

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia (México) *

El orden jurídico nacional a la luz de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **

I. Introducción. La unidad normativa. Los diversos órdenes jurídicos

Todo orden jurídico no es sino un sistema de normas que constituyen una unidad. La unidad de estas normas se halla constituida por el hecho de que la creación o el contenido de la de grado más bajo se encuentra determinada por otra de grado superior, cuya creación, a su vez, está prescrita por otra todavía más alta hasta llegar a la norma de mayor rango: la Constitución, la cual representa la suprema razón de validez de todo el ordenamiento jurídico.

Así, cuando una norma jurídica es válida por haber sido creada en la forma o con el contenido establecido por otra, la última constituye la razón de validez de la primera y la relación entre éstas aparece como un vínculo de *supra* y subordinación, donde la que determina la creación de la otra es de orden superior, y la creada sobre esa base tiene un grado inferior o de subordinación con respecto a aquélla.

La ordenación jerárquica de las normas que componen un mismo sistema es siempre un problema complejo; sin embargo, el problema se complica extraordinariamente cuando el sistema corresponde a un Estado de tipo federal, como sucede con el orden jurídico de México.

Definido por la Constitución el ámbito espacial de validez de un orden jurídico, en un sistema de carácter centralista todas las normas valen para dicho territorio sin distinción de parcialidades territoriales; eso quiere decir que todas las normas pueden válidamente ser aplicadas en cualquier parte del territorio, sin que los órganos encar-

* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de México.

** La redacción de este texto estuvo a cargo de la Lic. Mara Gómez Pérez, secretaria de Estudio y Cuenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la dirección y con la aprobación del autor.

gados de su ejecución tengan que hacerlo únicamente dentro de una circunscripción específica.

En cambio, en un régimen normativo de carácter federal las normas tienen distintos ámbitos espaciales de validez; el sistema se constituye por normas que valen para distintas partes del territorio nacional y existen ciertas autoridades que sólo pueden aplicar determinadas normas en una circunscripción espacial específica.

Así pues, un régimen federal necesariamente se compondrá de normas que valen para la totalidad del territorio (normas federales) y varios subconjuntos de normas que valen sólo para determinadas partes del territorio (normas locales).

Pero si en los estados federales existen al menos dos clases de normas, las federales y las locales, tiene que existir, por necesidad lógica, una norma superior que delimite y especifique los ámbitos de validez de esos órdenes normativos, pues si esa norma no existiese no podría afirmarse que existe una unidad del orden normativo y no habría fundamento jurídico alguno que permitiera la división de los distintos ámbitos de validez.

Esta norma que delimita los ámbitos de validez de los diversos órdenes jurídicos es la Constitución Federal, la cual tiene un rango o nivel superior a las normas constitutivas de la federación y los órdenes locales.

Todo esto implica que en los sistemas de corte federal, además de los órdenes local y federal, existe un orden más: el orden constitucional.

Pero veamos cómo se aplican estos principios en el régimen jurídico mexicano.

II. Rasgos generales de la estructura normativa del orden jurídico mexicano

La Constitución mexicana es la norma de normas en el país. Impone deberes, crea limitaciones, otorga facultades y concede derechos. Nada ni nadie puede estar sobre ella, pues su naturaleza de suprema niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en cambio, requiere que todo le sea inferior y que cada acto de autoridad esté de acuerdo con ella. Toda la estructura normativa del país descansa sobre esta idea.

El artículo 40 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Y el artículo siguiente, esto es, el 41, dispone:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

En forma adicional, la Constitución mexicana señala que, tanto en el orden federal como en el local, se debe observar el principio de división de poderes, de tal forma que la función legislativa se deposite en un órgano colegiado, la ejecutiva en una persona y que la función judicial se ejerza por diversos tribunales.

Sin embargo, el principio que determina las atribuciones que respectivamente corresponden a los Poderes de la Unión y de los Estados es el que consagra el artículo 124 de la propia Constitución, según el cual “[l]as facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. La enumeración de los estados integrantes de la federación mexicana la encontramos en el artículo 43.

Ahora bien, aunado a lo anterior, los artículos 44 y 122 definen la naturaleza y territorio del Distrito Federal, que es el sitio geográfico donde se asientan los poderes federales, así como el régimen conforme al cual se debe regir dicha entidad.

Por su parte, el artículo 115 de este mismo cuerpo normativo fundamental expresa que los estados tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al *municipio libre* y, asimismo, que los ayuntamientos municipales tendrán facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Pero el principio fundamental del orden jerárquico normativo del derecho mexicano lo formula el artículo 133 al expresar:

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.

Éstos son los preceptos esenciales sobre los cuales descansa nuestra organización normativa y de los que podemos desprender con toda claridad que en nuestro país existen varios órdenes normativos u órdenes de gobierno, esto es, un orden constitucional y diversos órdenes parciales.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado, en jurisprudencia firme, que dichos órdenes son los siguientes: el orden federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el orden constitucional. La jurisprudencia a que nos referimos lleva por número PJ 95/99 y es del tenor siguiente:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. Del contenido de los artículos 1º, 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por regla general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.

Desde luego, el texto de este criterio jurisprudencial es ilustrativo y esclarecedor. No obstante, estimamos que en él faltó enumerar al orden municipal; además de que, en atención a la reciente reforma constitucional relativa a los usos y costumbres de los pueblos indígenas, es necesario también analizar si dichos usos y costumbres conforman un nuevo orden normativo o no.

Y es que, en el sistema mexicano, los órdenes jurídicos en algunas ocasiones aparecen de manera diáfana y claramente diferenciada, pero en otras parecen entrelazarse entre sí creando una estructura jerárquica en la que las normas se entrelazan de manera muy particular, todo lo cual genera no pocas dificultades al momento de determinar la jerarquía y el ámbito de aplicación de una norma.

Precisamente por ello, en este estudio se pretenden pormenorizar los principios que rigen la estructura normativa del orden jurídico en México y establecer las bases conforme a las cuales debe determinarse la aplicación de las normas jurídicas de acuerdo con el orden normativo al cual pertenecen.

