.

El fundamento constitucional de este medio de control se encuentra en la fracción II del artículo 105, el alcance del término "contradicción" previsto en el citado numeral no se circunscribe únicamente al contenido de las normas (aspecto material), sino que además puede tratarse de una vulneración a un procedimiento de creación (aspecto formal). A través de este medio se busca impedir que una ley inconstitucional vulnere la congruencia del orden jurídico mexicano.

¹⁶⁶ Al emplear el término *medio concreto* de solución se quiere dar pauta para explicar que la Doctora Huerta Ochoa considera que el *control abstracto* de los conflictos normativos "... puede preverse como un control de carácter preventivo o *a priori*... Se trata de un control directo,..." con estos medios de control se busca evitar que se produzca un conflicto de normas. Asimismo, considera como medio de control abstracto a la acción de inconstitucional, en virtud de que "... no se requiere de la aplicación de la norma, ni de la existencia de agravios para ejercitarla" Cfr. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/libre/rev/boletin/cont/108/atriculos/art6.pdf>.

Antes de continuar con el desarrollo de este apartado, es menester destacar que los medios de control constitucional analizados anteriormente se expusieron como medios de solución de conflictos normativos, destacando la relación que debe existir, y que llega a vulnerarse, entre la Constitución y las disposiciones secundarias.

IV. El autocontrol.- La parte final del artículo 133 constitucional dispone que *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*, en un primer análisis de esta disposición podría entenderse que no es necesario que los jueces de los Estados esperen a que se declare la inconstitucionalidad de una disposición normativa de la respectiva Entidad Federativa, y que deben sujetarse a lo dispuesto por la Constitución Federal dejando de aplicar la norma local.

Lo anterior implicaría que cualquier órgano jurisdiccional podría determinar una violación a nuestro máximo ordenamiento legal, supuesto que sólo se actualiza en los sistemas donde opera un control difuso de la Constitución; sin embargo en el Derecho Mexicano se faculta únicamente al Poder Judicial Federal para conocer de los conflictos que se presentan entre una ley y el texto constitucional. Además, si las autoridades sólo pueden hacer aquello que les faculte la ley, y nuestra Constitución debe ser interpretada de manera armónica y congruente para eliminar cualquier contradicción, entonces resulta que los jueces locales están impedidos para conocer de dichos conflictos al ser ésta una faculta reservada exclusivamente al Poder Judicial Federal de acuerdo a lo previsto en los artículos 103, 105 y 124 del mandato constitucional.

En virtud de lo anterior se puede afirmar que en el Derecho Mexicano existe un control jurisdiccional concentrado, ya que el control directo de la Constitución corresponde a un órgano determinado, que es el Poder Judicial Federal. En este sentido un Juez de una Entidad Federativa no puede declarar la inconstitucionalidad

de una ley, pero si se trata de aplicar lo establecido en la última parte del artículo 133 constitucional entonces podría darse un fundamento para no aplicarlo, más no para resolver sobre su constitucionalidad.

En otro orden de ideas, es menester destacar que las autoridades judiciales locales también pueden conocer de conflictos normativos; cuando en una controversia judicial las partes aluden la aplicación de normas que contienen consecuencias jurídicas incompatibles, el Juez local se encuentra frente a un conflicto de normas al que debe dar una solución, para lo cual emplea un “medio” que es el proceso judicial e invoca algún “criterio” como pueden ser el de jerarquía cuando se presenta una incompatibilidad entre una ley y un reglamento.

Aunado a lo anterior, también se puede hacer alusión de aquellas normas que contienen el criterio de solución para que al momento de surgir un aparente conflicto desaparezca inmediatamente, tal es el caso de los decretos a través de los cuales se reforman disposiciones de alguna ley, y que en sus artículos transitorios establecen que toda disposición que se oponga a dicho decreto queda derogada.

3.2.1. CRITERIOS PARA LOS CONFLICTOS ENTRE NORMAS JURÍDICAS DE IGUAL JERARQUÍA.

La distribución de competencias entre órganos federales y locales surge como una característica del Estado Federal, derivado de esta situación no puede evitarse la creación de normas que sean contrarias entre sí o que exceden las materias sobre las que podía legislar la autoridad (local o federal). Si bien es cierto que la autonomía es la facultad de las Entidades Federativas para organizar su régimen interno, otorgarse su orden jurídico, y designar sus gobernantes, ésta se ve limitada por la Constitución Federal.

Antes de entrar al análisis de las facultades que corresponden al ámbito federal y al ámbito local, es menester señalar que la forma de Estado Federal se

caracteriza por la presencia de entidades autónomas, las que cuentan con un ámbito de actuación restringido por el ámbito federal, lo que implica en principio una coexistencia de dos órdenes normativos que son el federal y el local; dichas entidades integran un todo en los asuntos de índole internacional, revistiendo de representación internacional y soberanía al Estado Federal.

La autonomía que tienen las partes integrantes de una federación se refiere a la facultad de las entidades de organizar su régimen interior, designar a sus propios gobernantes¹⁶⁷, darse un orden jurídico local, todo respetando lo prescrito en la Constitución Federal, porque tanto el orden normativo federal como el local están subordinados al texto constitucional; se trata de una capacidad de autodeterminación.

Para que exista un Estado Federal también es necesario que las Entidades Federativas tengan una participación en el funcionamiento del mismo, aspecto que se cubrió al darles representación a través de la Cámara de Senadores, y al permitir que participen en la reforma de la Constitución.

Las decisiones que se tomen por los órganos federales obligan a todos los habitantes; las decisiones que tomen las Entidades Federativas sólo obligan a los que se encuentre en la circunscripción territorial que corresponda al Estado, de tal manera que: "... El orden federal es válido en todo el territorio; el orden de las entidades federativas sólo en el que corresponde a cada una de ellas. Distintos en razón de la materia, no guardan entre sí relación de jerarquía: cada uno actúa sólo dentro del espacio que la Constitución le asigna; a ella deben la única subordinación que ambos reconocen."¹⁶⁸

¹⁶⁷ La autonomía de las entidades federativas también se ha encontrado determinada por el aspecto político, tal como sucedió en la época de los Presidentes de la República que habían salido de las filas del Partido Revolucionario Institucional, ya que no existía en las Entidades Federativas una plena autodeterminación, porque el Ejecutivo Federal incidía en la designación de gobernadores.

¹⁶⁸ GAMAS TORRUCO, José. "Instituciones Constitucionales del Federalismo", verlo en: *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Federalismo y Descentralización*. México, D.F., núm. 51, 1995, p. 55.

Las Entidades Federativas no pueden actuar en un plano internacional, se entiende que al "unirse" en una federación lo hicieron con el propósito de salvaguardarse, atender problemas y contar con una mejor organización política; la representación en el ámbito internacional únicamente la tiene el Estado Federal más no sus partes.

Dentro del Estado Federal puede aludirse el principio de competencia como un criterio de solución para los conflictos normativos, en virtud de que el mismo es una característica esencial de esta forma de Estado. De esta manera, si el órgano legislativo no respeta su atribución territorial, y que en otros casos también es de materias, se puede generar un conflicto entre normas, ya que una de ellas no está siguiendo el procedimiento para su creación, en el que se debe atender a que la autoridad sea competente.

Criterio de competencia.- El artículo 133 constitucional no establece una primacía del derecho federal frente al local, porque si así fuera entonces todo el derecho federal estaría en el mismo nivel jerárquico que los tratados internacionales; además el artículo 124 constitucional prevé una distribución de competencias precisamente porque ambos derechos (federal y local) están en igual plano de jerarquía.

Para la distribución de competencias en un Estado Federal, existen dos sistemas reconocidos, uno es el canadiense y el otro es el sistema americano; en el primero las facultades que no se encuentren expresamente señaladas para las Entidades Federativas se entienden reservadas a la Federación, en el segundo se establecen expresamente las facultades de las autoridades federales y las demás se entiende que competen a las Entidades Federativas.

En el orden jurídico mexicano el artículo 41 constitucional establece que es la propia Constitución la que establece la competencia de los poderes federales y de los Estados; el artículo 16 hace alusión a la autoridad competente, a la autoridad

facultada constitucionalmente para actuar; el artículo 40 limita la acción de las Entidades Federativas a su régimen interior; el artículo 124 consagra una regla para distribuir facultades entre autoridades federales y locales; el artículo 103 permite que el Poder Judicial Federal conozca de las controversias por invasión de competencias entre Estados y Federación cuando se afecte una garantía individual de cualquier gobernado; y el artículo 105 prevé un mecanismo para resolver controversias entre Entidades Federativas, o entre Estados y Federación, mismas que pueden surgir precisamente por invasión de competencias.

El Poder Judicial Federal se ha pronunciado, en el sentido de que los aparentes conflictos entre normas locales y federales, debe resolverse atendiendo a qué órgano es el competente.

La autoridad no debe rebasar su campo de acción, por tal motivo el poder legislativo local no puede derogar leyes del Congreso de la Unión y viceversa, como se detallará mas adelante, en este sentido Terán Contreras ha manifestado que las normas federales fuera de ámbito no son aplicables¹⁶⁹. De igual manera la legislatura de una Entidad Federativa no puede emitir leyes para otro Estado, porque excedería su competencia, ni mucho menos en materias reservadas al ámbito federal.

Al presentarse un conflicto entre normas en virtud de no haberse respetado la competencia, se está configurando una trasgresión a la Constitución, ya que ésta consagra dicho principio, y por tal motivo el conflicto se suscita realmente con una norma constitucional; para su solución puede instarse un procedimiento de solución en el que intervenga una autoridad judicial federal, tal como se ha expuesto anteriormente.

Ahora bien, toda vez que las leyes son emitidas en ejercicio de facultades y materias que corresponden conocer al Poder Legislativo en su ámbito federal y local, es importante analizar como se encuentran divididas dichas facultades, porque en

¹⁶⁹ Vid. TERÁN CONTRERAS, Juan Manuel. Op. Cit., p. 58.

caso de que sean ejercidas en un ámbito que no corresponda (federal o local) se estaría generando una invasión de competencias; sin embargo "...en México existe un sistema complejo de distribución de competencias entre Federación y estados, que permite la coordinación, el empalme, la coexistencia y la coincidencia entre estos dos términos de la ecuación del sistema federal."¹⁷⁰

En el artículo 124 constitucional se encuentra consagrado el principio de distribución de competencias, la regla es que las facultades que no estén expresamente conferidas a las autoridades federales se entienden reservadas a las Entidades Federativas; pero como toda regla tiene sus excepciones.

En el ejercicio de facultades legislativas se puede hacer una distinción tajante entre materias que corresponde conocer exclusivamente al poder legislativo federal o en su caso local, o bien observar que en ambos niveles de gobierno se puede legislar simultáneamente sobre una misma materia sin que haya invasión de competencias.

Con el objetivo de tener mayores elementos para determinar en qué casos realmente puede existir dicha invasión, y en consecuencia un conflicto normativo, es necesario presentar el tipo de facultades legislativas que corresponden a la Federación y a las Entidades Federativas, y que a saber son:

a).- **Facultades atribuidas a la Federación.-** De acuerdo con el artículo 124 constitucional, las autoridades federales, como es el caso del Poder Legislativo Federal, tienen expresamente concedidas sus facultades en el texto constitucional; un ejemplo de lo anterior se encuentra en el artículo 73 de nuestro mandamiento constitucional, que establece de manera expresa una serie de facultades a favor del

¹⁷⁰ SERNA DE LA GARZA, José María. "Federalismo y Sistemas de Distribución de Competencias Legislativas", verlo en: HERNÁNDEZ, Antonio María y VALADÉS, Diego, coord. *Estudios sobre Federalismo, Justicia, Democracia y Derechos Humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2003, p. 315.

Congreso de la Unión. Siguiendo las ideas del maestro Sánchez Bringas¹⁷¹ se pueden mencionar los siguientes tipos de facultades expresas:

- i. Las facultades expresas y exclusivamente delegadas.- Este sería el caso del artículo 29 constitucional, donde sólo el Presidente de la República puede desarrollar esa facultad.
- ii. Las facultades expresamente delegadas, no exclusivas y prohibidas a los Estados.- Se trata de facultades expresamente previstas para las autoridades federales, pero no de manera exclusiva, sin embargo éstas no pueden ser ejercidas por los Estados porque les están prohibidas, como ejemplo se puede mencionar el artículo 73 fracción XVIII en relación con el artículo 117 fracción III, de la Constitución.
- iii. Las facultades expresamente delegadas, no de manera exclusiva y sin prohibición expresa.- Al no estar prohibidas ni reservadas exclusivamente a la Federación podría pensarse que los Estados pueden ejercerlas, pero esto no sucede así, toda vez que la naturaleza de la misma facultad impide a las Entidades Federativas desarrollarlas, tal es el caso de la facultad consagrada en el artículo 73 fracción XIII, para que el Congreso pueda expedir leyes relativas al derecho marítimo.

b).- Facultades implícitas.- Son aquellas que las autoridades ejercen para poder cumplir cabalmente o ejercer en su caso las facultades expresas, de esta manera el Congreso de la Unión se las puede conceder a sí mismo o a otros órganos. No obstante de lo prescrito por las primeras veintinueve fracciones del artículo 73 constitucional, la última fracción del citado artículo consigna las facultades implícitas. Estas facultades dependen de la existencia de una facultad expresa.

¹⁷¹ SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. 7ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2002, p. 327 a 328.

c).- Facultades reservadas.- Por regla las facultades que no se encuentran concedidas expresamente a las autoridades federales se encuentran reservadas a los Estados (facultades residuales); un ejemplo de estas facultades residuales son los Códigos Civiles que pueden expedir las legislaturas locales para su respectivo Estado. Estas facultades podrán ejercerlas las Entidades Federativas siempre y cuando no les estén prohibidas.

d).- Facultades exclusivas de las Entidades Federativas.- Las facultades reservadas (residuales) no son las únicas que pueden gozar las autoridades locales. "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece diversas facultades que, de manera exclusiva, corresponden a los estados..."¹⁷²; algunos ejemplos de este tipo de facultades son los siguientes:

"Artículo 27.-

....

XVII.- ...

Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;

..."

"Artículo 115.- ...

I.- ...

...

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

..."

¹⁷² SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. Cit., p. 576. Este autor también señala que: "La competencia de los estados se encuentra determinada por cinco clases de expresiones normativas: las atribuciones que les corresponden porque la Constitución no las asignó a la Federación; las prohibiciones específicas; las obligaciones; las atribuciones exclusivas y las atribuciones compartidas." Ibidem, p. 571.

e).- Facultades prohibidas a la Federación.- Con el objeto de brindar mayor seguridad jurídica, el texto constitucional puede prever prohibiciones a los órganos de gobierno; mecanismo a través del cual también se salvaguarda el respeto a los derechos subjetivos de los gobernados; un ejemplo de lo planteado se encuentra en el artículo 24 constitucional que dispone:

"Artículo 24.- Todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade y para practicar las ceremonias, devociones o actos del culto respectivo, siempre que no constituyan un delito o falta penado por la ley. El Congreso no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna.
..."

f).- Facultades Prohibidas a las Entidades Federativas.- Artículos 117 y 118 constitucionales. Son de dos tipos las prohibiciones a los Estados: las *absolutas*, que son aquellas que no pueden realizar nunca, bajo ninguna circunstancia, por ejemplo celebrar tratados internacionales o acuñar moneda (artículo 117), y, las *relativas*, que son las que pueden ejercer siempre y cuando las autorice la Federación (artículo 118).

Es importante resaltar que en el ámbito internacional no se va a tomar en cuenta si una materia constitucionalmente es competencia de las Entidades Federativa, porque sólo el Estado Federal tiene personalidad jurídica para celebrar actos en el exterior.

g).- Facultades coincidentes¹⁷³.- En el artículo 124 constitucional se establece el principio de que a las autoridades locales les corresponden las facultades que no se encuentran expresamente señaladas para las autoridades federales (facultades residuales), pero como toda regla ésta también admite sus excepciones.

¹⁷³ Para el maestro Sánchez Bringas: "LAS FACULTADES COMPARTIDAS.- Se refieren a las materias en que la Constitución permite a la Federación y a los estados desarrollar la misma atribución. También se denominan coincidentes porque los sujetos de la distribución competencial coinciden en el desarrollo de la misma atribución." SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. Cit., p. 328.

Las facultades coincidentes son aquellas que pueden ejercer simultáneamente los órganos federales y locales, por disposición expresa de la Constitución, sin que exista invasión de competencias; lo que significa que puede regularse la misma materia tanto a nivel local como en el federal, en su respectivo ámbito de aplicación.

Al ejercicio de este tipo de facultades algunos autores, como Arteaga Nava¹⁷⁴, la han descrito como una jurisdicción dual que se ejerce indistintamente y en forma válida; como ejemplo de las mismas puede citarse lo previsto en los artículos constitucionales 3º fracción VIII y 73º fracciones XXV y XXVII, que alude a la materia de la educación en los términos siguientes:

"Artículo 3.- ...

...

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 a ese servicio público..."

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXV.- ...para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

...

XXVII.- ...

La Federación tendrá jurisdicción sobre los planteles que ella establezca, sostenga y organice, sin menoscabo de la libertad que tienen los Estados para legislar sobre el mismo ramo educacional..."

Dentro de este tipo de facultades también se puede ubicar la relativa a asentamientos humanos, prevista en la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional.

¹⁷⁴ Vid. ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional Estatal*. México. Ed. Porrúa, S.A., 1998, p. 38.

Siguiendo el criterio manifestado por el doctor Carpizo, este tipo de facultades pueden ser ejercidas de manera amplia o de manera restringida:

i. Versión amplia.- En este supuesto, de acuerdo con José María Serna de Garza¹⁷⁵, la Federación y las Entidades Federativas pueden regular la misma materia en un plano de igualdad, como es el caso del tratamiento de los menores infractores a que alude el párrafo cuarto del artículo 18 constitucional, que es del tenor siguiente:

"Artículo 18.- ...

...

La Federación y los Gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores..."

En el precepto citado a ningún órgano se le da la facultad para dividir la facultad, por lo que en cualquier momento la federación pueden crear centros para menores infractores sin que se esté limitando la facultad del ámbito local y viceversa.

ii. Versión restringida.- En este supuesto se faculta a la Federación o los Estados para fijar las bases de división de la materia que simultáneamente ejercerán, un ejemplo es la función educativa.

Aún se sigue empleando equivocadamente el término "concurrente" para designar a alguna facultad coincidente, como se verá *infra* el primer término no tiene sustento legal dentro del orden jurídico mexicano. Bajo esta tesitura se llegó a designar a la facultad tributaria como concurrente, siendo que el término correcto para señalarla es coincidente; "...respecto a la facultad fiscal, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia es determinante: *existe coincidencia ilimitada de la facultad tributaria entre la federación y los estados miembros, con la excepción para estos últimos que no pueden imponer contribuciones sobre las materias fiscales*

¹⁷⁵ Cfr. SERNA DE LA GARZA, José María. "Federalismo y Sistemas de Distribución de Competencias Legislativas". Op. Cit., vid. nota 10, p. 314.

exclusivas de la federación, ni sobre las prohibiciones que la propia ley fundamental les impone."¹⁷⁶

h).- Facultades coexistentes¹⁷⁷.- Se trata de aquellas facultades en las que una parte corresponde a la Federación y otra a las Entidades Federativas; la primera es de carácter nacional y la segunda local, como ejemplo se puede citar lo relativo a vías de comunicación o la materia de salubridad.

En este sentido, el artículo 73 constitucional en sus fracciones XVI y XVII establece expresamente en qué aspecto y ámbito de aplicación corresponde legislar al Poder Legislativo Federal, (vías generales de comunicación y salubridad general), como se precisa a continuación:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XVI.- Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

...

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

..."