Nuestra tarea en esta ocasión será describir someramente cada uno de estos órdenes, analizarlos y delimitar, en la medida de lo posible, el campo de acción que a cada uno corresponde de acuerdo con el texto de la Constitución, para lo cual partiremos del grado inferior hasta llegar al superior; esto es, comenzaremos por referirnos, aunque de manera muy breve, a los usos y costumbres de las comunidades indígenas; en segundo término aludiremos al orden municipal; luego al estatal y más tarde al correspondiente al Distrito Federal; después analizaremos el orden relativo a las normas federales que, desde luego, es el más complejo, para concluir con el orden jurídico constitucional.

III. Los usos y costumbres de las comunidades indígenas

Como bien es sabido, el 14 de agosto del 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta reforma destaca, para nuestros efectos, lo señalado en el nuevo texto del artículo 2º constitucional, respecto a la integración pluricultural de la nación.

En este precepto se alude a las instituciones sociales, económicas, culturales y políticas de los pueblos indígenas, a su derecho a la libre determinación, a la posibilidad de que apliquen sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de los conflictos internos, a la elección de sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, a la garantía que deben otorgar la federación, los estados y los municipios para la vigencia de los derechos indígenas, etc., aunque, eso sí, todo ello sujeto “a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos”, y “en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados”.

La amplitud del reconocimiento de la autorregulación indígena, que incluye tanto la posibilidad de crear y aplicar su propio derecho, como la facultad para nombrar

a sus propias autoridades, desde luego hace pensar en la existencia de un nuevo orden jurídico.

No obstante, en atención a que aún no se han expedido las leyes reglamentarias ni, por ende, definido los alcances de este precepto, a más de que actualmente están planteados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación numerosos conflictos constitucionales con la pretensión de anular esta reforma, dejaremos este interesante tema para investigaciones posteriores. De momento únicamente queremos resaltar que, tal y como está concebido en la Constitución hoy día, el régimen de las comunidades indígenas sin lugar a dudas constituye un nuevo orden jurídico que se aúna a los que estudiaremos en adelante.

IV. La normatividad municipal

Como decíamos, de acuerdo con el sistema de creación y jerarquía de normas que establece nuestra Constitución, éste es uno de los órdenes de creación normativa de grado inferior, pero no por ello el menos importante.

Los municipios, desde su reconocimiento como tales en la Constitución, conforman células de organización política a cuyos ayuntamientos se les reconoce la facultad de crear tanto normas generales como individualizadas, esto es, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, a las cuales, de manera genérica, se denomina simplemente *bandos*.

En el pasado, en muchas entidades federativas existió la duda sobre si los municipios podían, por medio de sus ayuntamientos, dar reglamentos y órdenes de observancia general. Sin embargo, en la actualidad el texto expreso del artículo 115, fracción II, segundo párrafo, elimina cualquier incertidumbre al disponer expresamente:

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Ahora bien, los bandos municipales están sujetos a ciertos principios emanados de nuestra propia Constitución, de los que por su importancia, destacan los siguientes:

- Se trata de verdaderos ordenamientos normativos, es decir, tienen la característica de estar compuestos por normas generales, abstractas e impersonales.
- Entre los bandos de policía y buen gobierno y los demás acuerdos, órdenes y resoluciones de un ayuntamiento —salvo que la legislación local establezca alguna disposición en contrario—, no existe una relación de jerarquía, sino que todos tienen el mismo rango legal.
- Por lo que hace a su ubicación jerárquica dentro del orden jurídico mexicano, se puede afirmar que dichos cuerpos normativos ocupan, después de la Constitución Federal, los tratados internacionales, las leyes federales, las constituciones y las leyes locales, el último escaño. Ello, claro está, sin per-

juicio de lo que se señaló respecto de los usos y costumbres de las comunidades indígenas.

- Normalmente no se trata de ordenamientos rígidos, toda vez que pueden ser modificados o derogados por el propio ayuntamiento que los emitió o por cualquiera de los que le sigan en el mando, sin más formalidades que las que se hayan seguido para su emisión.
- Esta atribución de dictar normas generales les está conferida a los municipios por disposición constitucional, por lo que es una función que sólo ellos pueden desempeñar, sin que, ante su inactividad o silencio, la puedan realizar las autoridades federales o las del orden común.
- Los bandos son instrumentos locales complementarios de la actividad legislativa que corresponde al Congreso del Estado, pues se circunscriben a regular la vida de una comunidad en las materias relacionadas con ésta y que no hayan sido normadas por la legislatura. De alguna forma, cubren los vacíos legales dejados por la legislación local; de ahí que se los califique de *complementarios*.

No obstante, los ayuntamientos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos:

1. Los bandos no pueden estar en oposición a la Constitución General ni a las de los estados, así como tampoco a las leyes federales o locales.
2. En todo caso, deben adecuarse a las bases normativas que emitan las legislaturas de los estados.
3. Deben versar sobre materias o servicios que les correspondan legal o constitucionalmente a los municipios.

Los anteriores principios nos dan ya una idea clara de estas normas y de su sitio dentro del sistema jurídico nacional, al mismo tiempo que nos permite seguir adelante en el desarrollo de nuestro objetivo, a lo cual procederemos.

V. Las disposiciones jurídicas de carácter local

En términos generales, el orden estatal está subordinado directamente a la Constitución General y determinado por cada una de las constituciones de los estados en sus respectivos ámbitos de validez.

Técnicamente es éste el orden más amplio, pues, de acuerdo con la regla establecida en el artículo 124 constitucional y las disposiciones del artículo 115 de este mismo ordenamiento, se conforma de manera residual por todo aquello que no está conferido expresamente a la federación o a los municipios.

No obstante, en realidad es un orden que se encuentra ampliamente limitado y, sobre todo, rigurosamente sometido a las reglas que al efecto establece la Constitución Federal, por cuanto ésta contiene un considerable número de prohibiciones y obligaciones, a más de que faculta a los órganos federales para intervenir en numerosos supuestos en la vida institucional de las entidades.

Ahora bien, cuando un estado dicta su Constitución o la modifica, técnicamente lo que está haciendo es ejercer la facultad de reglamentar, en el nivel local, la Constitución General.