En este orden de ideas y siguiendo lo establecido en el artículo 124 constitucional, en lo relativo a las facultades residuales a favor de autoridades

¹⁷⁶ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Op. Cit., p. 106.

¹⁷⁷ El maestro Tena Ramírez ha señalado que además de las facultades coincidentes existen "...otras que sólo en apariencia participan de la misma característica. Ellas son, entre otras, las relativas a salubridad, a vías de comunicación y a educación.- Estas facultades son a primera vista coincidentes por cuanto corresponde a la federación y a los Estados legislar simultáneamente en cada una de esas materias. Pero en realidad no son coincidentes, porque dentro de cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la federación y otra a los Estados". (Énfasis añadido). TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit., p. 123. Si bien es cierto que el maestro Tena Ramírez no les asigna ninguna denominación en específico, se considera pertinente retomar este argumento para poder hablar de otro tipo de facultades distintas a las coincidentes, y que autores como el doctor Jorge Carpizo han nombrado *coexistentes*, más aún porque el maestro Tena las refiere como una distribución de sectores entre la federación y los Estados, característica que se observa en las facultades coexistentes. Cabe puntualizar que lo relativo a la materia educativa se expone en este estudio como parte de las facultades coincidentes en un aspecto restringido como puede verse *supra*.

locales, se debe entender que ha quedado reservado a los Estados legislar en lo relativo a vías de comunicación y salubridad local.

i).- Facultades de auxilio.- “Cuyo ejemplo podía encontrarse en la función que las autoridades estatales debían realizar en auxilio de la Federación en materia de regulación del culto religioso, según lo disponía el artículo 130 constitucional hasta antes de la reforma de 1992.”¹⁷⁸

j).- Facultades concurrentes.- Nos encontramos en presencia de facultades concurrentes cuando una facultad legislativa que originariamente correspondía a un órgano federal es ejercida por los Estados integrantes de la Federación, mientras no exista prohibición constitucional. Su ejercicio se ve interrumpido cuando la federación interviene para dar cumplimiento a la misma, supuesto en el que se derogaría la legislación local emitida al respecto. De acuerdo con el criterio planteado por el maestro Tena Ramírez¹⁷⁹, la facultad concurrente es una facultad ejercida provisional y supletoriamente por una jurisdicción a la que constitucionalmente no le corresponde.

El maestro Arteaga Nava¹⁸⁰ señala que la razón de existencia de las facultades concurrentes, se encuentra en que los estados, al renunciar a favor de los poderes centrales a un cúmulo de facultades, lo hicieron con el fin de que éstos las ejercitaran en beneficio de los habitantes del país, pero cuando, por alguna razón, esto no es así, los estados, en uso de un derecho residual, lo pueden hacer válidamente; tratando de evitar un vacío legislativo, para satisfacer una necesidad real o hacer frente a una emergencia.

¹⁷⁸ SERNA DE LA GARZA, José María. “Federalismo y Sistemas de Distribución de Competencias Legislativas”, Op. Cit., vid. nota 12, p. 314.

¹⁷⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit., p. 122

¹⁸⁰ ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional Estatal*. Op. Cit., p. 38. Por otra parte de acuerdo con el maestro Tena Ramírez, la justificación de las facultades concurrentes se encuentra en el hecho de que en una Federación los Estados miembros se desprenden de algunas de sus atribuciones para que las ejerza un Poder Federal en beneficio general. Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit., p. 122.

Las facultades para legislar en materias de salubridad y asentamientos humanos son consideradas por los maestros Nava Negrete y Arteaga Nava como facultades concurrentes¹⁸¹, más aún porque los artículos 4 segundo párrafo y 73 fracción XXIC-C constitucionales hacen mención expresa de una concurrencia entre Federación y Estados, al establecer lo siguiente:

"Artículo 4.- ...

...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución..." Énfasis añadido.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución; ..." Énfasis añadido.

No obstante lo anterior y como se expondrá en este apartado, el término *concurrentes* no es el más adecuado para describir a dichas facultades¹⁸², ya que las de salubridad se refieren a facultades coexistentes y las de asentamientos humanos a facultades coincidentes, como ha quedado precisado *infra*. Situación semejante se presenta con el equilibrio ecológico, que independientemente de que al respecto se señale una concurrencia entre los diferentes niveles de gobierno¹⁸³, se trata de facultades coexistentes, porque solo les corresponde *en parte* el ejercicio de esa facultad.

¹⁸¹ "La federación y las legislaturas de los estados pueden ejercer facultades concurrentes en materia de salubridad (art. 4, p. 3), asentamientos humanos (art. 74, frac. XXIX, c)". ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional Estatal*. Op. Cit., p. 23. "...leyes generales de Asentamientos Humanos y de Salud... se trata de leyes concurrentes". NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit., p. 81.

¹⁸² "En forma inexacta una parte de la doctrina no sólo identifica estas facultades –coincidentes- como "concurrentes", sino que impulsó a que ese error se estableciera en el texto constitucional...". SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. Op. Cit., p. 328.

¹⁸³ Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;..."

Aunado a lo anterior, en México es incorrecto hablar de facultades concurrentes, toda vez que el artículo 124 constitucional consagra una regla para la distribución de competencias entre Federación y Estado, cualquier excepción a la misma debe estar señalada expresamente en el texto constitucional, sin embargo en ninguna disposición de nuestra Constitución se prevé que cuando una facultad no sea ejercida por la Federación puede ser regulada por los Estados, por lo que las facultades concurrentes no tienen fundamento constitucional. Asimismo, hay que tomar en cuenta que de acuerdo con el principio de legalidad al que están sujetos todas nuestras autoridades, si se establece que alguna materia o aspecto es *facultad exclusiva* de la Federación, entonces las autoridades locales no pueden intervenir en su ejercicio.

Siguiendo lo manifestado por el maestro Mario de la Cueva y el doctor Carpizo¹⁸⁴, la existencia de estas facultades generaría incertidumbre a cerca de la autoridad competente, y consecuentemente se actualizaría una violación de los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales.

Facultades coincidentes	Facultades coexistentes	Facultades concurrentes
Se ejercen simultáneamente por autoridades federales y locales.	Se ejercen simultáneamente por autoridades federales y locales.	Se ejercen por una autoridad a la que no corresponde.
Se contemplan en el texto Constitución Mexicano.	Se contemplan en el texto Constitucional Mexicano.	No existen en el Estado Mexicano.
Con su ejercicio no se invaden competencias entre la Federación y las Entidades Federativas independientemente del ámbito donde se ejerzan.	Una parte corresponde a la Federación y otra a las Entidades Federativas.	La facultad corresponde a la Federación, pero es ejercida por las Entidades Federativas.

¹⁸⁴ Ambos autores estiman que en nuestro país no existen este tipo de facultades, y precisan que son facultades concurrentes aquellas que no se atribuyen exclusivamente a la federación, ni se prohíben a los estados. Vid. CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Op. Cit., p. 98.

Si alguna autoridad rebasa sus facultades interviniendo sin fundamento jurídico en el ejercicio de facultades que corresponden a otro ámbito (federal o local), se presenta un conflicto normativo que debe ser resuelto atendiendo a qué órgano es el competente. En el Derecho Mexicano los problemas de competencia deben ser resueltos por órganos federales, a través de lo dispuesto en el artículo 105 constitucional.

Criterio cronológico: De acuerdo con el maestro Gabino Fraga¹⁸⁵, del carácter formal del acto legislativo se deriva el principio de la *autoridad formal de la ley* que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no pueden ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos empleados para la formación de la resolución primitiva.

El artículo 72, fracción f¹⁸⁶, de nuestro ordenamiento constitucional establece cómo se derogan las leyes, sin embargo existe la posibilidad de que una ley derogue disposiciones de otra ley *tácita o expresamente*, ya que en el texto constitucional no se establece que la derogación única y exclusivamente tenga que constar en el ordenamiento que contiene la disposición derogada.

Si bien es cierto que para que una norma derogue a otra deben contar con el mismo procedimiento de elaboración, esta regla cuenta con una excepción prevista en el texto constitucional, la cual se presenta en aquellos casos donde el Presidente con fundamento en el artículo 29 constitucional, emite un decreto-ley y deroga expresa o tácitamente una disposición de una ley expedida por el Congreso. En este supuesto la Constitución reviste al Presidente de facultades legislativas para casos de emergencia, por lo que emite su acto en funciones de poder legislativo y con todas las características de una ley.

¹⁸⁵ Cfr. FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 41.

¹⁸⁶ "Artículo 72.- ...

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

...

Para aplicar el principio *lex posteriori deroga anteriori* necesariamente debe presentarse una incompatibilidad entre dos normas; de acuerdo con los criterios del Poder Judicial Federal al aplicarse este principio desaparece el conflicto normativo, como se precisa en la tesis jurisprudencial que es del tenor literal siguiente:

"CONFLICTO DE LEYES. ES INEXISTENTE CUANDO OPERA LA DEROGACIÓN TÁCITA DE LA LEY ANTERIOR POR LA POSTERIOR.

Cuando el conflicto de leyes se plantea entre una ley anterior y una posterior en la regulación que realizan sobre la misma materia, si ambas tienen la misma jerarquía normativa, fueron expedidas por la misma autoridad legislativa y tienen el mismo ámbito espacial de vigencia, cabe concluir que no existe conflicto entre ellas, porque aun cuando no haya disposición derogatoria, opera el principio jurídico de que la ley posterior deroga tácitamente a la anterior en las disposiciones que le sean total o parcialmente incompatibles."¹⁸⁷

Para determinar si es aplicable este principio en la solución de un conflicto normativo, primero debe observarse si el conflicto puede solucionarse atendiendo a la jerarquía de las normas, en donde alguna esté por encima de la otra, si esto no se actualiza y las normas están en el mismo nivel jerárquico entonces puede invocarse la derogación.

Entre las leyes federales, que como ya quedó expuesto en el segundo capítulo se han llegado a calificar como orgánicas, reglamentarias y *ordinarias*: "... No existe fundamento jurídico para suponer que algún tipo de ellas sea superior y otro inferior; cuando entre ellas existen contradicciones se debe estar al principio de ley posterior deroga a la anterior."¹⁸⁸

Entre los tratados internacionales y las leyes federales no se aplica el principio de ley posterior deroga anterior, porque ambos ordenamientos tienen un procedimiento diferente para su elaboración, no cumplen con el requisito establecido en la fracción f del artículo 72 constitucional; lo que opera entre ambos cuerpos normativos es en realidad la primacía de los tratados sobre las leyes federales, como

¹⁸⁷ Semanario Judicial de la Federación. 9ª época, Pleno, T. VIII, Jurisprudencia P.J.32/98, julio de 1998, p. 5.

¹⁸⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. Op. Cit., p. 22.

se verá *infra* (principio de jerarquía). Lo anterior también se presenta entre las leyes y sus reglamentos, ya que un reglamento no puede derogar disposición de ninguna ley, porque requeriría estar en un plano de igualdad jerárquica, situación que no presenta porque las leyes les son superiores.

La derogación opera como criterio de solución, pero también puede ser utilizado como una consecuencia que resulta de la aplicación de otro criterio; para ejemplificar lo anterior se pueden señalar los siguientes supuestos:

a).- Cuando los contenidos de las normas se contraponen y una norma debe prevalecer porque fue emitida con posterioridad; la derogación se vuelve el *argumento central* para dar una solución al conflicto, ya que se entiende que la voluntad del legislador es que se deje sin efectos cualquier regulación anterior por convenir a los intereses de la sociedad;

b).- Cuando dos normas entran en conflicto porque una no siguió el procedimiento de creación establecido en la otra; aquí la solución se centra en la validez de las normas, y como *consecuencia* se tiene que derogar alguna para eliminar su validez, lo anterior se puede hacer a través de una norma individualizada como es el caso de una sentencia de amparo;

c).- Cuando se suscita un conflicto entre dos normas que se encuentran en una relación de supra-subordinación, ya sea porque una regula lo que corresponde a la otra, opera el criterio de jerarquía, la norma superior prevalece y a la inferior se le deben privar sus efectos, para invalidar a esta última debe derogarse¹⁸⁹, y entonces la derogación es nuevamente una *consecuencia* del criterio aplicado para solucionar el conflicto.

¹⁸⁹ "...la derogación es la forma jurídica de privar a una norma de su validez." HUERTA OCHOA, Op. Cit., p. 140.

Criterio de especialidad¹⁹⁰: Las leyes que se expiden para regular con particularidad alguna materia suelen recibir el nombre de leyes especiales, tal es el caso de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y las leyes que son su contraparte son aquellas que contienen los principios generales de determinada materia, por ejemplo el Código Fiscal de la Federación.

"La primacía en la aplicación... tiene que ver con la vigencia, esto es, cuando dos normas coexisten en el ordenamiento jurídico y debido a su especialidad una de ellas será la que se aplique, pero sin anular a la otra... La primacía en la aplicación aparece cuando una norma es más apta que otra para regular una cierta cuestión, pero subsistiendo la otra que la contradecía."¹⁹¹

No existe una disposición constitucional que establezca estrictamente la aplicación del principio ley especial priva sobre general, pero el artículo 14 constitucional al hacer referencia a los principios generales del derecho permite que sea aplicado por los jueces; aunado a lo anterior debe tomarse en cuenta que algunas leyes establecen de manera expresa la regla de que se deberá observar primero las disposiciones que regulen en específico una materia y en segundo término las reglas generales; tal es el caso del artículo 8 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, que establece que las organizaciones auxiliares de crédito y casas de bolsa deberán constituirse como sociedad anónima, organizadas con arreglo a la Ley General de Sociedades Mercantiles, pero prevé que serán de *aplicación especial* las disposiciones de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

¹⁹⁰ "Según Bobbio, aun cuando la jurisprudencia ha logrado elaborar tres reglas fundamentales para resolver las "antinomias" (incompatibilidad entre las normas), estas reglas, además de que no sirven para resolver todos los casos posibles, pueden entrar en conflicto entre sí, ya que dependiendo de la forma en que las normas se relacionen pueden resultar dos o incluso los tres criterios. A este problema lo denomina "incompatibilidad de segundo grado", pues no se produce entre las normas, sino entre los criterios de solución. De manera que estos casos se resuelven conforme a unas reglas adicionales que indican, por ejemplo, que el criterio jerárquico prevalece sobre el cronológico, o que *la ley posterior general no deroga la ley especial previa.*" (Énfasis añadido). Cfr. HUERTA OCHOA, Carla. Op. Cit., p. 163.

¹⁹¹ CORZO SOSA, Edgar. "Comentario al amparo en revisión 1475/98 resuelto por la Suprema Corte de Justicia", verlo en: *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional.* México, D.F., núm. 3, julio-diciembre 2000, pp. 186-187.

Aunado a lo anterior, la interpretación que ha realizado el Poder Judicial Federal reconoce la aplicación de este principio, como puede observarse en las siguientes tesis jurisprudenciales que son del tenor literal siguiente:

"LEYES ESPECIALES Y LEYES GENERALES. REGLAS PARA SU DEROGACIÓN. De acuerdo con el artículo 9o, del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República Mexicana en Materia Federal, la reforma o derogación de una disposición normativa puede producirse en dos formas: expresamente, cuando una ley posterior claramente señalada, declara o especifica que la ley anterior ha perdido vigencia; o tácitamente, cuando se produce una incompatibilidad o contradicción entre sus preceptos. Siendo esta la regla general, rige no obstante un principio distinto cuando la norma anterior es especial y la posterior es general, según reza un aforismo tradicional en derecho (lex posteriori, non derogat priori special) recogido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en repetidas ocasiones, conforme al cual una norma general posterior no deroga a una especial anterior, aunque en apariencia exista contradicción entre sus textos, a menos que el legislador manifieste expresamente su voluntad de dejar sin efectos la excepción para asimilarla a una regla general. Si la norma posterior es especial, la derogación en cambio puede ser tácita o expresa."¹⁹²

"LEYES DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN. PUEDEN MODIFICAR O DEROGAR A LAS LEYES FISCALES ESPECIALES. Este Tribunal Colegiado ha acogido el criterio de la Suprema Corte de Justicia (Compilación de 1965, Primera Parte, ejecutorias del Pleno, página 58), en el sentido de que las leyes de ingresos de la Federación tienen la misma jerarquía normativa que los ordenamientos fiscales de carácter especial, y de que, por tanto, pueden modificar o derogar a dichos ordenamientos."¹⁹³

"SEGURO SOCIAL, DEROGACIÓN DEL ARTÍCULO 243 DE LA LEY DEL, EN LO RELATIVO A LOS IMPUESTOS AL COMERCIO EXTERIOR POR LA LEY ADUANERA. NO REQUIERE PROCESO LEGISLATIVO. A pesar de que la Ley del Seguro Social sea especial en cuanto regula el funcionamiento del instituto, no lo es en cuanto a la materia a que se refiere la Ley Aduanera, cuyo objeto es, entre otros, la regulación del comercio exterior. La ley especial en cuanto a impuestos al comercio exterior, es la Ley Aduanera y, por tanto, las disposiciones contenidas en éste derogan tácitamente las diversas que contravengan los principios que en ella se establecen, como es el caso del artículo 243 de la Ley del Seguro Social, sin que esa derogación requiera para su validez la reforma mediante el proceso legislativo que se establece en el artículo 72 de la Constitución, pues en ninguna disposición constitucional se establece genéricamente que un

¹⁹² Semanario Judicial de la Federación. 8ª época, Tribunales Colegiados de Circuito. T. III, Segunda Parte-1, Tesis aislada, enero a junio de 1989, p. 445. (Énfasis añadido).

¹⁹³ Semanario Judicial de la Federación. 7ª época, Tribunales Colegiados de Circuito. T. III, Parte TCC. Jurisprudencia 861, apéndice de 1995, p. 685.

artículo de una ley sólo pueda ser derogado mediante la reforma a esa misma ley."¹⁹⁴

La ley especial no privará sobre la general en aquellos casos donde exista una derogación expresa de la disposición prevista en la ley especial, y en este caso el conflicto de normas se resuelve por medio del principio *lex posterior derogat anteriori*.

La interpretación del Poder Judicial¹⁹⁵: Toda vez que los conflictos normativos no se solucionan inmediatamente, es necesario que alguien, sea autoridad o particular, invoque una regla de solución, mientras esto no suceda las normas que son incompatibles seguirán siendo válidas. Si bien es cierto que no existen reglas absolutas que puedan ser aplicables a los conflictos de normas, si se considera importante retomar que para aplicar los criterios adecuados deben atenderse primero a la jerarquía de las normas, en caso de que se encuentren en un mismo grado a la temporalidad (ley posterior deroga anterior), posteriormente si no se puede solucionar el conflicto entonces se puede aludir a la especialidad de la ley (ley especial priva sobre general). En este sentido, el juez debe tomar en cuenta las consecuencias jurídicas generadas con la aplicación de las normas.¹⁹⁶

Cabe precisar que no existen reglas definitivas para solucionar los conflictos entre normas, "...puede haber conflictos entre TRATADOS INTERNACIONALES y LEYES FEDERALES, y entre TRATADOS INTERNACIONALES y LEYES LOCALES, en los que las soluciones pueden ser diversas pudiendo aplicarse a los casos concretos, las normas generales de interpretación, por no admitirse soluciones unánimes y uniformes, por tratarse de casos únicos y específicos que deben

¹⁹⁴ Semanario Judicial de la Federación. 8ª época, Tribunales Colegiados de Circuito. T. I, Segunda Parte-2, Tesis Aislada, enero a junio de 1998, p. 649.

¹⁹⁵ "Algunos conflictos pueden también ser resueltos a través de la interpretación produciendo una conciliación de los contenidos, o en el caso de colisión de principios mediante su ponderación, de tal forma que la subsistencia de ambas normas en un orden jurídico es posible.". HUERTA OCHOA, Carla. Op. Cit., p. 144.