El artículo 41 de la Constitución General de la República establece de manera textual que las Constituciones de los Estados “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal”. Sin embargo, una carta local debe estar de acuerdo con la Constitución General no sólo porque no la contradiga o porque establezca, cuando menos, los poderes y órganos que aquella prevé y les atribuya las facultades y funciones que les son razonablemente inherentes, sino que debe, además, establecer los principios generales para que, en virtud de la aplicación del artículo 124 constitucional, sus poderes adquieran y puedan ejercer todas las facultades que corresponden a los estados por no haber sido atribuidas en forma expresa a los poderes federales. De tal suerte, cuando una constitución local establece fórmulas terminantes o hace una relación total de las facultades de sus poderes sin agregar que asimismo gozan de las que derivan residualmente a su favor de la Constitución General, en teoría las excluye y por ende limita a los poderes locales de conocer de materias que les corresponden constitucionalmente, lo cual no hace sino dejar vacíos de autoridad.

En esa tesitura, una constitución estatal debe expedirse con base en el principio de que el derecho local es la regla general, y el federal, por el contrario, excepcional y expreso.

Aunado a lo anterior, debe decirse que los estados no están constreñidos a establecer únicamente las autoridades, poderes u órganos de gobierno previstos en la Constitución General. Pueden, según sus necesidades, crear cuantas autoridades consideren indispensables para su desarrollo y atribuirles las facultades o establecer las limitaciones que consideren pertinentes, siempre y cuando no se trate de aquellos entes expresamente prohibidos por la Constitución Federal (como podría suceder con las autoridades intermedias), y siempre y cuando, también, dichos órganos u autoridades no invadan el campo federal o el municipal.

Por otro lado, en virtud del pacto federal los estados están obligados en forma permanente a conservar afines sus constituciones y a establecer normas acordes con la general. No está de más recordar que son los jueces federales los facultados para determinar, en última instancia, si una constitución o una ley local están o no de acuerdo con la Constitución General de la República.

En suma, el orden estatal en México es un ámbito complejo que se rige por lo que al efecto señalan la Constitución General, las particulares de los estados, las leyes locales y los reglamentos que expiden los gobernadores, pero que, en algunos casos específicos que veremos más adelante también se encuentra subordinado a ciertas leyes de carácter federal.

VI. El régimen jurídico del Distrito Federal

Especial atención para nuestros efectos merece el régimen al cual se encuentra sujeta esta entidad.

Por principio, hay que dejar sentado que el Distrito Federal es parte integrante de la federación mexicana y que, como tal, le son impositivas todas las obligaciones que establece la Constitución para las partes de la federación, independientemente de su régimen especial y de que sea o no el asiento de los Poderes Federales; verbigracia, el pertenecer en forma estable a la federación, el regirse por la Constitución General, etcétera.

Ahora bien, en él residen y funcionan, además de las autoridades federales, autoridades de orden local. De ahí que se le reconozca una doble naturaleza.

En efecto, esta entidad atravesó un largo proceso de reformas sucesivas que inició en 1987 y concluyó hacia el año de 1996. En virtud de dicho proceso, el Distrito Federal transformó su estructura jurídica y su organización política, y fue dotado con órganos de autoridad propios. No se llegó, ni con mucho, al extremo de crear otro estado de la federación, pero numerosos elementos nos hacen estimar que se trata de una forma de organización híbrida que cada vez se acerca más a la de un estado.

Como resultado del proceso de reformas aludido, el Distrito Federal cuenta ahora con órganos de gobierno que ejercen, aunque de manera parcial, las funciones ejecutiva, legislativa y judicial de la entidad, y a los que no se les dio el rango de poderes a efecto de que no se pensara que se trata de un estado.

Cabe decir, además, que dichos órganos de gobierno y los habitantes de esta entidad se encuentran sujetos a un estatuto que les es impuesto por los órganos federales y no a una constitución dictada por sus propios representantes. Efectivamente, desde 1993 el Distrito Federal cuenta con un estatuto de gobierno que hace las veces de constitución local. Dicho instrumento, que regula la estructura y funcionamiento de sus órganos, fue expedido por el Congreso de la Unión, el que además puede reformarlo o derogararlo y sustituirlo por otro en cualquier momento. En esa virtud, y pese a que dicho estatuto haga las veces de constitución en esta entidad, lo cierto es que las leyes que el Congreso de la Unión emite para el Distrito Federal respecto de aquellas materias que no han sido confiadas a la Asamblea Legislativa, tienen idéntico valor jerárquico que el estatuto de gobierno y deben ser respetadas en igual medida por las autoridades locales.

Esto es así en virtud de que, como acto emanado del órgano legislativo federal, el estatuto es una norma que tiene el mismo rango que las leyes federales en este ámbito, pese a que en el local goce del atributo de ser supremo en relación con las autoridades del Distrito Federal. Así pues, las normas que emita la Asamblea Legislativa en uso de las facultades que tiene conferidas deben necesariamente ser acordes tanto con el estatuto de gobierno, como con las demás leyes federales, sin que puedan contradecirlos por ningún motivo.

Por otro lado y a diferencia de lo que sucede para los estados, los órganos de gobierno que se detallan en el estatuto son los únicos que pueden existir, ya que la Asamblea Legislativa no tiene facultades para crear otros.

Asimismo, el Congreso de la Unión sólo tiene, en relación con el Distrito Federal, las facultades expresas que están consagradas en la Constitución, en tanto que el Presidente de la República tiene las facultades que derivan a su favor tanto de la Constitución General como del propio estatuto de gobierno, y las autoridades jurisdiccionales del Distrito Federal gozan prácticamente de las mismas facultades que aquellas con que cuentan las de cualquier estado de la república.

Por otro lado, hay que señalar que las facultades de los órganos locales del Distrito Federal son enumeradas de manera taxativa en la Constitución General. En esa medida, las atribuciones no conferidas por la Constitución a los órganos locales se entienden reservadas a los poderes federales.

En suma, el particular orden jurídico de la entidad denominada Distrito Federal se rige, de manera primigenia, por lo señalado en la Constitución General; en segundo término, por su estatuto de gobierno, las leyes expedidas para dicha entidad por el Congreso de la Unión y, en cierta medida, también las demás leyes federales; en tercer lugar, por las leyes expedidas por la Asamblea Legislativa, y en cuarto y último grado, por los reglamentos que, de conformidad con la fracción IV del apartado B, y con la fracción II, inciso b, de la base segunda, ambos del artículo 122 constitucional, corresponden al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, cuando se trate de leyes expedidas por la Asamblea Legislativa.

VII. El orden jurídico federal

1. *Los diversos tipos de leyes federales*

He aquí el orden jurídico más complejo. De acuerdo con el principio ya enunciado, conforme al cual las facultades que no están conferidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados, todas y cada una de las facultades federales las encontramos en la Constitución General, que para estos efectos no es más que un catálogo de atribuciones del orden federal. Sin embargo, la propia Constitución regula diversos tipos de leyes federales con un ámbito de aplicación totalmente diverso que genera no pocas dudas y complicaciones en cuanto a su aplicación.

En efecto, como tendremos oportunidad de constatar, este orden se compone de distintos tipos de normas federales cuya estratificación dentro del orden jurídico general es compleja y cuyas características divergen considerablemente entre sí, pero que no por ello dejan de ser leyes federales. En esa medida, y a efecto de estudiarlas y comprender su funcionamiento, es menester que las ordenemos de alguna manera.

Así pues, siguiendo con estricto apego las normas constitucionales que existen sobre el particular y los principios que aquí hemos señalado, las hemos clasificado en: a) leyes federales ordinarias; b) leyes federales generales, y c) leyes federales de aplicación especial. A continuación explicaremos esta clasificación refiriéndonos a cada uno de estos rubros en lo particular.

A. *Leyes federales ordinarias*

Éstas son las leyes federales que podríamos llamar *comunes*, es decir, aquellas que son dictadas por el Congreso de la Unión en uso de las facultades que la Constitución le concede, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 72 constitucional, que aun cuando tienen vigencia en todo el país son aplicadas única y exclusivamente por autoridades federales y, sobre todo, que tienen una jerarquía exactamente igual a las leyes locales. Evidentemente aquí tenemos la gran mayoría de leyes federales.

En ese sentido, en caso de que exista alguna contradicción entre una ley federal ordinaria y una ley local, el conflicto debe resolverse atendiendo solamente a criterios de competencia, es decir, estableciendo previamente si la materia regulada corresponde al orden federal o al orden local y así determinar qué norma debe prevalecer, pero sin que pueda decirse que alguna de ellas tiene mayor o menor jerarquía que la otra.

Resulta interesante citar la jurisprudencia que sobre el particular ha sentado la Tercera Sala de nuestro más alto Tribunal:

LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, 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.¹

Como ejemplo de este tipo de leyes federales pueden citarse el Código Civil Federal, el Código Penal Federal, los respectivos códigos adjetivos en estas materias, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Agraria, la Ley Federal de Derechos de Autor, etcétera.

¹ *Semanario Judicial de la Federación*, 8ª época, t. VII, marzo de 1991, p. 56.

B. *Leyes federales generales*

En este rubro tenemos ciertas leyes federales que actúan de una manera muy particular. Se trata de leyes emanadas del Congreso de la Unión y que, al igual que todas las leyes federales, son dictadas a través del proceso establecido en el artículo 72 constitucional, pero que, por disposición de la propia Constitución General, regulan la concurrencia de las autoridades federales, locales y municipales en determinada materia. A estas leyes también se les suele dar el nombre de *leyes marco*.

En efecto, son leyes mediante las cuales el Congreso de la Unión estipula qué parte de determinada materia le corresponde a la federación, es decir, define *motuo proprio* qué campo de esa materia es federal, pero además, sienta las bases conforme a las cuales las legislaturas locales y los ayuntamientos municipales deben emitir leyes locales o dictar bandos municipales respecto de estas mismas materias. Dicho con otras palabras, en el ámbito federal estas leyes operan como cualquier otra ley federal y, por ende, tienen igual jerarquía; sin embargo, en el ámbito local operan como normas de carácter superior a las cuales deben remitirse las legislaturas y los ayuntamientos para emitir la regulación correspondiente.

La Constitución mexicana reconoce siete rubros específicos en los cuales el Congreso de la Unión tiene facultad para dictar estas leyes generales. Por su importancia, a continuación enunciaremos las disposiciones constitucionales de las que se desprende la facultad del Congreso para dictar este tipo de ordenamientos federales sui géneris:

a. *Salubridad general*. De conformidad con la fracción XVI del artículo 73 y el cuarto párrafo del artículo 4º, ambos de la Constitución General, el Congreso tiene facultad para emitir una ley que “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”.

b. *Seguridad pública*. En términos de la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultad para “expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública”.

c. *Educación*. De conformidad con lo señalado en la fracción XXV del artículo 73 y en la fracción VIII del artículo 3º, ambos de la Constitución General, el Congreso está facultado 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”, así como “señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan”.

d. *Asentamientos humanos*. De igual manera, en términos de la fracción XXIX.C del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultades 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 3° del artículo 27 de esta Constitución”.

e. *Protección al medio ambiente y equilibrio ecológico*. Asimismo, de conformidad con la fracción XXIX.G del mismo precepto constitucional, el órgano legislativo federal está facultado 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”.

f. *Protección civil*. De acuerdo con la fracción XXIX.I del artículo 73 constitucional, el órgano legislativo federal tiene facultades para “expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil”.

g. *Deporte*. Y por último, en términos de lo dispuesto en la fracción XXIX.J del mismo precepto, este mismo órgano legislativo tiene facultad para “legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios”.

Nótese, sin embargo, que el constituyente no es uniforme al regular las atribuciones del Congreso para dictar estas leyes, pues en algunos casos incluye a los municipios y en otros no y, de igual manera, en algunos supuestos comprende al Distrito Federal y en otros no.

Por otro lado, en algunas hipótesis la Constitución señala que la concurrencia de la federación, los estados, el Distrito Federal y/o los municipios se dará en el ámbito de sus respectivas competencias. Esto no resulta del todo correcto, puesto que, salvo alguna disposición constitucional específica que pueda existir sobre el particular, será el propio Congreso federal el que determine qué parte de dicha materia será federal y qué otras corresponderán a los demás órdenes de gobierno y en qué medida.