¹⁹⁶ "La jurisprudencia como norma... no solamente... establece criterios de solución, sino también... en ella se encuentra la determinación del significado de una norma, y así se puede establecer si un conflicto es real o solamente aparente". Ibidem, pp. 181-182.

estudiarse aisladamente, analizando las peculiaridades del caso concreto a estudio."¹⁹⁷

3.2.2. CRITERIOS PARA LOS CONFLICTOS ENTRE NORMAS JURÍDICAS DE DIFERENTE JERARQUÍA.

De acuerdo con el criterio sostenido por Poder Judicial de la Federación, para resolver los conflictos normativos se debe atender a la posición jerárquica que guardan entre sí las normas, tal como se expone en la siguiente tesis:

"CONFLICTO NORMATIVO. FORMA DE RESOLVER UN. Para resolver un conflicto normativo, debe estarse al principio de que, ante la contradicción de dos leyes, debe atenderse a la de mayor jerarquía y, en caso de ser iguales a lo que disponga la ley especial."¹⁹⁸

Cuando se presentan conflictos entre normas de diferente jerarquía surge una relación de supra y subordinación entre las disposiciones normativas, sin embargo para solucionarlo no es suficiente con invocar el principio de primacía de una norma sobre la otra, ya que se trata de una tarea de interpretación que corresponde a una autoridad, específicamente la judicial, quien será la competente para resolver el caso en concreto con los argumentos aludidos por el interesado.¹⁹⁹

Criterio jerárquico: Si por derogación se entiende dejar sin efectos parcialmente, entonces puede decirse que el principio de jerarquía aplicado a la solución de los conflictos normativos implica una derogación, pero que atiende a la

¹⁹⁷ VILLANUEVA ABRAJÁN, María Eugenia. "La importancia para nuestro marco normativo de la aplicación de la Constitución y los Tratados Internacionales", verlo en: *JUS SEMPER LOQUITUR. Revista del Honorable Tribunal Superior del Poder Judicial y de la Carrera Judicial.* Oaxaca, Oaxaca, núm. 31, enero/marzo 2001, p. 23.

¹⁹⁸ Semanario Judicial de la Federación. 9ª época, Tribunales Colegiados de Circuito, T. III, Tesis Aislada XX.72 K, mayo de 1996, p. 607.

¹⁹⁹ "...el hecho de que una norma sea superior a otra no implica que si la inferior contradice a la superior, automáticamente queda invalidada la norma inferior incongruente con una superior. Sólo puede potencialmente existir la posibilidad de tal invalidación por incongruencia jerárquica si hay un procedimiento previsto para plantear la invalidación y si alguien interesado y legitimado la plantea... se requieren actos específicos y concretos de creación o de invalidación de las normas en cualquier nivel jerárquico." TERÁN CONTRERAS, Juan Manuel. Op. Cit., p. 58.

relación que guardan entre sí las normas, es decir, no se sujeta al procedimiento de reforma.

Entre tratados y leyes federales o locales no se aplica el principio de ley posterior deroga ley anterior, sino el de jerarquía. Los tratados internacionales pueden modificar las leyes que les sean contrarias, porque se encuentran en un plano superior a ellas, además siguiendo el criterio manifestado por la Suprema Corte las leyes federales están subordinadas a los tratados.

Las leyes le son superiores a los reglamentos, y en algún conflicto que se presente entre ambos deben prevalecer las primeras atendiendo al principio de jerarquía.

En vista de lo anterior, para solucionar un conflicto normativo primero se debe atender a la jerarquía que ocupan las normas en el orden jurídico, para determinar así que criterios son los aplicables. A través de la aplicación de ese principio se pueden invocar otros, que le son complementarios.

Criterio de validez: Las normas deben ser creadas apeándose a un procedimiento previamente establecido, si esto no se cumple entonces la norma tiene un vicio que afecta su validez, sin embargo seguirá siendo vigente hasta en tanto una autoridad se pronuncie en el sentido de eliminarla ya sea a través de una derogación que haga el Poder Legislativo o por medio de una resolución del Poder Judicial.

Las normas tienen la característica de ostentar una presunción de validez hasta en tanto no se demuestre lo contrario; por tal motivo debe ser aplicada; ya que no opera una nulidad *ipso iure*, no se elimina automáticamente, es necesario seguir un procedimiento establecido para declarar cuál norma es la válida y éste debe sustanciarse ante la autoridad competente; "...el concepto jurídico en su concepción positivista sostiene la validez jurídica de una norma cuando es emitida por el órgano

competente de conformidad con el procedimiento establecido y no contraviene una norma de rango superior, es decir, cuando es creada conforme al sistema jurídico.”²⁰⁰

“Para poder considerar la existencia de un conflicto normativo se ha asumido que ambas normas son válidas y aplicables, al menos *prima facie*, pero la validez es un atributo de la norma que puede verse afectado en el proceso de solución del conflicto dependiendo del tipo del que se trate.”²⁰¹ Ahora bien, la declaración de invalidez de una norma sólo puede ser realizada por una autoridad competente, mientras ésta no se realice las normas en conflicto seguirán gozando de una presunción de validez.

El criterio de validez está íntimamente relacionado con el de jerarquía, porque para hablar del fundamento de validez se debe hacer referencia a una norma jerárquicamente superior a aquélla que se pretende invalidar; de esta manera cuando la emisión de una norma no se sujete al procedimiento establecido para tal efecto, o no se emita por la autoridad competente, entonces no gozará de una validez formal; para la solución del conflicto normativo que se suscite al respecto será aplicable el principio de jerarquía (por no respetar procedimiento) o en su caso el de competencia (por ser expedida por autoridad diferente), pero ambos criterios también implican que la norma es inválida, por tal motivo la validez puede ser estudiada tanto como un criterio de solución o como una consecuencia.

Algunos criterios de solución a conflictos normativos sólo se encuentran reconocidos en tesis jurisprudenciales, porque no existen expresamente previstos dentro de algún ordenamiento, caso del principio de ley especial priva sobre general, pero tal como lo ha hecho el poder judicial, su fundamento puede derivar de la interpretación de algún artículo constitucional o legal²⁰²; las reglas de solución deben

²⁰⁰ HUERTA OCHOA, Carla. Op. Cit., p. 146.

²⁰¹ Ibidem, p. 155.

²⁰² “Son reglas generales aquellas que tradicionalmente han sido aceptadas en virtud de su incorporación al sistema jurídico a través de la jurisprudencia, como son las relativas a la jerarquía, especialidad o temporalidad, por ejemplo. Se consideran como especiales las reglas que se incluyen expresamente en un sistema jurídico para resolver conflictos de carácter específico, como por ejemplo

atender al caso en concreto, y para su aplicación deben sujetarse en primer término al tipo de relación jerárquica que existe entre las normas.

el artículo 31 de la Constitución alemana que confiere la prevalencia a la ley federal en detrimento de la local en caso de conflicto." HUERTA OCHOA, Carla. Op. Cit., vid. nota 27, p. 167.

CAPÍTULO 4. TRASCENDENCIA DEL RECONOCIMIENTO DE LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS MATERIALMENTE DE LA CONSTITUCIÓN, EN LA JERARQUÍA NORMATIVA DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL

El artículo 133 constitucional prevé como *ley suprema de toda la Unión* a la Constitución, los tratados internacionales y las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución, sin embargo, las leyes federales no pueden ser consideradas como ley suprema porque esto significaría una superioridad de éstas sobre las leyes locales. Entre las leyes federales y las locales no existe una relación de supra-subordinación, sus conflictos se traducen en un problema de competencia, ambas leyes se encuentran en el mismo nivel jerárquico por debajo de los Tratados Internacionales.

En razón de lo anterior, surgen las siguientes interrogantes: ¿cuáles son las leyes del Congreso que el artículo 133 constitucional reconoce como *ley suprema de toda la Unión*?, ¿existe una categoría de leyes emitidas por el Congreso diferentes y superiores a las federales?, ¿el artículo 133 constitucional se refiere con el término *leyes del Congreso emanadas de la Constitución* a las *leyes federales*?, éstas son algunas de las preguntas que es necesario responder para redefinir la jerarquía normativa del orden jurídico mexicano.

En los criterios jurisprudenciales no se encuentran argumentos contundentes sobre la postura de la Corte acerca de este tema, sin embargo, su estudio merece especial atención por las implicaciones que tendría reconocer a estas leyes en la jerarquía normativa del orden jurídico mexicano, más aun, por la relación que guardarían respecto a los tratados internacionales.

Siguiendo la tesis aislada intitulada "*Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto*

de la Constitución federal²⁰³, podría pensarse que todas las *leyes del Congreso de la Unión* emanadas de la Constitución son jerárquicamente inferiores a los tratados internacionales; afirmar lo anterior significaría, sin excepción alguna, que las leyes emitidas por el Poder Legislativo Federal serían sinónimo de *leyes federales*, sin embargo dicha premisa será analizada en este capítulo por considerar que existen leyes superiores a las que ostentan el carácter de federales.

Las leyes federales no pueden considerarse como ley suprema de toda la Unión porque lejos de estar por encima de las leyes locales se encuentran en una situación de coexistencia, la ley federal debe aplicarse en un ámbito que no invada las disposiciones locales, lo anterior se debe a que la Constitución establece una división de competencias, más no una superioridad entre el ámbito federal frente al local.

Catalogar a todas las leyes emitidas por el Congreso de la Unión como *leyes federales* sería un error, ya que se estaría contrariando el sentido del artículo 133 de nuestra Constitución que establece como Ley Suprema de toda la Unión las siguientes:

- i. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que goza de supremacía;
- ii. Los tratados internacionales, que de acuerdo con la tesis aislada P.LXXVII/99 se encuentran por encima de las leyes federales; y
- iii. Las Leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución.

Es posible distinguir entre dos tipos de leyes expedidas por el Congreso de la Unión:

- i. Las que están *en el mismo nivel jerárquico* que las leyes locales, es decir las *leyes federales*, y

²⁰³ Semanario Judicial de la Federación. 9ª época, Pleno, T. X, Tesis Aislada P. LXXVII/99, noviembre 1999, p. 46.

- ii. Las que se encuentran jerárquicamente por encima de las leyes locales, por estar contempladas como *Ley Suprema de toda la Unión*, y que algunos autores han nombrado como *leyes constitucionales o nacionales*.

Si bien es cierto que en la tesis aislada P.LXXVII/99 se pueden encontrar parámetros para delimitar la jerarquía normativa en el orden jurídico mexicano, también lo es que no da bases suficientes para aclarar cuáles son las leyes del Congreso de la Unión que de acuerdo con el artículo 133 constitucional son *ley suprema de toda la Unión*, y por lo tanto no termina de definir el orden jerárquico normativo del Estado Mexicano.

En dicha tesis el Poder Judicial Federal mencionó que la doctrina ha considerado la existencia de "leyes constitucionales", sin embargo no pronunció su postura al respecto, por lo que deja abierta la discusión sobre un tipo de leyes emitidas por el Congreso de la Unión superiores a las federales.

Determinar cuáles son las leyes del Congreso de la Unión que son ley suprema reviste importancia por los posibles conflictos normativos que se pueden presentar entre las mismas con los Tratados Internacionales y con las leyes propiamente federales, ya que la jerarquía normativa puede ser invocada como un criterio de solución.

4.1. CONCEPTO DE LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE EMANAN MATERIALMENTE DE LA CONSTITUCIÓN.

Todas las leyes federales son expedidas por el Congreso de la Unión, pero no todas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión son leyes federales, en este sentido lo que falta resolver es cuáles son unas y cuáles son otras.

Las leyes del Congreso de la Unión que son ley suprema de toda la Unión se encuentran por encima de las leyes federales y locales, situación que también se

presenta entre estos ordenamientos y los tratados internacionales; en consecuencia pueden ser consideradas como leyes que integran el orden normativo nacional.

Para explicar lo anterior es necesario retomar lo expuesto en el segundo capítulo sobre los órdenes normativos, que a saber son los siguientes:

- i. El orden normativo nacional, al que pertenecen todas las normas que el artículo 133 constitucional considera como ley suprema de toda la Unión.
- ii. El orden normativo federal, en el que se ubican las leyes federales, y
- iii. El orden normativo local, en el que se encuentran las normas expedidas por los órganos de las Entidades Federativas.

Las características que distinguen a un orden normativo de otro son los órganos que participan en la creación de las normas que integran los mismos y la relación de supra-subordinación que se da entre sus normas.

En el **orden normativo nacional** participan órganos que ejercen *funciones nacionales*, así se tiene que para la elaboración y reforma de la Constitución intervienen el Poder Constituyente y el Supremo Poder Reformador, respectivamente; y por lo que respecta a la celebración de Tratados Internacionales participan el Presidente de la República y la Cámara de Senadores como *órganos nacionales*.

Los ordenamientos que pertenecen al orden nacional no distinguen ámbitos de competencia local y federal, al contrario, pueden aplicarse e invocarse sin distinción de ámbito territorial ni competencial, se trata de normas de *aplicación general*; para este tipo de normas no existe restricción.

Por lo que hace a la *Constitución*, ésta no puede pertenecer al orden normativo federal, porque a través de sus normas crea y delimita dicho orden;

A -

además de que la eficacia de las *normas constitucionales* rebasan la de cualquier *norma federal*.

Los *Tratados Internacionales* llegan a condicionar o repercutir en el contenido de las normas federales y locales; no pueden ser considerados dentro del orden normativo federal, deben colocarse en el orden normativo nacional.

En lo relativo a las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, también se puede hacer una división, por una parte, entre leyes elaboradas por el Congreso que forman parte del *orden normativo nacional* y, por otra parte, entre leyes emitidas por el Congreso que pertenecen al *orden normativo federal*. Las primeras son aquellas previstas por el artículo 133 constitucional como ley suprema de toda la Unión; "...las únicas leyes del Congreso a que se puede referir el artículo 133 son las leyes que no son del ámbito federal sino del ámbito nacional, pues las leyes propiamente del ámbito federal nunca pueden entrar en conflicto constitucionalmente válido con la legislación local –si cada quien respeta su ámbito no puede haber conflicto- sino que sólo pueden entrar en tal conflicto las leyes del ámbito nacional".²⁰⁴

Los **órdenes normativos federal y local** son coexistentes, ninguno está por encima del otro, sin embargo ambos se encuentran subordinados al orden nacional, en este último se encuentra la Constitución en la cúspide y en un segundo nivel los *Tratados Internacionales*.

Por su parte, las normas que integran el orden normativo federal, como es el caso de las leyes federales, tienen una aplicación restringida, se subordinan al orden normativo nacional y se encuentran condicionados por los ámbitos de competencia.

En otro orden de ideas y por lo que respecta a cuáles son las leyes que emanan de la Constitución es pertinente señalar que las leyes pueden ser analizadas desde un punto de vista formal y material, con el primero se atiende al órgano que

²⁰⁴ TERÁN CONTRERAS, Juan Manuel. Op. Cit., p. 58.

las elaboró, que debe ser el legislativo, y con el segundo se alude a las características de las normas. No obstante de esta distinción, con el término *emanar materialmente* también se puede hacer referencia al *contenido* de las normas.

El término "emanen de ella", establecido en el artículo 133 constitucional, se ha interpretado de distintas maneras, como son las siguientes:

- a) De acuerdo con el maestro Arellano García²⁰⁵, el término *emanen de ella* hace alusión a que las leyes no contradigan ni vulneren la Constitución, y si esto sucede las leyes del Congreso de la Unión no tendrán el carácter de supremas y no emanarán de la Constitución.
- b) Para el maestro Mario de la Cueva²⁰⁶, ese término se refiere a la extensión del contenido de la Constitución a través de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, de esta manera, no todas las leyes del Congreso podrían considerarse como emanadas de nuestro máximo ordenamiento, porque sólo una cuantas extienden su contenido.

En el presente capítulo con el término *materialmente* se pretende hacer referencia al contenido de la norma; bajo esta tesis es necesario considerar que las leyes pueden emanar de la Constitución en un *sentido formal* y en un *sentido formal y material*, el formal se refiere a un procedimiento de creación previsto en el texto constitucional, y el sentido material, desde el punto de vista que ya quedó expresado, es decir, al contenido.

En este sentido, las leyes del Congreso de la Unión que emanan *materialmente* de la Constitución son leyes del orden nacional, diferentes y

²⁰⁵ ARELLANO GARCÍA, Carlos. Op. Cit., p. 3.

²⁰⁶ "...todas las normas que emanan materialmente de la norma fundamental son derecho constitucional... son la rama central y más alta del tronco que sirve de sustento a todo el orden jurídico... Villoro Toranzo vio con claridad la existencia de este primer grupo de normas al expresar que son las que dicta el congreso sobre la "materia que se refiere o relaciona con la constitución",...". CUEVA, Mario de la. Op. Cit., p. 114.

superiores a las *leyes federales*. Para reafirmar lo anterior es pertinente exponer la postura de la doctrina mexicana respecto a estas leyes que el artículo 133 constitucional considera como *supremas de toda la Unión*.

4.1.1. TESIS DE MARIO DE LA CUEVA.

El maestro De la Cueva retomando el concepto de supremacía material de la Constitución, considera que si una norma contradice el contenido de nuestro máximo ordenamiento entonces carecerá de legitimidad, en este sentido señala que en el problema de la jerarquía de las normas se debe analizar la jerarquía material y la formal.²⁰⁷

Refiriéndose a las leyes del Congreso de la Unión que emanan materialmente de la Constitución indica que: "Algunas de las leyes que emite el poder legislativo constituyen el desarrollo de los preceptos constitucionales, esto es, son el cuerpo y el alma de la Constitución que se expanden, determinando, precisando y diciendo con la mayor claridad y en todos sus detalles, lo que son y lo que significan el cuerpo y el alma de la ley fundamental... son normas que hacen explícito el sentido pleno de los textos constitucionales, son, por decirlo así, la Constitución misma, fuerza viva que se desarrolla siguiendo sus leyes internas para explicar a los hombres todo lo que es, pero sin salirse nunca ni de su cuerpo ni de su alma..."²⁰⁸

Bajo esta tesis, las leyes del Congreso de la Unión que no emanan *materialmente* de la Constitución son aquellas que regulan diversos aspectos de la vida social y versan sobre materia distinta de la Constitución, como son las normas mercantiles, civiles, administrativas, etcétera; el maestro De la Cueva precisa que estas normas derivan de la Constitución, pero en un aspecto *formal*. Lo anterior lo lleva a plantear la idea de una jerarquía material y de una jerarquía formal de las normas.

²⁰⁷ Cfr. CUEVA, Mario de la. Op. Cit., p. 115.

²⁰⁸ Ibidem, p. 113. (Énfasis añadido).

Todas las leyes del Congreso de la Unión coinciden en el procedimiento de elaboración (aspecto formal), sin embargo siguiendo el planteamiento del maestro De la Cueva éstas pueden diferenciarse por la materia que regulan, de esta manera se puede argumentar la existencia de normas que emanan de la Constitución desde un punto de vista formal y material, y otras que únicamente reúnen el aspecto formal (procedimiento).

Siguiendo las ideas expuestas por este autor, se pueden diferenciar dos grupos de normas²⁰⁹, a un grupo se les reconoce una jerarquía material y formal, y al otro únicamente una jerarquía formal. Al primer grupo pertenecen, de acuerdo con el maestro De la Cueva, las *leyes orgánicas*, las *leyes reglamentarias* y las *leyes sociales*; al segundo grupo pertenecen las normas que el Congreso emite para regular la vida social, y a las que este autor se refiere como *leyes ordinarias*, mismas que también han sido designadas como *leyes que tienen apoyo en la Constitución*, tal como se precisó en el capítulo segundo.