Especial interés tiene en este apartado el último párrafo del punto 5° de la fracción XXIX del artículo 73, que enumera los rubros respecto de los cuales el Congreso puede establecer contribuciones especiales, en la parte que señala: “Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine”.

Esta enunciación podría dar lugar a que se pensara que la ley relativa también es una ley general; sin embargo, estimamos que no es así toda vez que no es una ley en la que el Congreso defina la concurrencia de atribuciones de la federación con los demás órdenes de gobierno. En realidad, se trata sólo de una ley ordinaria de carácter federal que determina la participación económica de los estados en este tipo de contribuciones, y conforme a la cual —y esto es lo más importante— los estados pueden celebrar convenios con la federación en virtud de los cuales, entre otras cosas, pueden aplicar disposiciones legales de carácter federal. Pero a esto volveremos en el apartado siguiente.

C. *Leyes federales de aplicación especial*

Existen otras leyes federales que también tienen un ámbito de aplicación diferente del de las ordinarias, pero que, sin embargo, no observan las mismas características que las leyes generales.

A éstas las hemos denominado *leyes federales de aplicación especial* porque, aun cuando son emitidas por el órgano legislativo federal a través del procedimiento señalado en el artículo 72 constitucional y tienen, al igual que todas las leyes federales, aplicación en todo el territorio nacional, lo cierto es que no son aplicadas únicamente por las autoridades federales, sino también por las autoridades estatales; pero, a diferencia de lo que ocurre con las leyes las generales, las entidades federativas no están facultadas para expedir una normatividad que reglamente este tipo de leyes, sino que su actuación se limita a aplicarlas tal cual están, es decir, a aplicarlas de la misma forma como lo hacen las autoridades federales.

En efecto, si bien es cierto que, al igual que las generales, las leyes de aplicación especial deben ser ejecutadas tanto por las autoridades federales como por algunas autoridades locales, tratándose de las generales la ley opera como una especie de constitución local, de forma tal que las legislaturas quedan obligadas a expedir una legislación local con base precisamente en la ley general federal. A diferencia de ello, cuando se trata de las leyes federales de aplicación especial las legislaturas no tienen obligación de emitir ningún otro ordenamiento ni reglamentar en forma alguna las disposiciones de carácter federal, sino que, simple y llanamente, deben aplicarlas en la misma forma en que lo hacen las autoridades del orden federal.

Ahora bien, la aplicación de estas leyes por las autoridades locales puede deberse a dos razones: en algunos casos, a que existe una disposición expresa en la Constitución General en ese sentido, y en otros, a que así lo dispusieron o lo asumieron las propias autoridades estatales a través de la suscripción de un convenio con la federación elaborado con base en una ley federal. Analicemos con más detalle cada uno de estos supuestos.

a. *Leyes federales de aplicación local por disposición constitucional.* Aquí detectamos, por lo menos, dos áreas en las que opera este tipo de leyes: la materia laboral y la materia mercantil.

Por lo que hace a la Ley Federal del Trabajo, el artículo 123 de la Constitución dispone, por un lado, que el facultado para emitir esta ley es el Congreso de la Unión y, por el otro, que “la aplicación de *las leyes del trabajo* corresponde a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las autoridades federales en los asuntos relativos a: [...]”. Señala a continuación las ramas industriales y de servicios, así como las empresas cuyos conflictos laborales se estiman de carácter federal y que, por ende, quedan bajo la jurisdicción de las autoridades federales.

Así pues, como se ve, su aplicación tanto por las autoridades federales como locales se debe a que así lo ordena la propia Constitución.

No obstante, el hecho de que la fracción XXIX del apartado A del artículo 123 constitucional hable de “leyes del trabajo” en plural, nos hace pensar que existen otras leyes federales reguladas en el propio artículo 123, apartado A, que también se encuentran sujetas a este régimen especial. Concretamente nos referimos a la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores y a la Ley del Seguro Social, cuyos fundamentos se encuentran precisamente en las fracciones XII y XXIX de este mismo precepto constitucional.

Sin embargo, la primera de ellas regula única y exclusivamente lo relativo al organismo descentralizado federal de servicio social conocido como Infonavit, lo cual, evidentemente es de estricta aplicación federal, y la segunda, la Ley del Seguro Social, aunque en su artículo 3º señala: “La realización de la seguridad social estará a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia”, lo cierto es que por regla general sólo es aplicada por autoridades federales, es decir, en el ámbito administrativo por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en el ámbito jurisdiccional por las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje. Con todo, esto no elimina la posibilidad de que el Congreso dicte normas en estas materias que tengan como destinatarias tanto a las autoridades federales como a las locales.

Cabe decir que no sucede lo mismo con la ley derivada del apartado B del artículo 123 constitucional, esto es, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en atención a que en este caso, la propia norma fundamental señala que regirá únicamente “entre los Poderes de la Unión, el gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores”.

Otra cuestión que resulta interesante en relación con las normas laborales federales es lo señalado en el último párrafo del artículo 115 constitucional: “las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias”. En igual sentido, la fracción VI del artículo 116 del cuerpo normativo supremo establece: “Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias”.

Como puede apreciarse, de acuerdo con estas disposiciones las Legislaturas locales, si bien están facultadas para expedir leyes en esta materia, deberán hacerlo ciñéndose a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional y, sobre todo, a todas las leyes que emanan de este precepto, es decir, tanto las del apartado A como las del B, las que, por este solo hecho, se convierten de alguna manera en disposiciones jurídicas superiores a dichas leyes de orden local, tanto en el ámbito propiamente local como en el municipal.

Ahora bien, como señalábamos en un principio, también las leyes en materia mercantil son leyes federales que aplican tanto autoridades federales como locales en el ámbito jurisdiccional, por disposición constitucional. Aquí tenemos el Código de Comercio y todas las leyes mercantiles especiales, verbigracia, la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, etcétera.