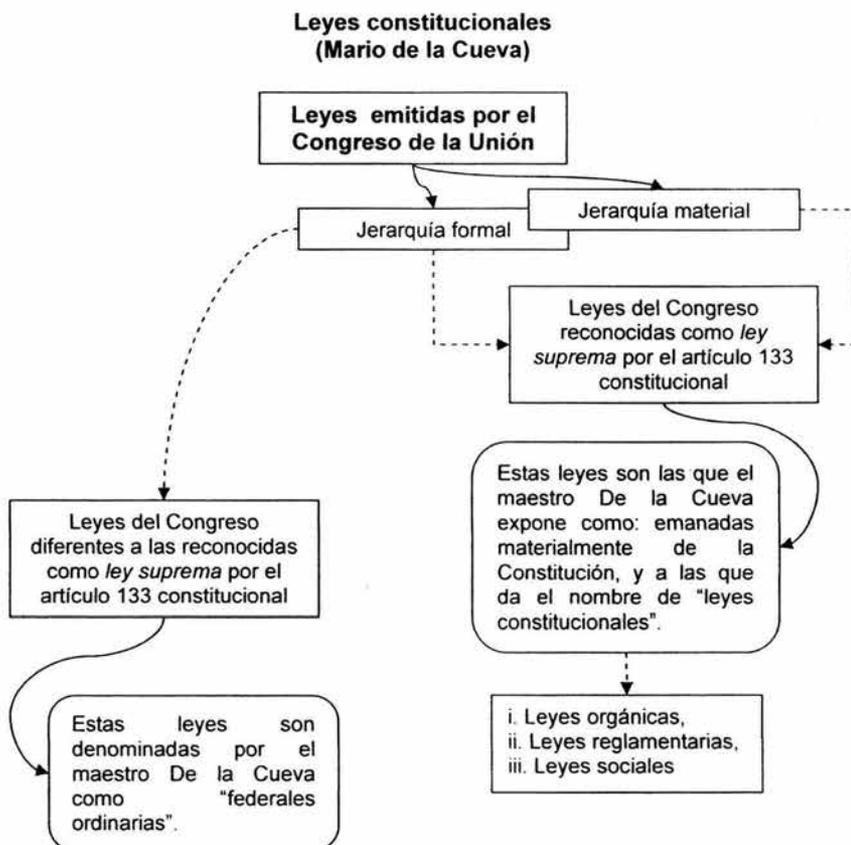
Todas estas ideas llevan al maestro De la Cueva a considerar que: "...no puede aceptarse que un precepto de una ley ordinaria se interprete en el sentido de que constituye una modificación de una ley orgánica o reglamentario (sic) o social de la Constitución, porque esa interpretación estaría en contra de la declaración expresa del legislador,... siendo así que la ausencia de una nueva declaración del legislador es un indicio cierto de que no tuvo el propósito de efectuar la reforma. Por lo tanto, en la hipótesis de una contradicción entre las disposiciones de dos leyes de los distintos grupos, prevalece la que está contenida en la ley que emana materialmente de la Constitución, no obstante que la ley perteneciente al otro grupo sea posterior en fecha."²¹⁰

Derivado de lo anterior pueden explicarse dos niveles jerárquicos entre las normas emitidas por el Congreso de la Unión; por tal motivo entre algunas de estas leyes no podrá operar el principio de *ley posterior deroga anterior* porque este criterio

²⁰⁹ CUEVA, Mario de la. Op. Cit., p. 115.

²¹⁰ Ibidem, p. 116.

únicamente puede aplicarse en relaciones de coordinación. Para explicar lo anterior se presenta el esquema siguiente:



De esta manera las normas que ostentan una jerarquía material (por desarrollar el contenido de una norma constitucional), se encontrarán en un plano superior a las que únicamente reúnen la forma de creación establecida en la Constitución.

Si bien es cierto que una norma que prevé la creación de otra será superior a la norma creada, es importante destacar, que las normas también pueden encontrarse subordinadas en virtud del reconocimiento expreso que realiza el texto

constitucional, tal como sucede con los Tratados Internacionales, que sin establecer el procedimiento de creación de las leyes federales o locales, están reconocidos por el artículo 133 constitucional como *ley suprema*; lo mismo sucede con las leyes del Congreso emanadas materialmente de la Constitución, y que el maestro De la Cueva nombra como "leyes constitucionales", éstas son superiores a las *federales* y *locales* porque también están reconocidas como *ley suprema* por nuestro texto constitucional (artículo 133).

El maestro Mario de la Cueva llegó a nombrar a las leyes del Congreso de la Unión a que se refiere el artículo 133 constitucional como "leyes constitucionales", pero esta denominación es cuestionable, ya que todas las leyes para ser válidas deben ser constitucionales.

Para el autor en mención "...las leyes que emanan de la Constitución, aun expedidas por el mismo órgano legislativo, se dividen en dos categorías de rango distinto: a) *Las leyes constitucionales...*, que son las que emanan material y formalmente de la Constitución, ocupan un grado superior inmediatamente después de la carta magna. b) *Las leyes ordinarias*, que son las que sólo formalmente emanan de la Constitución, son un tercer grado, inferior a las leyes constitucionales."²¹¹

4.1.2. TESIS DE JORGE CARPIZO.

El doctor Carpizo ha manifestado que: "Si las leyes que emanan de la Constitución, a las que se refiere el artículo 133 constitucional, fueran las federales, en México existiría supremacía de éstas sobre las locales; entonces todos los artículos constitucionales mencionados -16, 40, 41, 103, 105- serían contradictorios con el artículo 133. En una Constitución no pueden existir contradicciones..."²¹², lo

²¹¹ CUEVA, Mario de la. Op. Cit., p. 117.

²¹² CARPIZO, Jorge. "Los Tratados Internacionales tienen jerarquía superior a las leyes federales. Comentario a la tesis 192,867 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", verlo en: *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, D.F., núm. 3, 2000, p. 180.

anterior significa que en el orden jurídico mexicano existe una categoría de leyes del Congreso de la Unión, que se encuentran en un nivel jerárquico superior al de las leyes federales y locales.

Este autor explica que las leyes federales y locales se encuentran en una relación de coexistencia, y que los aparentes conflictos que surjan entre ellas se traducen en problemas de competencia, ya que una autoridad federal no puede invadir el ámbito de competencia de una autoridad local y viceversa.

Además, explica que entre las leyes emitidas por el Congreso de la Unión se presentan diferencias en relación a la materia que regulan, en este sentido señala que: "... si bien todas las leyes emanadas del congreso federal son formalmente idénticas, materialmente no lo son, pues algunas de ellas son la Constitución que se desarrolla, que se extiende y que se vivifica. Y estas leyes constitucionales son a las que se refiere el artículo 133 como supremas."²¹³ "Las leyes constitucionales son aquellas que afectan la unidad del estado federal, es decir, su ámbito de aplicación es tanto federal como local; como ejemplo se puede señalar la Ley de Amparo."²¹⁴

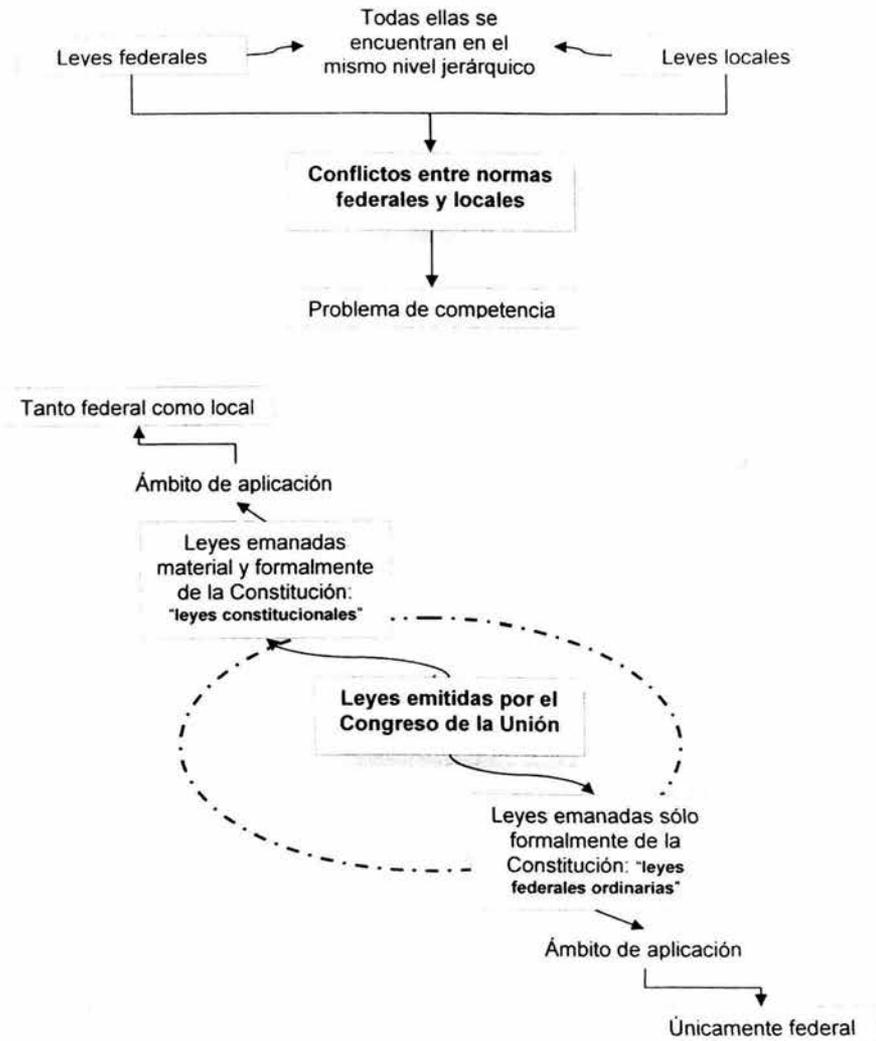
Derivado del pensamiento de este autor se puede afirmar que si las leyes federales y las locales ocupan la misma jerarquía, y los problemas que surjan entre ellas son de competencia, entonces las *Leyes del Congreso de la Unión que emanan de Constitución*, a que se refiere el artículo 133 como *ley suprema*, no son las leyes federales, porque si se diera esa interpretación se estaría colocando a las leyes federales por encima de las leyes locales.

Retomando las ideas expuestas por el doctor Carpizo, se pueden señalar dos aspectos principales para considerar a las leyes como emanadas materialmente de la Constitución, el primero se refiere al contenido que desarrollan y el segundo al ámbito de aplicación.

²¹³ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Op. Cit., p. 19.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 442.

Leyes Constitucionales (Jorge Carpizo)



Para el doctor Carpizo la jerarquía normativa del derecho mexicano presenta el siguiente orden: a) Constitución, b) Leyes Constitucionales y Tratados Internacionales, c) Leyes Federales y Leyes Locales.

Observaciones a las tesis expuestas por los maestros De la Cueva y Carpizo.- La jerarquía del orden jurídico mexicano puede ser actualizada en razón del propio artículo 133 constitucional, de acuerdo a las ideas expuestas por De la Cueva y Carpizo. Sin embargo lo expuesto por ambos autores, puede ser objeto de las siguientes observaciones:

I. La primera observación es en relación a qué leyes deberán ser consideradas como emanadas materialmente de la Constitución. El maestro De la Cueva explica que las leyes orgánicas se encuentran dentro del grupo de leyes que emanan *materialmente* de la Constitución; para él la característica que permite calificar a una norma con jerarquía material es el contenido. No obstante lo expuesto por este autor, es cuestionable considerar a las leyes orgánicas por encima de las leyes federales y locales, por los siguientes aspectos:

a. La razón que lleva a reconocer un tipo de leyes emanadas del Congreso de la Unión superiores a las leyes federales, es que se protejan contenidos que desarrollan principios fundamentales, contenidos que expanden el sentido de las normas constitucionales, para que este tipo de leyes prevén sobre otras que regulan materias que no generan el mismo impacto social.

b. Las leyes orgánicas federales se limitan a regular la creación y funcionamiento de órganos federales; estos órganos deben apegarse a su ámbito de competencia, siendo federales no pueden invadir el ámbito local y viceversa, lo anterior trae como consecuencia que no sea lo mismo una ley sustantiva que debe aplicarse tanto al ámbito federal y local, que una ley que sólo puede aplicarse al ámbito federal como sucede con la leyes orgánicas de la Federación.

c. Por tal motivo, para describir a una ley del Congreso como emanada materialmente de la Constitución, además de la materia que regulan debe tomarse en cuenta el ámbito de aplicación, esto es, si se trata de un ámbito amplio

(federación más entidades federativas) ya que si éste es restringido (sólo federación), no podrán ser estimadas como ley suprema.

II. La segunda observación es en relación a la denominación que deben recibir las leyes emanadas materialmente de la Constitución. Los autores en comento, emplearon el término "*leyes constitucionales*" para describir a las leyes materia del presente análisis. Para determinar la idoneidad o no de la denominación "*leyes constitucionales*", se presenta un análisis de la posición de la doctrina al respecto:

a. Siguiendo las ideas manifestadas por el maestro *Nava Negrete*²¹⁵, con la expresión "ley constitucional" se alude a que la ley es acorde con la Constitución, esto es, que no va en contra de los mandatos constitucionales, este autor describe la constitucionalidad como un calificativo que deben tener las normas, por lo que sería inadecuado emplear este término para identificar una categoría especial de leyes.

b. Gabino Fraga: De acuerdo con el pensamiento del maestro *Gabino Fraga*, desde un punto de vista formal, una ley constitucional es aquella que sigue un procedimiento más complicado de elaboración y es creada por un órgano especial.

Atendiendo a la autoridad formal de la ley, las leyes pueden clasificarse en *constitucionales* u *ordinarias* (secundarias), de acuerdo al poder que en ellas intervienen y al procedimiento para su formación y modificación. Las primeras son las que emanan del Poder Legislativo Constituyente, después de un procedimiento laborioso y complicado previsto por el artículo 135 de la Constitución, las segundas provienen del poder legislativo ordinario, y siguen un procedimiento más sencillo que el previsto para las leyes constitucionales.

En virtud de lo anterior queda claro que no es adecuado denominar a las leyes del Congreso de la Unión que emanan materialmente de la Constitución con el nombre de "*leyes constitucionales*", sin embargo sí es posible reconocer sus

²¹⁵ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit., pp. 74 y ss.

características, mismas que servirán posteriormente para describir los tipos de leyes que el Congreso puede elaborar y para dar un concepto de las mismas.

III. La tercera observación es en relación a la autoridad formal de la ley, ya que entre las "leyes constitucionales" expuestas por ambos autores, y las "leyes federales ordinarias" no se presenta un procedimiento de mayor dificultad, esto significa que ambas tienen la misma jerarquía formal, por lo que sería necesario prever un procedimiento más complicado para las leyes que emanan materialmente de la Constitución.

Opiniones negando la existencia de leyes emanadas materialmente de la Constitución.- Para *Gabino Fraga* el contenido del artículo 133 constitucional no pretende establecer una categoría de leyes del Congreso de la Unión diferentes a las leyes federales, al respecto señala que: se dice que hay una categoría de leyes cuya calidad de suprema es reconocida por el artículo 133 constitucional, "...la redacción misma del precepto da idea muy clara de que su alcance es el de resolver el conflicto entre las leyes federales y las leyes locales que pudieran contradecirlas; pero no el de establecer una categoría especial de leyes emanadas de la Constitución oponiéndolas a leyes que no emanan de ella, pues el sistema de ésta es que todos los actos de los poderes públicos tengan su fuente en la propia Constitución."²¹⁶ Con lo anterior este autor se manifiesta negando la existencia de leyes emanadas materialmente de la Constitución.

De las ideas expuestas por el maestro *Tena Ramírez* se puede interpretar que las únicas leyes del Congreso que pueden considerarse como supremas son aquellas que están de acuerdo con la Constitución, y que éstas prevalecerán sobre las locales cuando estas últimas sean inconstitucionales, ya que si ambas son acordes con el texto constitucional se deberán aplicar en su respectivo ámbito, porque el derecho federal y el local son coexistentes, no se encuentra uno por encima del otro. *Tena Ramírez* sostuvo lo siguiente: "...las leyes y tratados federales

²¹⁶ FRAGA, Gabino. Op. Cit., p. 40.

cuando son *constitucionales*, prevalecen sobre las leyes *inconstitucionales* de los Estados. Sólo en este sentido las leyes federales tienen primacía sobre las locales, como éstas la tendrían si ellas fueran las constitucionales... No se trata de la primacía de lo federal sobre lo local, sino de lo constitucional sobre lo inconstitucional.²¹⁷

*Fix-Zamudio*²¹⁸ explica que desde un punto de vista material, tienen mayor trascendencia las leyes federales que desarrollan preceptos constitucionales, pero esto no les otorga una superioridad sobre las leyes que se consideran federales ordinarias, si estas últimas no tienen vicios de inconstitucionalidad. En este sentido, no acepta la tesis de *leyes constitucionales* expuesta por De la Cueva y Carpizo, argumentando que la supremacía de la Constitución no se apoya en el carácter material de sus normas, sosteniendo que la preeminencia de las normas constitucionales se debe al procedimiento de creación y de reforma.

No obstante lo anterior, es importante destacar que si se considerara que todas las leyes del Congreso de la Unión son las leyes federales, entonces se estaría eliminando la clasificación de leyes supremas que hace el artículo 133 constitucional.

Aportaciones de la doctrina mexicana sobre leyes intermedias.- El maestro De la Cueva y el doctor Carpizo no son los únicos autores que han expuesto las ideas de una categoría de leyes inferiores a la Constitución y superiores a las federales ordinarias. Para reconocer las características y ventajas del reconocimiento de las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución a que se refiere el artículo 133 constitucional, es indispensable estudiar las ideas que Mariano Coronado, Mariano Otero, Fix-Zamudio y Valencia Carmona han referido sobre una categoría de leyes superiores a las ordinarias, así como las ideas de Villoro Toranzo sobre el contenido de las leyes del Congreso; para tal efecto se presenta parte del pensamiento de estos autores:

²¹⁷ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. Cit., p. 546.

²¹⁸ Vid. FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit., p. 73.

a. **Mariano Otero.**- Al presentar su voto particular sobre el Acta de Reformas de 1847, sostuvo que: "...esta ley –refiriéndose a la del sistema electoral-, la de garantías, la de responsabilidad, y las demás en que se reglamente la acción de los Poderes Supremos no deben ser iguales, sino superiores á (sic) todas las otras leyes secundarias, se establece que ellas sean caracterizadas y distinguidas con el nombre especial de *constitucionales*, y que no se reformen sino mediando un espacio de seis meses entre la presentación del dictámen que lo proponga y su discusión. Esta medida libraré á (sic) leyes tan interesantes de los malos efectos de la precipitación..."²¹⁹

En el artículo 20 del Proyecto presentado por Otero se establecía la existencia de las leyes que él denominó como *constitucionales*, dicho artículo fue adoptado en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 bajo el numeral 27. Cabe precisar que estas leyes al contar con un procedimiento especial de reforma se colocaban jerárquicamente por encima de las leyes que eran elaboradas, modificadas y derogadas por el procedimiento ordinario.

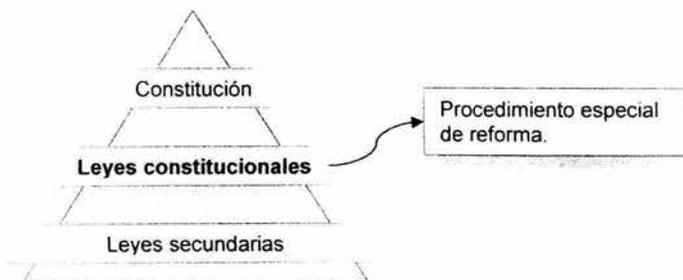
La razón que llevó a Otero a plantear la existencia de este tipo de leyes²²⁰ fue que el ordenamiento constitucional sólo podía ser respetado y duradero si contaba con pocos principios y todos de carácter fundamental, ya que al contener principios disputables llegaría un momento en que se tendría que discutir nuevamente la Constitución existiendo el riesgo de apresurar su ruina.

Las leyes que en el Acta de Reformas se consideraron como constitucionales, a propuesta de Mariano Otero, fueron las que regulaban las garantías individuales, las que se referían al derecho de la ciudadanía, la de libertad de imprenta, la que regulaba el sistema electoral, la de la Guardia Nacional, y las que reglamentaran normas constitucionales generales. El planteamiento realizado por Otero se describe de manera general a continuación:

²¹⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales*. Op. Cit., pp. 462-463.

²²⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 462

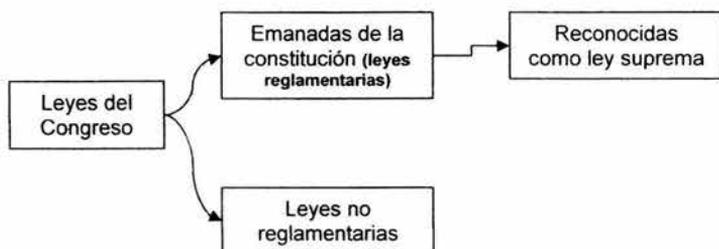
Leyes constitucionales
(Voto Particular de Mariano Otero)



b. Mariano Coronado.- Al exponer su análisis del artículo 126 de la Constitución de 1857, que establecía la supremacía constitucional, señaló que las leyes del Congreso consideradas por dicho precepto como ley suprema eran aquellas que desarrollaban algún precepto constitucional de materia federal²²¹, refiriéndose específicamente a las reglamentarias. Al equiparar las leyes del Congreso de la Unión emanadas de la Constitución con las leyes reglamentarias se puede interpretar que Coronado distinguía entre leyes emitidas por el Congreso que ostentaban el carácter de supremas de otras a las que no se les podía reconocer dicho carácter.

²²¹ Cfr. CORONADO, Mariano. Op. Cit., p. 234.

**Leyes del Congreso federal reconocidas como ley suprema
(Mariano Coronado)**



c. **Fix-Zamudio y Valencia Carmona.**- Para enfrentar los problemas que generan las diversas reformas constitucionales "...Héctor Fix Zamudio ha propuesto que es conveniente introducir en nuestro orden constitucional un conjunto de ordenamientos... que desde el punto de vista formal y no exclusivamente material, puedan considerarse como intermedias entre las normas fundamentales que desarrollan y las disposiciones legislativas ordinarios (sic)."²²²

Estas leyes intermedias, tienen como objetivo "...desarrollar directamente preceptos constitucionales (leyes orgánicas, reglamentarias o la combinación de ambas, o aquellas dirigidas a la tutela de los derechos de la persona humana), deben ser aprobadas, modificadas o derogadas por medio de un procedimiento específico, con mayores requisitos que los exigidos para la expedición, reforma o derogación de las disposiciones legales ordinarias, pero menos complejo que el que se requiere para las reformas a la carta fundamental."²²³

Fix Zamudio y Valencia Carmona señalan que la razón que ha llevado a incorporar este tipo de leyes en algunas constituciones latinoamericanas ha sido corregir el error de técnica legislativa en que se ha incurrido al contemplar en el texto constitucional disposiciones de carácter reglamentario que ponen en riesgo la

²²² FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit., p.120.

²²³ Ibidem, pp.120-121.

estabilidad de la permanencia de los preceptos fundamentales, de esta manera sostienen que "...uno de los errores más frecuentes en la técnica legislativa constitucional se refiere a la incorporación en las Cartas Fundamentales de preceptos excesivamente reglamentarios y que con frecuencia carecen de la naturaleza de normas materialmente constitucionales..."²²⁴

Los autores en mención no especifican que las leyes intermedias a que ellos se refieren en su estudio coincidan con la categoría de leyes del congreso que el artículo 133 constitucional considera como suprema de toda la Unión, pero comentan que sería conveniente introducirlas en la Constitución.

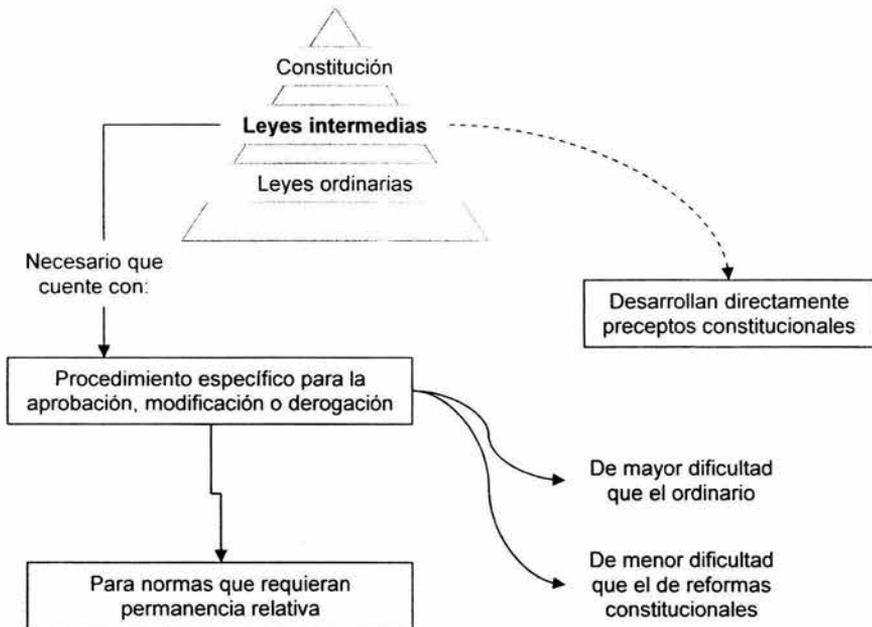
Es importante resaltar que el doctor Fix- Zamudio no está de acuerdo en reconocer una jerarquía entre las leyes del Congreso atendiendo a la materia, y como ya quedó expresado anteriormente, manifiesta que el artículo 133 constitucional no se refiere a diferentes jerarquías entre las leyes del Congreso.

A pesar de que no se refieren a las leyes de Congreso reconocidas como supremas por el artículo 133 constitucional, su planteamiento sirve para justificar que en el orden jurídico mexicano sea plenamente reconocido un tipo de leyes superiores a las federales ordinarias.

Una de las aportaciones de estos autores que es conveniente combinar con la redacción del artículo 133 constitucional, en la parte que se ha venido desarrollando, es la relativa al procedimiento especial de elaboración, reforma y derogación de estas leyes intermedias, y que en términos generales se refiere a lo siguiente:

²²⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit., pp.120.

Propuesta de leyes intermedias (Fix-Zamudio y Valencia Carmona)



Ambos autores indican que en el voto particular de Otero se encuentra un antecedente de las leyes que ellos exponen con la denominación de intermedias. También destacan que en Constituciones de otros Estados ya se prevé una categoría de leyes que se encuentran entre la Constitución y las leyes federales ordinarias, por medio de las cuales se pretenden regular cuestiones reglamentarias que desarrollan un precepto constitucional. De acuerdo con Fix-Zamudio y Valencia Carmona, con la incorporación de estas leyes se ha pretendido mejorar la técnica legislativa constitucional, y dar así una mayor permanencia a la Constitución. Como ejemplo pueden citarse:

i. Constitución francesa. - Los autores en mención exponen que la Constitución francesa en su artículo 46 considera como *ley orgánica* a los ordenamientos que desarrollan normas constitucionales sobre los poderes públicos, con un

procedimiento de aprobación y creación diferente al ordinario, que les permite ubicarse jerárquicamente entre la Constitución y las leyes secundarias. Precisan que la doctrina y la jurisprudencia del Consejo Constitucional consideran a estas leyes en un nivel intermedio entre las normas constitucionales y las ordinarias.²²⁵

ii. Constitución española. - El artículo 81 de la Constitución de España dispone que son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución, y que dichas leyes cuentan con un procedimiento especial; "...se trata de ordenamientos con un valor formal intermedio entre las leyes ordinarias y la Constitución..."²²⁶

iii. Constituciones latinoamericanas. - Los autores en mención indican que las constituciones de Chile, Colombia y Ecuador, entre otras, ya contemplan leyes intermedias entre la Constitución y las ordinarias²²⁷, para las que se prevén procedimientos especiales de elaboración, reforma y derogación.

Por lo que respecta a la constitución Chilena se puede destacar el artículo 82, fracción I, que señala como atribución del Tribunal Constitucional ejercer el control de la constitucionalidad de las leyes orgánicas constitucionales antes de su promulgación y de las leyes que interpreten algún precepto de la Constitución. "La jurisprudencia del citado tribunal –Tribunal Constitucional- ha establecido al respecto que las mencionadas "leyes orgánicas constitucionales" ocupan un lugar intermedio entre la carta fundamental y las leyes ordinarias."²²⁸

En la Constitución de Colombia las leyes en mención han sido denominadas como *estatutarias*; cuentan con un procedimiento especial, el proyecto de las mismas

²²⁵ Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. Op. Cit., p. 127.

²²⁶ Ibidem, p. 128.

²²⁷ Cfr. Ibidem, pp. 131 y ss.

²²⁸ Ibidem, p. 132.

debe ser revisado previamente por la Corte Constitucional, para que decida sobre su inconstitucionalidad (artículos 152 y 153).

En el artículo 143 de la Constitución de Ecuador establece que una ley ordinaria no podrá modificar una ley orgánica ni prevalecer sobre ella, ni siquiera a título de ley especial, de esta manera se establece una jerarquía entre ambos ordenamientos. Por su parte el artículo 142 señala cuáles serán consideradas como leyes orgánicas.

Las leyes que Mariano Otero denominó como *constitucionales*, y aquellas que Fix-Zamudio y Valencia Carmona estudiaron como intermedias, se presentan en este apartado porque al igual que las leyes del Congreso que el artículo 133 constitucional establece como supremas, también se encuentran subordinadas a la Constitución y por encima de las leyes federales y locales.

d. Villoro Toranzo.- Retomando las ideas expuestas por Alfonso Monroy Preciado, presenta una clasificación entre *leyes secundarias "simpliciter"* que son las que el Congreso expide en uso de sus facultades, pero con contenido distinto al de la Constitución y *leyes secundarias "secundum quid"*, que pueden ser orgánicas, reglamentarias y complementarias, las primeras desarrollan la Constitución y las complementarias la adicionan.²²⁹

Del planteamiento anterior es importante resaltar que las leyes emitidas por el Congreso pueden distinguirse por su contenido, lo que ha sido estudiado por algunos autores como jerarquía material. No obstante lo anterior cabe destacar que para Villoro tanto las normas *simpliciter* y las *secundum quid* se encuentran en la misma jerarquía.

Los argumentos de los autores que anteceden permiten reconocer la necesidad de contar con leyes que por extender el contenido del texto constitucional

²²⁹ Cfr. VILLORO TORANZO, Miguel. Op. Cit., pp. 305 y ss.

son de mayor importancia que las federales ordinarias, y que serán estudiadas en este apartado como leyes del Congreso emanadas materialmente de la Constitución.

Características de las leyes del Congreso emanadas materialmente de la Constitución.- Retomando la clasificación de las leyes expuesta en el capítulo segundo, se puede indicar que algunas leyes del Congreso de la Unión se aplican para todo el territorio (tanto en el ámbito federal como local), mientras que otras sólo pueden aplicarse en el ámbito federal en virtud de que las Entidades Federativas pueden legislar sobre la misma materia (leyes coincidentes), caso éste en el cual respetando el principio de competencia debe aplicarse dentro de un Estado la ley local y no la federal.

Las leyes del Congreso de la Unión que sean aplicables en el ámbito federal y local, por no existir facultad para los Estados de regular sobre la misma materia, deberán considerarse jerárquicamente por debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales (que sólo pueden aplicarse al *ámbito federal*); por lo que puede hablarse de:

a. *Leyes del Congreso de la Unión de aplicación general.-* Existen leyes que pueden ser invocadas y aplicadas tanto en el ámbito federal como en el local, en virtud de que constitucionalmente se reserva como facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre una determinada materia; como ejemplo se tienen la Ley de Amparo y el Código de Comercio, materias en las que sólo existe un ordenamiento aplicable tanto para la Federación como para las Entidades Federativas.

b.- *Leyes del Congreso de la Unión de aplicación restringida.-* Existen leyes que exclusivamente pueden ser aplicadas en el ámbito federal, en virtud de que las Entidades Federativas pueden legislar sobre la misma materia, las que deben respetar la competencia, ya que una ley local no puede aplicarse al ámbito federal así como una ley federal no puede regular una situación que corresponde a la

A

legislación local. Se trata aquí de las leyes propiamente federales. Como ejemplo se pueden citar la Ley de Asentamientos Humanos, el Código Civil y el Código Penal.

Retomando lo expuesto en el segundo capítulo sobre las leyes federales, y sumando algunas características, puede afirmarse que las *leyes propiamente federales*, y que autores como Carpizo y De la Cueva han denominado “federales ordinarias”, se distinguen por ser vigentes estrictamente para el ámbito federal; como ejemplo pueden citarse las leyes orgánicas que van dirigidas específicamente a órganos de gobierno federal, o bien las leyes que tienen apoyo en la Constitución (leyes ordinarias) que regulan materias que en las Entidades Federativas también se pueden legislar para el ámbito local, es decir leyes que se emiten en uso de facultades coincidentes.

En este orden de ideas, las leyes que el Congreso de la Unión emita en uso de facultades coincidentes y coexistentes serán siempre “leyes federales”, y las leyes que tiendan a regular a un órgano de gobierno federal, también siempre deberán considerarse como *leyes federales* y por lo tanto se colocarán por debajo de los Tratados Internacionales y en el mismo nivel jerárquico que las *leyes locales*.

Al igual que la Constitución y que los Tratados Internacionales, las leyes del Congreso de la Unión a que se refiere el artículo 133 constitucional como ley suprema de toda la Unión, son *leyes de aplicación general*, por lo que deben ser consideradas dentro del orden normativo *nacional*.

Denominación que pueden recibir las leyes emanadas materialmente de la Constitución.- Son distintas las posturas que defienden o critican la existencia de estas leyes diferentes a las federales ordinarias, de los argumentos en favor, así como de los puntos de vista en contra, es posible proponer un nombre para este tipo de leyes contempladas en la redacción del artículo 133 constitucional. Para determinar cuál es el más adecuado se describen las ventajas y desventajas de las siguientes denominaciones:

a) **Leyes constitucionales.**- Todas las leyes deben ser *constitucionales* de lo contrario pueden ser declaradas nulas. Al ostentar la Constitución la supremacía constitucional, todas las leyes secundarias deben respetar su contenido, si esto sucede entonces la ley secundaria es constitucional. Emplear este término es incorrecto porque toda ley para ser válida debe ser constitucional, es por ello que existen medios de control de la Constitución, los que permiten cerciorarse si ostentan o no dicha característica.

b) **Leyes intermedias.**- Si se tratara de describir a las leyes emanadas materialmente de la Constitución con la denominación de leyes intermedias solamente se daría idea de que ocupan una jerarquía entre dos niveles jerárquicos, el problema que se generaría es que a las demás leyes deberíamos referirnos con el mismo argumento, es decir, atendiendo a la jerarquía que guardan.

c) **Leyes nacionales.**- Toda vez que las leyes emanadas materialmente de la Constitución forman parte del orden normativo nacional, y en virtud de que son diferentes a las federales, entonces podría decirse que al no distinguir entre ámbitos de competencia federal y local, deberían ser catalogadas como leyes nacionales, sin embargo, bajo estos argumentos, la Constitución y los Tratados Internacionales también son leyes nacionales, por lo que no sería válido emplear este nombre.

d) **Leyes del Congreso de la Unión de aplicación amplia.**- Las leyes emanadas materialmente de la constitución pueden ser invocadas tanto en jurisdicción federal como local, de manera indistinta, sin que se de una invasión de competencias, sería adecuado describirlas como leyes de aplicación amplia o de aplicación general. Cabe resaltar que en el segundo capítulo se hizo mención de este tipo de leyes al estudiar la inadecuada denominación de *leyes generales*. Con este término se hace referencia al ámbito de aplicación de las leyes, en consecuencia su contraparte que son las leyes federales, deberían describirse como Leyes del Congreso de la Unión de aplicación restringida.

e) **Leyes federales extraordinarias:** Autores como Jorge Carpizo y Mario de la Cueva, al analizar las leyes del Congreso que el artículo 133 constitucional consagra como ley suprema de toda la Unión, nombran a éstas como leyes constitucionales, y las demás que emita el Congreso las describen como leyes federales ordinarias. Por lo anterior, caber la posibilidad de emplear en el lugar de leyes constitucionales el vocablo de extraordinarias.

El maestro Nava Negrete²³⁰ ha manifestado que no es posible hablar de leyes ordinarias porque no existe su contraparte que son las extraordinarias, sin embargo si se analiza su planteamiento a contrario sensu, entonces si afirmamos la existencia de leyes extraordinarias puede hablarse de leyes ordinarias.

Para el presente estudio las leyes emanadas de la Constitución serán denominadas como *leyes federales extraordinarias*, para mayor claridad es oportuno describir a continuación sus características:

- i. Jerárquicamente se encuentran por debajo de la Constitución y por encima de las Leyes Federales, por lo que pertenecen al orden normativo nacional;
- ii. Tienen un ámbito de aplicación amplio, a diferencia del restringido que corresponde a las leyes *federales ordinarias*, en virtud de que se aplican tanto en el ámbito federal como local; y
- iii. Desarrollan el sentido de la Constitución.

Las leyes orgánicas no entran dentro de esta clasificación, porque únicamente afectan a órganos federales, y por lo tanto no se aplican como derecho sustantivo (no contienen derechos subjetivos a favor del gobernado); en cambio las leyes federales extraordinarias se aplican a todo el territorio sin distinción de ámbitos territoriales (local y federal).

²³⁰ Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso. Op. Cit., p. 79.

Actualmente, al no estar reconocida plenamente por jurisprudencia la existencia de leyes del Congreso de la Unión diferentes a las federales ordinarias, se presenta el problema de confundir dentro de una misma categoría todas las leyes emitidas por el Congreso; por tal motivo con la tesis aislada P.LXXVII/99, que establece la primacía de los tratados frente a las leyes federales, se llega a incurrir en el error de considerar que todas las leyes emanadas del Congreso están subordinadas a los Tratados Internacionales.

Lo anterior trae como consecuencia que se sobreponga al Presidente de la República y a la Cámara de Senadores (al celebrar tratados) frente a la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores (Congreso de la Unión), lo que significa que a través de los tratados se puede ir sobre la decisión de los órganos legislativos federales, sea este Congreso de la Unión o Supremo Poder Reformador, porque los Tratados deben ser cumplidos por las partes mientras no se logre acreditar lo dispuesto en el artículo 46 de la Convención de Viena sobre derecho de los tratados. En consecuencia, se ha llegado a perder un equilibrio entre los poderes encargados de emitir las normas.

Sobre este aspecto "...Diego Valadés.... afirma que "El presidente y el Senado podrán, por la vía de los tratados, incidir en los más variados aspectos de la vida nacional, por encima de lo que decidan el Congreso de la Unión y los congresos locales en la materia de su competencia."²³¹ Además debe reconocerse que "...siendo facultad exclusiva del Presidente y del Senado la celebración y aprobación, respectivamente, de los tratados internacionales, pueden adoptarse tratados que modifiquen decisiones legislativas aprobadas por el Congreso de la Unión."²³² Para evitar que a través de los tratados el Presidente y el Senado modifiquen la Constitución algunos autores²³³ proponen que los tratados sean aprobados por el Constituyente Permanente.