Todas estas disposiciones tienen su fundamento en la fracción x del artículo 73 de la Constitución General de la República, donde se encuentra consagrada la facultad del Congreso de la Unión para legislar en todo el país sobre comercio, intermediación y servicios financieros; sin embargo, el precepto que les otorga esta cualidad especial es la fracción I del artículo 104 constitucional en la parte que señala que, cuando las controversias de carácter civil (dentro de lo cual se incluye a la materia mercantil) “sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal”.

Cabe destacar, no obstante, que esta aplicación de las normas mercantiles en el orden local únicamente opera en lo relativo al ámbito jurisdiccional, por lo que las únicas autoridades locales facultadas para aplicar estas disposiciones son los jueces y magistrados del orden común.

b. *Leyes federales de aplicación local por convenio.* Aquí tenemos fundamentalmente a las leyes fiscales que son aplicadas por los estados precisamente por haber suscrito un convenio de colaboración administrativa con la federación para el cobro y/o la participación de los ingresos tributarios con base en la Ley de Coordinación Fiscal.

Se trata de leyes federales ordinarias en materia fiscal, pero que por voluntad de las entidades federativas que así lo hayan expresado, a través de un convenio suscrito con apoyo en la fracción VII del artículo 116 constitucional, y, además, por así permitirlo una ley de carácter federal dictada a su vez con base en el último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 constitucional al cual hemos hecho referencia, son aplicadas también por autoridades locales.

Cabe decir, sin embargo, que la aplicación de estas leyes por las autoridades locales se da, más bien, en el ámbito administrativo, es decir, por los órganos pertenecientes a las autoridades hacendarias locales.

Como puede apreciarse de todo lo dicho en esta sección, la legislación federal es sumamente compleja y comprende leyes de muy diversa aplicación, pero que no por ello dejan de ser de carácter federal ni tampoco de tener entre sí la misma jerarquía normativa. Cabe decir, asimismo, que este esquema puede reproducirse, *mutatis mutandis*, en el orden jurídico estatal; no obstante, ello no será materia de nuestro estudio en atención a que dicha ordenación, en su caso, no se desprendería de la Constitución General sino de las constituciones particulares de cada uno de los estados.

2. *Los reglamentos federales y las disposiciones administrativas federales de carácter general*

Se suele definir el reglamento como el conjunto de normas jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal, expedidas por el titular del Poder Ejecutivo, que tienen por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

La atribución de la facultad reglamentaria al Poder Ejecutivo se justifica por la necesidad de aligerar la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución. Teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de llevar a cabo esta actividad puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley, la facultad de expedir reglamentos es plenamente comprensible y razonable. Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del poder Legislativo, ya que éste tiene procedimientos más complicados y períodos reducidos de funcionamiento.

Si bien la naturaleza de la actividad reglamentaria del Ejecutivo fue un tema que dio lugar a amplias discusiones doctrinales, en nuestros días casi nadie discute que se trata de verdaderos actos materialmente legislativos, aun cuando, a diferencia las leyes, éstos son expedidos por una autoridad de carácter administrativo.

Otro tanto hay que decir de lo que hace a la facultad constitucional para expedirlos. Éste fue un tópico que también dio lugar a muchas discusiones; no obstante, desde la Constitución de 1824, pasando por la de 1836 y la de 1843, la facultad reglamentaria del Ejecutivo siempre fue expresa. En ese sentido, y pese a que en las Constituciones de 1857 y 1917 ello no se haya consignado de manera textual, hoy día nadie discute que el Presidente de la República cuenta con dicha facultad y que su fundamento se encuentra en los artículos 89, fracción I, 92 y 107, fracción VIII, inciso a, de la Constitución General.

En esa medida, y salvo por lo que hace a los reglamentos autónomos que algunos doctrinarios ubican en el primer párrafo del artículo 21 (reglamentos gubernativos y de policía) y en el quinto párrafo del artículo 27 (reglamentos de aguas nacionales) —respecto de los cuales se ha sostenido que, en esos casos específicos, el titular del Poder Ejecutivo cuenta con facultades para desarrollar directamente un precepto constitucional—, los reglamentos no serán sino la forma a través de la cual el Presidente detalla los preceptos de una ley expedida por el Congreso de la Unión a efecto de facilitar su correcta aplicación.

Así pues, y dentro del tema que nos ocupa, los reglamentos dictados por el Presidente de la República vendrían a ocupar un escaño inferior, justo por debajo de las leyes expedidas por el órgano legislativo federal.

Cabe, sin embargo, hacer notar que existen ciertos órganos que por disposición constitucional también cuentan con facultades para expedir reglamentos u otro tipo de disposiciones de carácter general.

A este respecto podemos citar, en primer lugar, el reglamento de debates del Congreso de la Unión y los correspondientes reglamentos de las cámaras que lo integran, cuyo fundamento se encuentra consignado en los artículos 71 y 77 de la Constitución, respectivamente. En este caso, a pesar de la denominación que la Norma Suprema les otorga y de que en el segundo supuesto los expide cada cámara por separado, se trata de codificaciones normativas que operan como cualquier ley federal.

Por su parte, los artículos 115 y 122 constitucionales aluden a los reglamentos municipales y a los reglamentos que puede expedir el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Sobre esto no abundaremos aquí, toda vez que lo relativo a este tipo de normas fue tratado en las secciones correspondientes.

Además, el artículo 99 constitucional faculta al Tribunal Electoral del Poder Ejecutivo Federal para expedir su reglamento interno, así como para dictar los acuerdos generales que sean necesarios. En igual sentido, los artículos 94 y 100 de este mismo cuerpo normativo conceden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y al Consejo de la Judicatura Federal, respectivamente, la atribución de dictar acuerdos generales. En estos casos, se trata de verdaderos actos de carácter legislativo, en tanto dichas normatividades ostentan la cualidad de ser generales, abstractas e impersonales, pero cuya expedición se encuentra atribuida a órganos jurisdiccionales, o bien, tratándose del Consejo de la Judicatura Federal, a un órgano administrativo del Poder Judicial Federal.

Lo cierto es que, más allá de que se trate de actos de carácter legislativo cuya expedición corresponde al titular del Poder Ejecutivo Federal o al del Distrito Federal, a los Ayuntamientos Municipales, a ciertos órganos jurisdiccionales o pertenecientes al Poder Judicial Federal, o bien a las cámaras del Congreso de la Unión por separado —esto es, a órganos que de acuerdo con la teoría de la división de poderes no tienen atribuida originariamente la facultad de emitir leyes—, es claro que no se puede discutir su plena validez en atención a que el fundamento de dichos ordenamientos generales lo encontramos precisamente en la propia Constitución y de manera textual.

Sin embargo, existe otro tipo de normas generales cuya constitucionalidad no parece tan clara o, al menos, ha sido objeto de discusión. Nos referimos a los acuerdos, circulares, decretos y demás disposiciones administrativas de carácter general que expiden las autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo pero distintas de su titular, esto es, secretarías de Estado, órganos desconcentrados, organismos descentralizados, etcétera.

En realidad la problemática no está todavía del todo zanjada. Sin embargo, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuatro tesis aisladas de muy reciente expedición, ha señalado lo siguiente:

DIVISIÓN DE PODERES. PARA FIJAR EL ALCANCE DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO, RESULTA INSUFICIENTE SU INTERPRETACIÓN LITERAL. Conforme al texto vigente del citado precepto constitucional “El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”. De la interpretación literal de este precepto se advierte que en el mismo se prohibió que las facultades del Poder Legislativo sean ejercidas por el titular del Ejecutivo de la Unión, salvo el caso en que éste sea dotado de facultades extraordinarias para legislar, ya sea con motivo de la suspensión de garantías, en términos de lo previsto en el citado artículo 29 o en virtud de la autorización que le dé el Congreso de la Unión para regular el comercio exterior, al tenor de lo dispuesto en el diverso 131, párrafo segundo, de la propia Norma Fundamental, sin que de su lectura sea factible concluir si con el término “Poder Legislativo” se hace referencia a las facultades que constitucionalmente se encomiendan al órgano respectivo o bien a la función consistente en emitir cualquier disposición de observancia general. En ese tenor resulta insuficiente para desentrañar el alcance de la prohibición en comento acudir a la interpretación literal del citado artículo 49, por lo que para ello resulta conveniente precisar cuál es la finalidad del principio de división de poderes, así como acudir a la interpretación sistemática, causal, teleológica e histórica del dispositivo antes transcrito, máxime que el referido principio constituye una institución jurídica que se ha desarrollado desde tiempos remotos y ha adquirido matices diferentes según la época y el lugar.

DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO. Al tenor del texto original del artículo citado, cuyo párrafo segundo establecía que solamente en el caso de que el Ejecutivo de la Unión actuara en ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas en términos de lo previsto en el artículo 29 del propio ordenamiento, el Poder Legislativo se depositaría en un solo individuo, el Congreso de la Unión emitió decretos en los que otorgó al Ejecutivo de la Unión facultades extraordinarias para legislar, entre los que destaca el expedido el ocho de mayo de mil novecientos diecisiete, mediante el cual se concedieron al presidente de la República facultades legislativas en el ramo de hacienda. Ante tal circunstancia, mediante decreto publicado el doce de agosto de mil novecientos treinta y ocho en el Diario Oficial de la Federación, el mencionado artículo 49 fue adicionado con el fin de precisar que en ningún otro caso, salvo el del diverso 29, se otorgarían al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar. En relación con el proceso legislativo que precedió a esta reforma constitucional, se advierte que en los dictámenes presentados por las comisiones respectivas, tanto en la Cámara de Senadores, como en la de Diputados, se enfatizó que tal reforma tenía por objeto que el Congreso de la Unión conservara incólumes las altas funciones que le encomienda la Constitución vigente, es decir, las de expedir actos formalmente legislativos, pero de ninguna manera la de emitir todas las disposiciones de observancia general, de donde se sigue que la modificación en comento tuvo como finalidad evitar que el presidente de la República continuara expidiendo actos de aquella especial jerarquía. Posteriormente, mediante decreto publicado en el citado medio de difusión, el veintiocho de marzo de mil novecientos

cincuenta y uno, se agregó un segundo párrafo al artículo 131 constitucional y, en razón de que con esta adición se dispuso que el Congreso de la Unión podría autorizar al titular del Poder Ejecutivo el ejercicio de su facultad para emitir actos formalmente legislativos en materia de comercio exterior, el Poder Revisor de la Constitución estimó necesario adicionar el referido artículo 49, con el fin de prever una segunda excepción a la referida prohibición. En tal virtud, debe estimarse que al establecerse en este último precepto constitucional que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, ni el Constituyente ni el Poder Revisor de la Constitución analogaron a tal poder con la función legislativa entendida como la atribución para emitir disposiciones de observancia general, sino a las facultades que constitucionalmente están reservadas a los órganos legislativos. En ese tenor, las causas y los fines que ha tenido el Poder Revisor de la Constitución para realizar diversas adiciones al artículo 49 de la Constitución General de la República, y a otros preceptos de ésta, son reveladores de que en ella no se ha tenido la intención de impedir que las autoridades administrativas emitan disposiciones de observancia general sujetas al principio de supremacía de la ley, ni existe dispositivo constitucional que impida a las autoridades que integran los Poderes Ejecutivo o Judicial el establecimiento de normas jerárquicamente inferiores a las leyes emitidas por el Poder Legislativo.

DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN HISTÓRICA, CAUSAL Y TELEOLÓGICA 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. Desde la expedición del Acta Constitutiva de la Federación, de treinta y uno de enero de mil ochocientos veinticuatro, en su artículo 9º se dispuso que “El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo”, texto que prácticamente fue reproducido en el artículo 50 de la Constitución Política de 1857. Ahora bien, encontrándose vigente este último dispositivo, el presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la Unión, especialmente a fines del siglo XIX e inicios del XX, expidió diversos actos formalmente legislativos, destacando, entre otros, el Código de Comercio de quince de septiembre de mil ochocientos ochenta y nueve, respecto del cual se sustentó su constitucionalidad, por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de que su expedición no implicaba la reunión de dos poderes en uno, ni que pasaran todas las facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo, pues se trataba de un acto de colaboración entre ambos órganos. Posteriormente, en relación con el texto establecido originalmente en la Constitución Política de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, destaca que en la exposición de motivos del proyecto respectivo se reprochó que se hubiera otorgado sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido la función del Poder Legislativo, a delegar facultades, por lo que en el texto original del artículo 49 de la vigente Norma Fundamental, con el fin de terminar con esa situación, se agregó como única excepción a la prohibición consistente en que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, el caso en que el Ejecutivo de la Unión actuara en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 29 de la Constitución Federal, de donde se advierte que con tal dispositivo se buscó evitar que el presidente de la República fuera facultado por el Congreso de la Unión para emitir actos formalmente legislativos, es decir, de la misma jerarquía de las leyes que corresponde emitir a aquél, mas no que la facultad de emitir disposiciones de observancia general se reservara al mencionado órgano legislativo.