²³¹ Vid. CORZO SOSA, Edgar. Op. Cit., p. 194, nota 18.

²³² DEL TORO HUERTA, Mauricio I. "La jerarquía constitucional de los Tratados Internacionales", verlo en: *LEX. Difusión y análisis*. Torreón, Coahuila, 3ª época, año V, núm. 62, 2000. p. 60.

²³³ Vid. GARCÍA RANGEL, María Elena. Op. Cit., p. 245.

4.2. JERARQUÍA NORMATIVA QUE GUARDARÍAN EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.

El artículo 133 constitucional contiene el fundamento de un tipo de leyes que se encuentran por debajo de la Constitución, pero por encima de las leyes federales y locales, y a las que de acuerdo a lo expuesto en el apartado anterior se han denominado para efectos del presente estudio como *leyes federales extraordinarias*, que son aquellas emanadas materialmente de la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, al emitir *la tesis aislada P. LXXVII/99*, reconoció un rango *intermedio* en la jerarquía normativa, en el que colocó a los Tratados Internacionales, y en que pueden situarse a las *leyes federales extraordinarias*. Además en dicha tesis el Poder Judicial Federal se refiere de manera expresa a las *leyes federales* más no así a las leyes el Congreso de la Unión emanadas de la Constitución, por lo que queda abierta la posibilidad de que el Poder Judicial Federal emita en un futuro una tesis pronunciándose sobre la jerarquía de las leyes del Congreso de la Unión señaladas en el artículo 133 constitucional.

En la tesis aislada intitulada "*Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal*", el Poder Judicial Federal mencionó las *leyes constitucionales* (leyes federales extraordinarias), pero no precisó su jerarquía ni dio argumentos sobre su presencia en el orden jurídico mexicano. Anteriormente, en tesis aisladas ya había considerado la existencia de leyes del Congreso superiores a las *federales ordinarias*; cabe destacar que aún no hay jurisprudencia que reafirme diferentes jerarquías entre las leyes del Congreso pero tampoco hay alguna que lo niegue.

Algunas tesis aisladas que forman parte de épocas aún vigentes (quinta a novena) del Seminario Judicial de la Federación, servirán de referencia para poder

desentrañar la postura que al respecto puede sostenerse, así como para afirmar la existencia de un tipo de leyes emanadas materialmente de la Constitución.

Hay tesis del Poder Judicial Federal que se refieren a las leyes reglamentarias como ley suprema de toda la Unión; dichas tesis aisladas se citarán a continuación en orden cronológico:

I. En 1945 (quinta época), la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la Ley de Amparo es una ley del Congreso de la Unión que emana de la Constitución, y por tal motivo estaba colocada por encima de de las demás leyes federales, sus argumentos fueron los siguientes:

"LEYES, ORDEN JERÁRQUICO DE LAS. El orden jurídico descansa en la aplicación de las leyes, y estas también obedecen a un orden jerárquico que tiene por cima la constitución, las leyes que de ella emanan y los tratados internacionales, ya que el Artículo 133 de este ordenamiento establece, categóricamente, que serán la ley suprema de toda la unión; en este concepto, todas las leyes del país, bien sean locales o federales, deben subordinarse a aquellas leyes en caso de que surja un conflicto en su aplicación; pero está fuera de duda que la Ley de Amparo, por ser reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, es una de aquellas leyes que por emanar de la constitución y por ser expedida por el congreso de la unión, está colocada en plano superior de autoridad, respecto de cualquier otra Ley Federal o Local y, por ende, es superior jerárquicamente al decreto que exima a petróleos mexicanos de otorgar cualquier garantía en los conflictos en que intervenga; por tanto, en aquellos que este ordenamiento contraria la Ley de Amparo, no puede aceptarse que la derogue."²³⁴

II. En 1946 (quinta época), la Tercera Sala sostuvo que la Ley de Amparo al ser reglamentaria de una norma constitucional, se ubicaba jerárquicamente por encima de cualquier otra ley federal, tal como se precisa a continuación:

"PETRÓLEOS MEXICANOS, DEBE DAR FIANZA EN EL AMPARO. (JERARQUÍA DE LAS LEYES). La Ley de Amparo, por ser reglamentaria de preceptos de nuestra Corte Fundamental, está colocada en un plano superior de autoridad, respecto de cualquiera otra ley local o federal, y por ende, es

²³⁴ Semanario Judicial de la Federación. 5ª época, 3ª Sala, Tesis LXXXIV, junio de 1945, p. 2156. (Énfasis añadido).

superior jerárquicamente al Decreto expedido por el Presidente de la República que exime a Petróleos Mexicanos de otorgar cualquiera garantía en los conflictos en que intervenga, porque el artículo 133 de nuestra Constitución, de una manera clara y categórica dice que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, serán la suprema ley de toda la Unión, por otra parte, no es exacto que el artículo 133 de las Constitución debe interpretarse en el sentido de que las leyes que emanen de la Constitución solo prevalecen sobre las disposiciones que en contrario pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados, sino que esa prevalencia o jerarquía superior de la leyes (sic), que emanen de la Constitución, se extiende a toda clase de leyes, bien sea federales o locales. La teoría admitida explica que hay un orden jerárquico en las leyes, que tienen por cima a la Constitución, por ser la ley suprema del país, y ésta en el artículo 133, nos aclara que esa misma categoría tienen las leyes que de la propia Constitución emanen, es decir, las leyes orgánicas o reglamentarias de preceptos constitucionales, puesto que no tienden a ser sino la ampliación de las bases estatuidas en nuestra Carta Fundamental, y por último, coloca en el mismo plano de jerarquía a los tratados celebrados de acuerdo con la propia Constitución por el Presidente de la República con las nociones extranjeras y con aprobación del Senado, toda vez que considera a unas y a otros, como la Ley Suprema de la Nación. Las leyes secundarias son las federales que expide el Congreso de la Unión, y se les puede definir como leyes ordinarias, para diferenciarlas de la Constitución, según lo previene el artículo 70 de este Ordenamiento, y en esa virtud, admitiendo que el Ejecutivo, en uso de las facultades que el Congreso le concedió por virtud de un Decreto, haya eximido a Petróleos Mexicanos de otorgar las garantías que debiera constituir en los conflictos en que interviniera, tal disposición no puede en manera alguna contrariar lo establecido en el artículo 125 de la Ley de Amparo, máxime si se tiene en cuenta que esta sala ha interpretado este precepto, como una disposición extensiva de lo que dispone la fracción VI del artículo 107 de la Constitución.²³⁵

III. En 1948 (quinta época), la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia empleó nuevamente el argumento de que las leyes reglamentarias, caso de la Ley de Amparo, eran superiores a las leyes federales y locales, lo anterior quedó asentado en la tesis que es del tenor literal siguiente:

"PETRÓLEOS MEXICANOS, DEBE DAR FIANZA EN EL AMPARO. (DEROGACIÓN). Aun cuando es cierto que en la parte final del Decreto de primero de diciembre de mil novecientos cuarenta y cuatro, expedido por el Presidente de la República, en uso de las facultades que le concede el artículo 5o., del Decreto de primero de junio de mil novecientos cuarenta y dos, se estableció de una manera expresa en el artículo 16 que "las

²³⁵ Semanario Judicial de la Federación. 5ª época, 3ª Sala, Parte LXXXVIII, mayo de 1946, p. 1417. (Énfasis añadido).

controversias" en que sea parte "Petróleos Mexicanos", serán de la competencia exclusiva de los Tribunales de la Federación o de las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje; quedando exceptuada la Institución, de otorgar las garantías que la ley exige de las partes, tratándose de dichas "controversias". Sin embargo, esta disposición no puede derogar el artículo 135 de la Ley de Amparo, que señala la obligación para el quejoso que obtiene una suspensión, de garantizar el pago de una multa que le fue impuesta como corrección disciplinaria, pues dicho decreto no puede en razón de su jerarquía, derogar disposición alguna contenida en la Ley de Amparo, que reglamenta los artículos 103 y 107 constitucionales. El orden jurídico descansa en la aplicación de las leyes, y éstas también obedecen a un orden jerárquico, que tiene por cima a la Constitución, las leyes que de ella emanan y los tratados internacionales, ya que el artículo 133 de este ordenamiento, establece categóricamente que serán la ley suprema de toda la Unión; en ese concepto, todas las leyes del país, bien sean locales o federales, deben subordinarse a aquellas leyes, en caso de que surja un conflicto en su aplicación, y está fuera de duda que la Ley de Amparo, por ser reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, es una de aquellas leyes que por emanar de la Constitución, y por haber sido expedida por el Congreso de la Unión está colocada en plano superior de autoridad, respecto de cualquiera otra ley local o federal, y por ende, es superior, jerárquicamente al repetido Decreto, luego en aquello en que este ordenamiento contraría la Ley de Amparo, no puede aceptarse que la derogue. Es indiscutible que el legislador tiene la facultad de modificar las leyes, pero tal modificación, que técnicamente se llama derogación, puede ser de dos modos; expresa y tácita: cuando la derogación es expresa, o sea, cuando la nueva ley expedida posteriormente por el mismo órgano legislativo, de una manera clara y precisa señala que la ley o leyes deroga, no hay ninguna dificultad para aceptar cómo opera esa derogación; pero no sucede lo mismo cuando la nueva ley expedida por el mismo órgano legislativo, de una manera tácita contraría y aparentemente deroga otras disposiciones contenidas en otras leyes, que pueden ser de igual jerarquía, pues en tal caso, cuando la nueva ley derogatoria es de la misma jerarquía que la que deroga tácitamente, no hay conflicto y es indiscutible que la derogación tácita si puede realizarse; pero cuando la ley derogatoria es de inferior categoría a la que se ve afectada por la derogación tácita, entonces, puede afirmarse, que esa derogación no tiene efecto. Así, si el Ejecutivo, en uso de las facultades extraordinarias de que fue investido para determinado ramo, expidió un decreto por el cual exime a Petróleos Mexicanos de otorgar las garantías que la ley exige o las partes, tratándose de las controversias en que intervenga, y al hablar de la ley, lo hace en forma general, sin referirse por lo mismo expresamente a la Ley de Amparo, debe convenirse, que se está en presencia de una derogación tácita, que no puede operar, por las razones antes expuestas, ya que no es posible aceptar que un simple decreto expedido por el Ejecutivo en uso de las facultades que no abarcan la reglamentación del juicio de amparo, pueda derogar esta ley; en cuanto a la obligación que tienen, tanto el quejoso como el juez, éste para exigir y el otro para otorgar, la garantía que el artículo 135 de la Ley Reglamentaria aludida fija como requisito para la procedencia de la suspensión solicitada, debe considerarse que si en las leyes reglamentarias hay artículos que no corresponden precisamente a lo que la ley constitucional manda, tales

preceptos son de carácter dispositivo, indispensables para lograr la finalidad establecida en el precepto constitucional que se reglamenta, pues si de otro modo se les viera, se desarticularían las disposiciones de esa Ley Reglamentaria, que es un todo, orgánicamente destinado a satisfacer la aplicación práctica del precepto constitucional reglamentado.²³⁶

IV. En 1949 (quinta época), la Segunda Sala manifestó que las leyes reglamentarias son superiores a cualquier ley federal, resolviendo específicamente la jerarquía de la Ley de Amparo, sobre el particular se cita el siguiente criterio:

"PETRÓLEOS MEXICANOS, ESTÁ OBLIGADO A OTORGAR FIANZA EN EL AMPARO. (LEYES REGLAMENTARIAS DE LA CONSTITUCIÓN, SUPREMACÍA DE LAS). El Decreto de primero de diciembre de mil novecientos cuarenta y cuatro, expedido por el Presidente de la República, en uso de facultades extraordinarias, ha sido considerado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, en cuanto a que el mismo exime a Petróleos Mexicanos de la obligación de otorgar garantías en las controversias en que dicha institución sea parte, en virtud de que el propio decreto no puede, en razón de su jerarquía, derogar disposición alguna contenida en la Ley de Amparo, que reglamenta los artículos 103 y 107 constitucionales. El orden jurídico descansa en la aplicación de las leyes, y éstas también obedecen a un orden jerárquico, que tiene por cima a la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales, ya que el artículo 133 constitucional establece categóricamente que serán la ley suprema de toda la Unión, a la cual deben subordinarse todas las leyes del país, bien sean locales o federales, en caso de que surja un conflicto en su aplicación. Ahora bien, está fuera de duda que la Ley de Amparo, por ser reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, está colocada en un plano superior respecto de cualquiera otra ley local o federal, y por ende, es de mayor jerarquía que el decreto que exime a Petróleos Mexicanos, de otorgar garantías en los conflictos en que intervenga, de manera que no puede ser contrariada ni derogada por dicho decreto. La objeción que se haga en el sentido de que las leyes reglamentarias de los preceptos constitucionales tienen disposiciones que no son el reflejo de lo que la Constitución previene en los artículos que pretende reglamentarse, y que en tal caso esas disposiciones no tienen autoridad necesaria para que se consideren intocables por otras de carácter secundario, carece de base, porque el artículo 133 antes invocado señala como ley suprema del país a toda aquella que emane de la Constitución y se haya expedido por el Congreso de la Unión, y si esa clase de leyes hay artículos que no corresponden precisamente a lo que la ley constitucional manda, tales preceptos son de carácter dispositivo, indispensables para lograr la finalidad establecida en el precepto constitucional que se reglamenta, pues si de otro modo se les viera, se desarticularían las disposiciones de la ley

²³⁶ Semanario Judicial de la Federación. 5ª época, 2ª Sala, Parte XCVIII, noviembre de 1948, p. 1236. (Énfasis añadido).

reglamentaria, que es un todo y está orgánicamente destinada a satisfacer la aplicación práctica del precepto constitucional reglamentado.²³⁷

V. En 1959 (sexta época), la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió por unanimidad de votos una tesis en la que argumentaba una jerarquía entre las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y consideraba a las leyes reglamentarias, como es la Ley de Amparo, por encima de otras leyes federales. El fundamento que se empleó para sostener dicho argumento fue el artículo 133 constitucional en la parte relativa a leyes supremas de toda la Unión. Para mayor precisión se transcribe la tesis en mención que es del tenor literal siguiente:

"EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO. SUPREMACÍA DE LA LEY DE AMPARO. El artículo 3007 del Código Civil vigente en el Estado de México hasta mil novecientos cincuenta y seis, correspondiente al 2861 del que rige en la actualidad, establece que los actos o contratos que se otorguen o celebren por personas que en el registro aparezcan con derecho a ello, no se invalidarán en cuanto a tercero de buena fe, una vez inscritos, aunque después se anule o resuelva el derecho del otorgante en virtud de título anterior no inscrito o de causas que resulten claramente del mismo Registro, y que lo dispuesto en este artículo no se aplica a los contratos gratuitos. Este precepto, que protege los derechos de los terceros adquirentes que demuestren haber adquirido de buena fe algún bien a título oneroso, de persona que según el registro pueda transmitírsele y que hayan inscrito el título correspondiente, no puede prevalecer frente al artículo 80 de la Ley de Amparo, el cual previene que la sentencia que concede la protección Federal tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; las leyes tienen un orden jerárquico establecido por la Constitución, de la que derivan su validez normativa. En efecto, el artículo 133 de la Carta Fundamental, previene que dicha Constitución, las Leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados legalmente celebrados, serán la Ley Suprema de toda la Unión, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados. En tal virtud, después de la Constitución deben considerarse como superiores las leyes reglamentarias de preceptos constitucionales, como es la Ley de Amparo, la Ley del Trabajo, y otras. Existen también leyes federales emanadas del Congreso de la Unión, como son el Código Civil y el Código de Comercio, que se consideran como leyes ordinarias del orden común e inferiores a las anteriores. Y en los Estados de la Unión se encuentran la Constitución y las leyes locales, que por disposición constitucional deben estar subordinadas a

²³⁷ Semanario Judicial de la Federación. 5ª época, 2ª Sala, Parte CII, octubre de 1949, p. 653. (Énfasis añadido).

las leyes emanadas del Congreso de la Unión. En tal virtud, en nuestro derecho tiene preponderancia la Ley Orgánica de los artículos 103 y 107 constitucionales, sobre las disposiciones de los Códigos Civiles del Distrito Federal y de los Estados, y por ello debe observarse en el caso del artículo 80 de dicha Ley, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en el Código Civil del Estado de México. Cabe advertir también, que de aceptar la tesis contraria, las ejecutorias de este Alto Tribunal correrían el riesgo de quedar incumplidas, pues para ello, bastaría que el perdedor enajenara a un tercero registral y éste a otros más, que se ostentarían como propietarios de buena fe, arrojando sobre el que obtuvo la protección Federal, la obligación de probar su mala fe, lo cual sería casi imposible en un número crecido de transmisiones. En consecuencia, las sentencias de amparo dictadas por esta Suprema Corte deben ejecutarse aun contra terceros registrales adquirentes de buena fe.²³⁸

Los argumentos contenidos en los criterios anteriores permiten afirmar que existe una relación de supra-subordinación entre las *leyes federales extraordinarias* y las *leyes federales ordinarias*, jerarquía que encuentra su fundamento en el texto del artículo 133 constitucional. Recuérdese que las primeras son aquellas leyes emanadas del Congreso de la Unión a que se refiere el artículo 133, y las segundas son propiamente las leyes federales (las que se encuentran en una relación de coexistencia con las leyes locales). En virtud de lo anterior puede señalarse que:

I. Existe un tipo de leyes emitidas por el Congreso de la Unión que son ley suprema de toda la Unión (artículo 133); al ser Ley Suprema deben ser observadas por los jueces locales, esto significa que son jerárquicamente superiores a las leyes locales.

II. El Congreso de la Unión puede emitir leyes que serán consideradas ley suprema, y leyes que no ostentaran dicho carácter, a las primeras, que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, se les ha denominado en este estudio como *leyes federales extraordinarias* y a las segundas como *leyes federales ordinarias*.

III. Las leyes federales ordinarias se encuentran en un plano de coordinación con las leyes locales; ahora bien, toda vez que entre el derecho federal y el derecho

²³⁸ Semanario Judicial de la Federación. 6ª época, 3ª Sala, Tesis XXVIII, Cuarta Parte, octubre de 1959, p. 211. (Énfasis añadido).

local no existe una relación de supra-subordinación, sino que se trata de derechos coexistentes, entre las leyes federales ordinarias y las locales no se presenta una diferencia de jerarquías normativas, sus problemas se resuelven a través del principio de competencia.

IV. Bajo esta tesis, si las leyes *federales extraordinarias* son jerárquicamente superiores a las leyes locales, entonces también son superiores a las *leyes federales ordinarias*, porque estas últimas se encuentran en el mismo escalón jerárquico que las locales.

V. En este orden de ideas, se puede sostener que entre las leyes emitidas por el Congreso de la Unión existen diferentes niveles jerárquicos, lo que implica que unas leyes estarán por encima de las otras. Las leyes que serán superiores son aquellas que desarrollan el sentido de la Constitución, es decir las "federales extraordinarias".

Las tesis del Poder Judicial en comento se centraban en establecer una jerarquía entre las leyes emanadas del Congreso de la Unión, pero nunca constituyeron jurisprudencia, lo último que sostuvo la Corte, en su tesis aislada P.LXXXVII/99, es que los Tratados son superiores a las Leyes Federales, pero no resolvió sobre la jerarquía de todas las Leyes del Congreso de la Unión, además de que de los argumentos que contiene esta tesis tampoco se puede desprender que considere a todas las Leyes del Congreso de la Unión como "leyes federales", más aun porque hace mención del término *leyes constitucionales* el que fue empleado por el doctor Carpizo y el maestro Mario de la Cueva para describir a las leyes materia del presente análisis.

Aunado a lo anterior debe tomarse en cuenta que no importa la época en que fueron emitidas las tesis que consideran una jerarquía entre las leyes emitidas por el Congreso, mientras sean vigentes, porque mientras no exista otra en contrario aún puede constituir jurisprudencia, al menos cuando se reúnan las cinco ejecutorias. Por

lo que es válido tratar de defender la existencia de estas leyes que se encuentra por debajo de la Constitución y por encima de las *leyes federales ordinarias*.

Toda vez que se pretende sostener la existencia de este tipo de leyes del Congreso de la Unión superiores a las leyes federales ordinarias, se hace necesario analizar y puntualizar el tipo de relación que guardan las mismas con los diferentes ordenamientos que integran el orden jurídico mexicano.

I. La Constitución es la norma suprema, el artículo 133 constitucional dispone que las leyes del Congreso que serán consideradas como suprema de toda la Unión deberán emanar de ella; de esta manera se establece un relación de supra-subordinación, en la que la Constitución es superior.

II. Los Tratados Internacionales se ubican por debajo de la Constitución y son superiores a las leyes federales ordinarias; sin embargo no son superiores a las leyes federales extraordinarias porque éstas al ser también ley suprema de toda la Unión pueden ocupar el mismo nivel que los tratados. Cabe precisar que la tesis P. LXXVII/99 del Poder Judicial Federal en ningún momento hace alusión a que los Tratados Internacionales estén por encima de todas las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, al contrario, aclara la jerarquía de las leyes federales, pero no todas las leyes emanadas del Congreso pueden encuadrarse dentro del término federales, porque en realidad a las leyes que se refiere dicha tesis son aquellas que en este apartado han sido analizadas con el nombre de *federales ordinarias*.

Queda abierta la posibilidad de argumentar y sostener la existencia de leyes del Congreso diferentes a las federales ordinarias, tal como ha quedado expresado en la siguiente tesis:

"TRATADOS INTERNACIONALES Y LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SU RANGO CONSTITUCIONAL ES DE IGUAL JERARQUÍA. 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 unos y otras es el mismo.²³⁹

Al encontrarse las *leyes federales extraordinarias* en un nivel jerárquico inferior a la Constitución, y por encima de las *leyes federales ordinarias*, significa que se encuentran en el mismo grado o nivel que los Tratados Internacionales, toda vez que éstos, en el ámbito interno, se encuentran subordinados a la Constitución y en un plano de supra-ordenación respecto a las leyes federales ordinarias. Ahora bien, es importante destacar que los Tratados Internacionales en el ámbito internacional han adquirido una fuerte influencia en la regulación y aplicación de la legislación doméstica, en virtud de que los Estados al dejar de cumplir un compromiso internacional llegan a incurrir en una responsabilidad que le puede ser reclamada ante un órgano internacional.

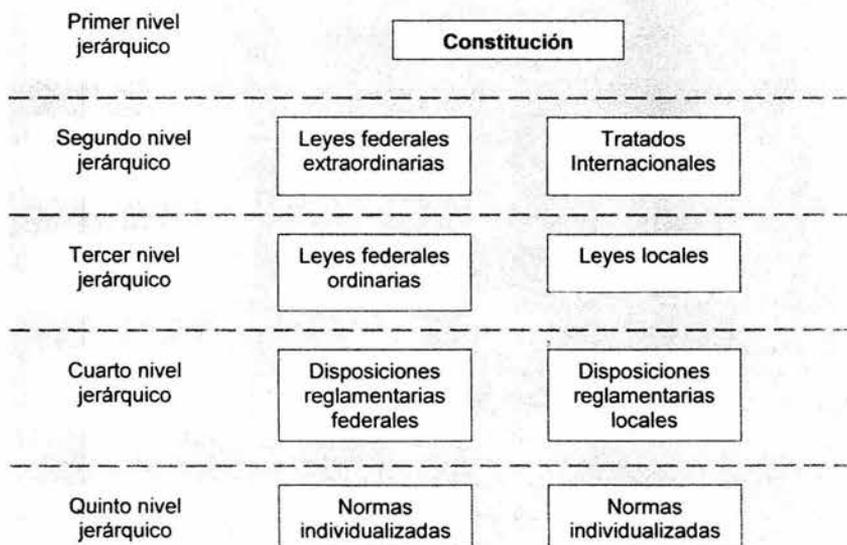
III. Las leyes federales extraordinarias al ser ley suprema (artículo 133) se encontrarían también por encima de las otras leyes emitidas por el Congreso, esto es las federales ordinarias, por lo que se aplicaría el criterio de que si una disposición constitucional prevé la superioridad de una ley aunque ésta no contenga el procedimiento de creación de la inferior, deberá considerarse por encima de esta última, tal como sucede con los Tratados Internacionales respecto a las leyes federales ordinarias.

IV. Las leyes locales se encontrarán subordinadas a las leyes federales extraordinarias por que así se encuentra establecido en el texto constitucional, lo anterior deriva de la última parte del artículo 133 constitucional.

²³⁹ Semanario Judicial de la Federación. 7ª Época, Tribunales Colegiados de Circuito, 151-156 Sexta Parte, julio de 1981, p. 195.

Al reconocer una diferencia entre las leyes emitidas por el Congreso de la Unión, se genera una distinción de jerarquías entre ellas, de esta manera y aceptando la existencia de leyes emanadas materialmente de la Constitución, la jerarquía normativa queda de la siguiente manera:

Jerarquía de las leyes emanadas materialmente de la Constitución



A pesar de lo anterior, aún no se agota la descripción del orden jerárquico mexicano, porque al menos la relación entre Tratados Internacionales y leyes federales extraordinarias puede variar atendiendo a un aspecto material de los tratados, ya que en algunos Estados Europeos los tratados llegan a guardar distintas relaciones jerárquicas en razón de su contenido, como es el caso de los Tratados de Derechos Humanos.

Si fuera posible que en nuestro orden jurídico se reconocieran diferencias entre los propios Tratados Internacionales, entonces las leyes federales extraordinarias se ubicarían en un tercer nivel, es decir primero estaría la Constitución, después los Tratados relativos a derechos humanos y posteriormente las leyes federales extraordinarias y los demás tratados internacionales y en un cuarto nivel las leyes federales ordinarias y las locales.

Por lo que respecta a los tratados internacionales relativos a derechos humanos, con el fenómeno de la globalización han revestido mayor importancia, inclusive en algunos Estados se reconoce su superioridad sobre la legislación nacional, y están adquiriendo mayor fuerza vinculatoria en detrimento de la legislación interna.

Sin embargo ¿puede haber diferentes jerarquías entre los tratados atendiendo a la materia que regulan?, al respecto el maestro Becerra Ramírez señala que: "Si hablamos de una jerarquía, podríamos afirmar que los tratados en materia de derechos humanos serían no superiores a la Constitución pero sí estarían al mismo nivel, ya que se podrían colmar las lagunas que ésta pudiera tener en materia de derechos humanos, sin que hubiera necesidad de reformarla"²⁴⁰. La consecuencia que traería consigo este planteamiento es la diferencia jerárquica entre los tratados, no por lo que hace a su autoridad formal, sino a su materia. Si esto pudiera suceder entre los tratados por que no así entre las leyes del Congreso de la Unión, es decir, tratar de rebasar el aspecto formal que determina la jerarquía, y retomar el contenido.

²⁴⁰ BECERRA RAMÍREZ, Manuel. Op. Cit., pp. 175 y 176.

En el Estado Mexicano se ha dado el fenómeno de legislar a través de los tratados de manera abundante. De acuerdo con Pereznieto Castro existe otra vía diferente a la dispuesta por el artículo 135 constitucional para adicionar o reformar la Constitución, y ésta es la prevista en el artículo 133 constitucional, refiriéndose a la celebración de tratados internacionales²⁴¹. La tendencia en el ámbito internacional es reconocer la superioridad de los tratados sobre las leyes.

4.3. TRASCENDENCIA DEL RECONOCIMIENTO DE LEYES EMANADAS MATERIALMENTE DE LA CONSTITUCIÓN EN LOS CONFLICTOS NORMATIVOS.

Las leyes federales extraordinarias no han sido aceptadas unánimemente por la doctrina mexicana y todavía no son reconocidas por jurisprudencia. Uno de los argumentos más aludidos para negar la existencia de estas leyes ha girado alrededor de su procedimiento de creación y modificación que al ser idéntico al de las leyes federales ordinarias ha llevado a conclusiones de que en el artículo 133 constitucional no se establece una categoría diferente de leyes, sino sólo la preferencia de las federales constitucionales sobre aquellas locales que sean inconstitucionales.

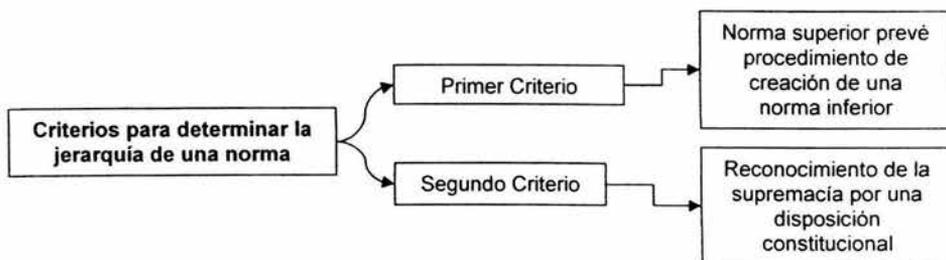
Se llega a pensar que el contenido de las normas (aspecto material) no puede ser determinante de la ordenación jerárquica, cuestión que no es debatible siempre y cuando se hable del contenido de manera aislada; sin embargo, si por mandato constitucional se establece la superioridad jerárquica de una norma en razón del contenido, se está en presencia de un reconocimiento expreso del ordenamiento que da razón de ser y validez a todo el orden jurídico y por lo tanto la jerarquía de las normas no sólo estaría determinada por el aspecto formal.

Afirmar que la jerarquía de las normas sólo está determinada por el aspecto formal, en el sentido de que las leyes que sean creadas, modificadas y derogadas por un procedimiento más complicado tendrían mayor jerarquía, sería tanto como

²⁴¹ PEREZNIETO CASTRO, Leonel. "El art. 133 constitucional: una relectura.", verlo en: *Revista Jurídica*. México, D.F., núm. 25, vol. II. 1995. p. 281.

afirmar que las leyes federales son superiores a las locales porque en el procedimiento de las primeras interviene una cámara más que en las locales (senadores). Al argumentar lo anterior se incurriría en un error toda vez que el ámbito federal y local son coexistentes y sus problemas se resuelven a través del principio de competencia, tal como se desprende de la Constitución, lo anterior permite concluir que no sólo el aspecto formal define el nivel jerárquico en que se ubicará a una norma.

Bajo esta tesis, pueden señalarse dos criterios para determinar la jerarquía de una norma, el primero deriva de que una norma superior contiene el procedimiento de creación de una norma inferior (aspecto formal), y el segundo proviene de una norma constitucional.



Las leyes del Congreso a las que el artículo 133 otorga el carácter de supremas, y que han sido analizadas en este capítulo como emanadas materialmente de la Constitución (leyes federales extraordinarias), son superiores a cualquier otra ley emitida por el Congreso, en virtud de un reconocimiento expreso por disposición constitucional.

Antes de analizar las ventajas y desventajas que genera el reconocimiento de las leyes federales extraordinarias en los conflictos normativos, debe precisarse cuáles son estas leyes en el orden jurídico mexicano; para tal fin es indispensable señalar en primer término los tres aspectos que deben reunir las leyes federales extraordinarias:

M

- i. Las emite el Congreso de la Unión para desarrollar el contenido y esencia de la Constitución,
- ii. Se pueden aplicar en el ámbito federal y local simultáneamente sin que exista invasión de competencias, por lo que cuentan con un ámbito de aplicación amplio.
- iii. Regulan materias en las que no pueden legislar las legislaturas locales

En virtud de lo anterior, se excluyen las siguientes leyes federales:

- i. Las leyes que tienen apoyo en la Constitución o también llamadas leyes ordinarias, toda vez que a través de ellas no se está precisando una norma constitucional sino regulando una materia distinta.
- ii. Las leyes orgánicas, porque sus disposiciones van dirigidas a órganos federales, y éstos tienen un ámbito de competencia específico, no pueden actuar invadiendo el ámbito local.
- iii. Las leyes coincidentes o coexistentes, ya que deben aplicarse únicamente en el ámbito para el que fueron creadas, sea local o federal.

La jerarquía que guardan las leyes federales extraordinarias tiene implicaciones en los posibles conflictos que se pueden suscitar con los Tratados Internacionales, las leyes federales ordinarias y las leyes locales, por un lado resuelve problemas y por el otro genera nuevos.

En los conflictos con leyes federales ordinarias y locales, el reconocimiento de estas leyes presenta ventajas, pero por lo que hace a los Tratados Internacionales al ubicarse en el mismo nivel jerárquico se tienen que aplicar criterios de solución que pueden llegar a favorecer a las leyes federales extraordinarias frente a los tratados, en donde se tiene que evitar incurrir en responsabilidad internacional.

i. Por lo que respecta a los *conflictos entre leyes federales extraordinarias y Tratados Internacionales*, puede llegarse a pensar que por estar en el mismo nivel

jerárquico opera como principio de solución el de “ley posterior deroga anterior”, sin embargo esto no ocurre así, toda vez que de acuerdo con el artículo 72 constitucional para la derogación de una ley o decreto se observarán los mismos términos que para su formación, y un tratado no tiene el mismo procedimiento de creación y de reforma que las leyes del Congreso de la Unión emanadas materialmente de la Constitución (leyes federales extraordinarias), y tampoco intervienen las mismas autoridades.

El maestro De la Cueva ha indicado que: “...no podemos admitir que una ley del congreso derogue las normas contenidas en un tratado: ni los 89 y 76 que autorizan a los poderes federales para celebrar tratados, ni otro alguno, autorizan al congreso para desconocer las obligaciones legítimamente contraídas; por lo tanto, puesto que el Estado mexicano sólo puede actuar por procedimientos jurídicos y en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución, concluimos en la imposibilidad jurídica de romper las obligaciones... la modificación del tratado como derecho nacional significa el desconocimiento de una obligación internacional legítimamente adquirida...”²⁴²

Además llegar a pensar que una ley federal extraordinaria puede derogar a una norma de un tratado anterior sería infundado, porque se estaría contradiciendo el principio fundamental de que los Tratados deben ser respetados. Asimismo, un tratado posterior no puede derogar una ley anterior porque sino se contravendría el artículo 72 inciso f de la Constitución.

El Tratado Internacional como norma adoptada por nuestro sistema jurídico es considerado como ley de derecho interno y como tal puede ser declarado inconstitucional, pero mientras no se siga el procedimiento previsto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados no puede privarse totalmente de sus efectos.

²⁴² CUEVA, Mario de la. Op. Cit. p. 123.

Toda vez que cuando los tribunales federales ejercen funciones de control constitucional no actúan como simples tribunales federales, sino que actúan precisamente como tribunales nacionales, con ese carácter pueden asegurar la preferencia de las normas del ámbito nacional, como son las leyes federales extraordinarias, sobre cualquier otro ordenamiento.

ii. *Conflictos entre leyes federales extraordinarias y leyes federales ordinarias.*-

Las materias que han sido consideradas como trascendentales, han sido plasmadas en el texto constitucional, y son desarrolladas a través de las leyes federales extraordinarias. Actualmente la permanencia del contenido de las leyes federales extraordinarias no está garantizada, ya que no ha sido totalmente reconocida la existencia de leyes del Congreso superiores a las federales ordinarias, lo que trae como consecuencia que independientemente de la materia, todas sean consideradas con la misma jerarquía; de esta manera si se presentan conflictos entre ellas llega a tener preferencia la norma posterior, sin importar que la norma anterior extienda el contenido de un precepto constitucional.

iii. *Conflictos entre leyes federales extraordinarias y leyes locales.*- Una ley federal ordinaria que se expida con posterioridad a una ley local, no puede derogar a ésta, porque entre ellas no puede aplicarse el principio de ley posterior deroga anterior, ya que se trata de ámbitos competencia diferente; sin embargo si se expide una ley federal extraordinaria posteriormente a una ley local que contiene disposiciones contrarias entonces aquí si puede operar la derogación de la primera sobre la segunda.

Las leyes federales extraordinarias al ser de aquellas leyes que el artículo 133 constitucional señala como supremas, entonces tienen preferencia sobre las locales, además de que los jueces locales tendrían la obligación de preferirlas en caso de conflicto con la legislación estatal.

Al aceptar la existencia de leyes federales extraordinarias se evitaría que cualquier ley federal derogara una disposición que requiere mayor durabilidad, y se cumpliría cabalmente con la norma constitucional que establece como ley suprema a las leyes del Congreso emanadas de la Constitución.

13

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Primera.- Usualmente se ha considerado que todas las leyes federales se encuentran en igual jerarquía en virtud de que cuentan con el mismo procedimiento de creación, modificación y derogación (aspecto formal). Aceptar lo anterior implica excluir el contenido de la norma y considerar a todas las leyes federales con una importancia similar.

Sin embargo, si una disposición constitucional establece la jerarquía de una ley atendiendo al aspecto material, entonces se está reconociendo un segundo criterio para determinar la jerarquía normativa; lo anterior permite afirmar que el contenido por sí sólo no puede colocar a una norma por encima de otra, salvo que así esté reconocido por la Constitución.

Segunda.- El artículo 133 constitucional da el carácter de ley suprema de toda la Unión a tres ordenamientos, en un primer nivel se refiere a la Constitución y en un segundo nivel a los Tratados Internacionales y a las leyes del Congreso emanadas de la Constitución.

Anteriormente las leyes del Congreso previstas en el artículo 133 constitucional fueron confundidas e identificadas con las leyes federales, con lo que se daba erróneamente el carácter de supremas a estas últimas. Lo anterior llevó a una parte de la doctrina mexicana y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación a sostener que las leyes federales se encontraban por encima de las locales, pero posteriormente se percataron que admitir dicho argumento implicaba una trasgresión al texto constitucional que reconoce entre el ámbito federal y el local una coexistencia por tratarse de problemas de competencia.

Toda vez que las leyes federales se ubican en el mismo nivel jerárquico que las locales puede sostenerse que las leyes del Congreso señaladas en el artículo

133 constitucional son una categoría diferente de las que propiamente pueden ser llamadas federales.

Tercera.- Las leyes del Congreso que son supremas de toda la Unión son aquellas que extienden el contenido de la Constitución; para ser superiores a los demás ordenamientos deben ser aplicables en un sentido amplio, es decir, sin que exista ninguna posibilidad de invadir competencia local; en este sentido no deberá existir la facultad para las legislaturas locales de legislar sobre la misma materia, porque de lo contrario la ley del Congreso sólo tendrá una aplicación restringida.

De la legislación vigente hasta septiembre de 2004, las leyes emitidas por el Congreso que cumplen con los requisitos anteriores y que por lo tanto pueden ser consideradas como ley suprema son las siguientes:

01	Ley Agraria
02	Ley de Aguas Nacionales
03	Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
04	Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público
05	Ley de Inversión Extranjera
06	Ley de la Casa de Moneda de México
07	Ley de Nacionalidad
08	Ley de Pesca
09	Ley del Banco de México
10	Ley del Servicio Militar
11	Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica
12	Ley Federal de Competencia Económica
13	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
14	Ley Federal de Vivienda
15	Ley Federal del Mar
16	Ley Federal del Trabajo
17	Ley Federal para prevenir y eliminar la discriminación
18	Ley General de Desarrollo Social
19	Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
20	Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
21	Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del Petróleo
22	Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia Nuclear

Cuarta.- A las leyes emitidas por el Congreso de la Unión que emanan materialmente de la Constitución se les puede nombrar como "leyes federales extraordinarias", para distinguirlas de las ordinarias que son aquellas que no desarrollan una norma constitucional. Se dice que emanan materialmente, precisamente porque su jerarquía depende del contenido.

Quinta.- Las leyes federales extraordinarias guardan la misma jerarquía que los Tratados Internacionales, porque la Constitución reconoce a ambos ordenamientos como ley suprema de toda la Unión, sin establecer en ningún precepto que los tratados sean de mayor jerarquía que las leyes del Congreso emanadas de la Constitución, ni viceversa.

Sexta.- Se llega a pensar que con la tesis aislada denominada "*Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las Leyes Federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal*", se resuelve el problema de la jerarquía de los Tratados Internacionales porque en dicha tesis se establece la relación que guardan los tratados frente a las leyes federales, sin embargo, con la misma no se termina de definir la jerarquía normativa, además al aludir en la citada tesis a las leyes constitucionales expuestas por el maestro De la Cueva y el doctor Carpizo, queda la posibilidad de que en un futuro la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre la existencia de distintas leyes del Congreso, reconociendo como una categoría especial a las leyes del Congreso emanadas de la Constitución.

La tesis aludida resuelve la jerarquía de las leyes federales ordinarias, pero no de las leyes del Congreso a que se refiere el artículo 133 constitucional.

Séptima.- Las leyes federales extraordinarias no se limitan a extender la esencia y contenido de la Constitución, sino además dan una mayor permanencia a las materias que regulan.

La durabilidad de estas leyes federales extraordinarias se logra ubicándolas por encima de las leyes federales ordinarias, porque así no se puede aplicar en un conflicto normativo el principio de temporalidad, donde la ley posterior deroga a la anterior.

Octava.- Uno de los criterios de solución que se aplican para los conflictos entre normas de la misma jerarquía es el de "ley posterior deroga anterior". Este principio de temporalidad no es aplicable para los conflictos que se susciten entre leyes federales extraordinarias y Tratados Internacionales a pesar de que se encuentran en el mismo nivel jerárquico, ya que ambos tienen un procedimiento diferente de creación y modificación; de esta manera, para resolver un conflicto entre ambos ordenamientos debe atenderse al caso en concreto, y entre los criterios aplicables se encuentra el de ley especial priva sobre general.

El principio de especialidad no es plenamente aceptado, ya que no cuenta con un fundamento constitucional que haga referencia expresamente a él, aunque debe tomarse en cuenta que el artículo 14 de la Constitución permite en las controversias del orden común invocar los principios generales de derecho y, además, en algunas leyes se hace alusión a las disposiciones especiales, tal como sucede en el Código Penal Federal o en materia fiscal.

Novena.- En un conflicto entre un tratado y una ley federal extraordinaria debe atenderse en primer término a la norma que sea constitucional, para que de esta manera prevalezca la constitucional sobre la inconstitucional. Los Tratados Internacionales deben ser aplicados para no incurrir en responsabilidad internacional, y el Estado debe garantizar su observancia.

Décima.- Toda vez que la ventaja de aceptar las leyes federales extraordinarias es otorgar mayor permanencia a ciertas materias, entonces también es conveniente retomar las ideas que el doctor Fix-Zamudio expone sobre "leyes intermedias", este autor precisa que dichas leyes se encuentran en un nivel

intermedio entre la Constitución y las leyes federales ordinarias y que cuentan con un procedimiento especial de elaboración, más complicado que el ordinario.

Una propuesta al respecto para el tema que se analiza, es que las leyes federales extraordinarias cuenten con un procedimiento específico de elaboración, modificación y derogación, donde participen el Poder Legislativo Federal y las legislaturas de los Estados, pero con menores exigencias que para las reformas constitucionales.

Décima Primera.- Las leyes federales extraordinarias, al igual que la Constitución y los Tratados Internacionales, forman parte del orden normativo nacional, el que se encuentra por encima del federal y el local, en dicho orden no deben participar únicamente autoridades federales, porque sus actos afectan a toda la Unión.

Si se contemplara la participación de las legislaturas locales en el proceso de elaboración y reforma de estas leyes, se reforzaría nuestro sistema federal, porque se estaría dando mayor participación a los Estados de la que actualmente tienen.

Décima Segunda.- En algunos países el Tribunal Constitucional se cerciora de que ciertas leyes sean constitucionales, para que posteriormente se aprueben, lo anterior sucede con las leyes denominadas orgánicas en Chile. La ventaja que tiene dicho procedimiento es garantizar el respeto de la Constitución, evitando que el Poder Legislativo emita disposiciones contrarias al texto constitucional.

Si en México la Suprema Corte de Justicia participara como órgano de control de constitucionalidad de los proyectos de leyes federales extraordinarias, y de posibles reformas a las mismas, se estaría en presencia de un control de conflictos normativos abstracto, porque estaría evitando la vulneración de la Constitución y al mismo tiempo se reducirían los conflictos normativos.

Décima Tercera.- Sería conveniente contar con una ley que reglamente lo dispuesto por el artículo 133 constitucional, que permita la adecuada aplicación de las leyes federales extraordinarias, y en la que se enumeren las leyes que serán consideradas con dicho carácter.

Décima Cuarta.- Para lograr que las leyes emanadas materialmente de la Constitución (leyes federales extraordinarias) sean plenamente aceptadas en el Derecho Mexicano, se presenta la siguiente propuesta de reforma:

▪ **Texto actual:**

"**Artículo 133.-** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."

▪ **Texto propuesto:**

"**Artículo 133.-** Esta Constitución, las leyes federales extraordinarias y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

El Congreso deberá acordar por el voto de la mayoría absoluta de los individuos presentes la creación, reforma o derogación de las leyes federales extraordinarias, para la posterior aprobación por la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Antes de ser aprobadas por las legislaturas locales, la Suprema Corte de Justicia se pronunciará sobre la constitucionalidad de la ley o reforma propuesta y en caso de considerarla inconstitucional el Congreso volverá a discutirla.

La ley reglamentaria de este artículo constitucional enumerará las leyes federales que ostentarán el carácter de supremas, establecerá los criterios de solución para los posibles conflictos normativos y especificará el procedimiento de creación y de reforma de las mismas. Para la creación de

X-
M

esta ley se seguirá el procedimiento previsto para las leyes federales extraordinarias."

Décima Quinta.- Al reconocer una categoría de leyes superiores a las federales ordinarias se garantiza la permanencia de materias que por su trascendencia fueron plasmadas en el texto constitucional.

Mientras no se acepte por toda la doctrina mexicana y por la jurisprudencia la existencia de leyes federales extraordinarias, se está dejando de observar el artículo 133 constitucional en su parte relativa a leyes supremas.



BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Derecho Administrativo Especial*. V. I. 4ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2001.

----- *Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso*. 16ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2002.

ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional*. 2ª ed. México. Ed. Oxford. 1999.

----- *Derecho Constitucional Estatal*. México. Ed. Porrúa, S.A., 1988.

BURDEAU, Georges. *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Tr. Falcón Tello, Ramón. Madrid. Editora Nacional, 1981.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 1999.

----- *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*. 4ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., UNAM, 2001.

CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 7ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., UNAM, 1999.

----- *Nuevos Estudios Constitucionales*. México. Ed. Porrúa, S.A., UNAM, 2000.

CARPIZO, Jorge y MADRAZO, Jorge. *Derecho Constitucional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1991.

CARRANCO ZUÑIGA, Joel. *Régimen Jurídico del Distrito Federal*. México. Ed. Porrúa, S.A., 2000.

CASTILLO DEL VALLE, Alberto del. *Primer Curso de Amparo*. México. Edal Ediciones, S.A. de C.V., 1998.

CORONADO, Mariano. *Elementos de Derecho Constitucional Mexicano*. 3ª ed. 1ª reimpresión. México. UNAM. 1977.

CUEVA, Mario de la. *Teoría de la Constitución*. México. Ed. Porrúa, S.A., 1982.

FAYA VIESCA, Jacinto. *Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la Ley Mexicana*. México. Ed. Porrúa, S.A., 1991.

FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, coord. *Perspectivas del Derecho Administrativo en el siglo XXI. Seminario Iberoamericano de Derecho Administrativo. Homenaje a Jesús González Pérez*. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y VALENCIA CARMONA, Salvador. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. 2ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2001.

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. 38ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 1998.

GÁMIZ PARRAL, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. 2ª ed. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2000.

_____. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. 3ª ed. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2003.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al Estudio del Derecho*. 50ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 1999.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, Alonso. *Temas Selectos de Derecho Internacional*. 3ª ed. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1999.

HERNÁNDEZ, Antonio María y VALADÉS, Diego, coord. *Estudios sobre Federalismo, Justicia, Democracia y Derechos Humanos. Homenaje a Pedro J. Frías*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2003.

HUERTA OCHOA, Carla. *Conflictos Normativos*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. 2003.

KELSEN, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*. Tr. García Máynez, Eduardo. 2ª ed., 4ª reimpresión. México. UNAM. 1988.

LASSALLE, Ferdinand. *¿Qué es una Constitución?* 13ª ed. México. Ed. Colofón. 2002.

LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*. Buenos Aires, Argentina. Editorial Alfa. 1953.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano*. 15ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2000.

NAVA NEGRETE, Alfonso. *Derecho Administrativo Mexicano*. 2ª ed. México. Ed. Fondo de Cultura Económica. 2001.

ORTIZ AHLF, Loretta. *Derecho Internacional Público*. México. Ed. Harla. 1990.

- PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo I*. 11 ed. Madrid. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales. 2000.
- POLO BERNAL, Efraín. *Manual de Derecho Constitucional*. México. Ed. Porrúa, S.A., 1985.
- QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Derecho Constitucional*. 3ª ed. Buenos Aires, Argentina. Ediciones Desalma. 1993.
- QUIROZ ACOSTA, Enrique. *Lecciones de Derecho Constitucional. Primer Curso*. 2ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2002.
- RUIZ, Eduardo. *Derecho Constitucional*. 2ª ed., 1ª reimpresión. México. UNAM. 1978.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*. 7ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2002.
- SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid. Alianza Editorial. 1982.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto. *Derecho Internacional Público*. 19ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2001.
- SEPULVEDA, César. *Derecho Internacional*. 23ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2002.
- SERNA DE LA GARZA, José María, coord. *Federalismo y Regionalismo. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2002.
- SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Primer Curso*. 21ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 1999.
- TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 32ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 1998.
- _____. *Leyes Fundamentales de México (1808-1997)*. 20ª ed. México, Ed. Porrúa, S.A., 1997.
- VÁZQUEZ PANDO, Fernando y ORTIZ AHLF, Loretta. *Aspectos Jurídicos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. México. Ed. Themis. 1994.
- VILLORO TORANZO, Miguel. *Introducción al Estudio del Derecho*. 16ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2000.
- ZAMORA Y VALENCIA, Miguel Ángel. *Contratos Civiles*. 7ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 1998.

▪ ENCICLOPEDIAS Y DICCIONARIOS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. 6ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A. 2000.

CARBONELL, Miguel, coord. *Diccionario de Derecho Constitucional*. México. Ed. Porrúa, S.A., UNAM, 2002.

CASTRO VILLALOBOS, José Humberto y AGRAMÓN GURROLA, Claudia Verénice. *Diccionarios Jurídicos Temáticos*. V. 7. México. Ed. Oxford. 2002.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. UNAM. México. Ed. Porrúa, S.A., 2002.

▪ REVISTAS

Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. México, D.F. núm. 3, julio-diciembre 2000.

El Foro. México, D.F. Duodécima Época, T. XIV, núm. 1, primer semestre 2001.

El mundo del abogado. México, D.F., año 4, núm. 33, enero 2002.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. México, D.F., nos. 54-55, 1996.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Federalismo y Descentralización. México, D.F., núm. 51, 1995.

Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. México, D.F. V. II, núm. 25, 1995-II.

JUS SEMPER LOQUITUR. Revista del Honorable Tribunal Superior del Poder Judicial y de la Carrera Judicial. Oaxaca, Oaxaca, núm. 31, enero/marzo 2001.

LEX. Difusión y Análisis. Torreón, Coahuila. 3ª época, año IV, núm. 31, enero 1998.

LEX. Difusión y Análisis. Torreón, Coahuila. 3ª época, año V, nos. 56-57, febrero-marzo 2000.

LEX. Difusión y Análisis. Torreón, Coahuila, 3ª época, año VI, núm. 62, agosto 2000.

LEX. Difusión y Análisis. Torreón, Coahuila. 3ª época, año VI, núm. 63, septiembre 2000.

PEMEX LEX. *Revista Jurídica Petróleos Mexicanos*. México, D.F. Edición Especial, marzo 1998.

RESPONSA. México. D.F., año 1, núm. 4, marzo, 1996.

Revista de la Facultad de Derecho de México. México, D.F. núms. 181-182, 1992.

Revista del Instituto de la Judicatura Federal. México, D.F., núm. 8; primer semestre de 2001.

Revista Jurídica. Aguascalientes, México. Nueva Época, año XI, núm. 16, septiembre 1999-marzo 2000.

Revista Jurídica Jaliscience. Guadalajara, Jalisco. Año 9, núm. 1, enero-julio 1999.

▪ LEGISLACIÓN

CARBONELL, Miguel, coord. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 16ª ed. México. Ed. Porrúa, S.A., 2002.

Código Civil Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Código Fiscal de la Federación.

Constitución Española.

Constitución Política de Chile.

Constitución Política de Colombia.

Constitución Política de la República del Ecuador.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados.

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

Ley de Protección al Ahorro Bancario.

Ley del Impuesto sobre la Renta vigente en 2001.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley Federal del Trabajo.

Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley Orgánica de la Administración Pública.

Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado (Tamaulipas).

Ley para la Prevención de Conductas Antisociales, Auxilio a las Víctimas, Medidas Tutelares y Readaptación Social (Tamaulipas).

Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.

▪ DOCUMENTOS OFICIALES

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. CÁMARA DE DIPUTADOS, XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. México, 1967.

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. LVII Legislatura. 5ª ed. México. Ed. Miguel Ángel Porrúa. 2000.

Semanario Judicial de la Federación. 5ª época, 2ª Sala, Parte XCVIII, noviembre de 1948, p. 1236. *Petróleos Mexicanos, debe dar fianza en el amparo. (Derogación).*

Semanario Judicial de la Federación. 5ª época, 2ª Sala, Parte CII, octubre de 1949, p. 653. *Petróleos Mexicanos, esta obligado a otorgar fianza en el amparo. (Leyes reglamentarias de la Constitución, Supremacía de las).*

Semanario Judicial de la Federación. 5ª época, 2ª Sala. Parte CXIX, diciembre 1953, p. 3278. *Ley, carácter de la.*

Semanario Judicial de la Federación. 5ª época, 3ª Sala, Tesis LXXXIV, junio de 1945, p. 2156. *Leyes, orden jerárquico de las.*

Semanario Judicial de la Federación. 5ª época, 3ª Sala, Parte LXXXVIII, mayo de 1946, p. 1417. *Petróleos Mexicanos, debe dar fianza en el amparo. (Jerarquía de las leyes).*

Semanario Judicial de la Federación. 6ª época, Tercera Sala, Tesis XXVIII, Cuarta Parte, octubre de 1959, p. 211. *Ejecución de sentencias de amparo. Supremacía de la Ley de Amparo.*

Semanario Judicial de la Federación. 7ª Época, Tribunales Colegiados de Circuito, 151-156 Sexta Parte, julio de 1981, p. 195. *Tratados Internacionales y leyes del congreso de la Unión emanadas de la Constitución federal. Su rango constitucional es de igual jerarquía.*

Semanario Judicial de la Federación. 7ª época, Tribunales Colegiados de Circuito. T. III, Parte TCC. Jurisprudencia 861, apéndice de 1995. p. 685. *Leyes de Ingresos de la Federación. Pueden modificar o derogar a las leyes fiscales especiales.*

Semanario Judicial de la Federación. 8ª época, Tribunales Colegiados de Circuito. T. III, Segunda Parte-1, Tesis aislada, enero a junio de 1989. p. 445. *Leyes especiales y leyes generales. Reglas para su derogación.*

Semanario Judicial de la Federación. 8ª época, 3ª Sala, T. VII, Tesis de Jurisprudencia 3a./J.10/91, marzo 1991. p. 56. *Legislaciones federal y local. Entre ellas no existe relación jerárquica, sino competencia determinada por la constitución.*

Semanario Judicial de la Federación. 8ª época. Tribunales Colegiados de Circuito, T. I, Segunda Parte-1. Tesis Aislada, 1998, p. 394. *Leyes principio de jerarquía normativa (de las), establecido por el artículo 133 constitucional.*

Semanario Judicial de la Federación. 8ª época. Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis VI.2o. 188 A. Parte XV-enero. p. 298. *Reglamentos Administrativos. Facultad del Presidente de la República para expedirlos. Su naturaleza.*

Semanario Judicial de la Federación. 8ª época, Tribunales Colegiados de Circuito. T. I, Segunda Parte-2, Tesis Aislada, enero a junio de 1998. p. 649. *Seguro Social, derogación del artículo 243 de la Ley del, en lo relativo a los impuestos al comercio exterior por la Ley Aduanera. No requiere proceso legislativo.*

Semanario Judicial de la Federación. 9ª época, 2ª Sala. Tesis aislada 2a. CXXVIII/2001. Tomo XVI, agosto 2001, p. 227. *División de poderes. Interpretación sistemática de la prohibición contenida en el texto original del artículo 49 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, relativa a que el poder legislativo no puede depositarse en un individuo.*

M

Semanario Judicial de la Federación. 9ª época, Pleno, T. VIII, Jurisprudencia P./J.32/98, julio de 1998, p. 5. Conflicto de leyes. *Es inexistente cuando opera la derogación tácita de la ley anterior por la posterior.*

Semanario Judicial de la Federación. 9ª época, Tribunales Colegiados de Circuito, T. III, Tesis Aislada XX.72 K, mayo de 1996, p. 607. *Conflicto normativo. Forma de resolver un.*

Semanario Judicial de la Federación. 9ª época, 1ª Sala, Tesis aislada XVI/2001, noviembre 2000, *Supremacía Constitucional y Orden Jerárquico normativo, principios de. Interpretación del artículo 133 constitucional que los contiene.*

Semanario Judicial de la Federación. 9ª época, Pleno, T. X, Tesis Aislada P. LXXVII/99, noviembre 1999, p. 46. *Tratados internacionales, se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la constitución federal.*

• PÁGINAS DE INTERNET

<http://gaceta.cddhcu.gob.mx/Gaceta/1999/nov/99121125.html>.
(Gaceta Parlamentaria, año III, núm. 396, jueves 25 de noviembre de 1999).

<http://tratados.sre.gob.mx/guia.pdf>
(Guía para la conclusión de Tratados y Acuerdos Interinstitucionales en el ámbito internacional según la Ley sobre la celebración de Tratados).

<http://www.bma.org.mx/publicaciones/ediciones/homenaje/mexicoenvia/mex.html>.
(DÍAZ DÍAZ, Martín. "México en la vía del federalismo cooperativo. Un análisis de los problemas en torno a la distribución de competencias").

<http://www.cddhcu.gob.mx>

http://www.inafed.gob.mx/work/resources/guias_tecnicas/guia02.htm
(Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Marco Jurídico y Reglamentación Municipal. Guía Técnica 2).

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/libre/rev/boletin/cont/108/articulo/art6.pdf>.
(HUERTA OCHOA, Carla. "La acción de inconstitucionalidad como control abstracto de conflictos normativos". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año XXXV, núm. 108, septiembre-diciembre 2003).

<http://www.scjn.gob.mx/inicial.asp>.