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 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. En esos términos, el Constituyente otorgó al Poder Legislativo la potestad para emitir los actos materialmente legislativos de mayor jerarquía, por un lado, respecto de la legislación interna emitida por éste, se reconoció su especial jerarquía al incorporarse en el inciso f) del artículo 72 de la Ley Fundamental, el principio de autoridad formal de las leyes y, por otro, en relación con los tratados internacionales celebrados por el titular del Ejecutivo Federal, su validez en el orden jurídico nacional se condicionó a su ratificación por parte del Senado de la República. Además, tratándose del Poder Judicial, en los artículos 105 y 107 se confirió al órgano de mayor jerarquía dentro del mismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la atribución para emitir las resoluciones judiciales de mayor rango en el orden jurídico nacional. 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 complemento a ese sistema, en virtud de que no fue intención del Constituyente reservar a cada uno de los tres poderes la emisión de actos propios de sus respectivas funciones, en aras de permitir el funcionamiento de los propios órganos y a la vez lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantizara la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano, se estableció un mecanismo de colaboración basado en dos medios: por un lado, se exigió la participación de dos de los poderes para la validez de un acto y, por otro, se otorgó a los poderes facultades para emitir actos que materialmente no les corresponden, pero que no por ello tendrían el mismo rango que los actos formalmente legislativos o judiciales; por lo que ve al primero de esos medios destaca que, conforme a lo previsto en el artículo 73, fracción xxx, de la Norma Fundamental, la Cámara de Diputados debía examinar la cuenta que anualmente le presentara el Ejecutivo, en cuanto al segundo, en los diversos 89, fracción I, y 73, fracción XVI, base 1ª, al presidente de la República se le dotaba en la propia Constitución de la facultad para emitir reglamentos y al Consejo General de Salubridad, subordinado al titular del Ejecutivo, para emitir disposiciones generales en materia de salubridad, atribuciones materialmente legislativas que no constituyen una excepción a la prohibición contenida en el párrafo segundo del

artículo 49 en cita, dado que en ambos casos se trata del otorgamiento en la propia sede constitucional de la facultad para expedir disposiciones generales sujetas al principio de supremacía de la ley; en tanto que, tratándose de la facultad materialmente jurisdiccional, en el artículo 123, fracción XX, se dotó de facultades de esta naturaleza a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, cuyas determinaciones podrían sujetarse por los gobernados al tamiz del Poder Judicial de la Federación. 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.

VIII. El orden jurídico nacional y la supremacía constitucional

Por encima de todos los órdenes jurídicos o de gobierno a que nos hemos referido a lo largo de este ensayo está la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ella es, como decíamos desde un inicio, la norma de normas, lo que da validez y coherencia a todo el orden jurídico mexicano, la norma que organiza a cada uno de los componentes de ese orden y los jerarquiza a fin de que puedan aplicarse e interpretarse de una manera armónica, pero, fundamentalmente, la norma que determina el contenido primigenio y la forma de creación de las demás normas jurídicas, tanto generales como individualizadas, así como las autoridades encargadas de su creación y aplicación.

Ahora bien, mucho se ha dicho en torno a si determinadas normas contenidas en la Constitución son superiores a otras también comprendidas en este ordenamiento.

Si seguimos los postulados que hasta aquí hemos vertido, es claro que, por ningún motivo, podrá considerarse que un precepto constitucional es superior a otro, pese a que alguno de ellos pueda considerarse más importante para la nación o de mayor envergadura social o jurídica.

Efectivamente, si, como hemos sostenido a lo largo de todo el presente estudio, la jerarquía normativa proviene única y exclusivamente del hecho de que la norma superior lo será en tanto y en cuanto determine el contenido o la forma de creación de la inferior, es claro que ningún artículo de la Constitución puede estar por encima de otro, supuesto que todos ellos provienen del mismo órgano, fueron dictados siguiendo el mismo proceso y, sobre todo, ninguno determina el contenido o la forma de creación de los otros.

En esa medida, no resulta aceptable que se pretenda decir que un artículo o determinada parte de la Constitución es “inconstitucional” por contravenir a otra parte de la misma, o bien, que se sostenga que no se puede reformar determinada parte de ella porque tiene una jerarquía mayor o superior a lo demás.

De igual manera, hay que reiterar que, en nuestro país, la Constitución tiene el más alto rango dentro de la jerarquía normativa y que ninguna otra norma, ya sea interna o proveniente del derecho internacional, puede contradecirla.

Esto último, que a primera vista parece tan elemental, no lo es si tomamos en consideración que existe una corriente doctrinaria que sitúa el derecho internacional por encima del nacional y, por ende, sobre la Constitución General. Tan es así que en otros países, por disposición expresa de su propia norma fundamental, el derecho internacional —sobre todo en los temas relativos a derechos humanos— se encuentra situado por encima de su propia Constitución.

No obstante, en nuestro derecho, por lo menos hasta el día de hoy, los tratados internacionales y cualquier otra norma jurídica, del orden que sea, son inferiores a la Constitución General.

Ahora, si bien la Constitución mexicana es la norma fundamental del país y, simultáneamente, aquella que sienta las bases conforme a las cuales se divide y organiza la competencia entre las autoridades federales, locales, municipales y del Distrito Federal, ello no obsta para que, a su vez, este mismo complejo normativo contemple otro orden más: el orden constitucional, conformado por todas aquellas facultades superiores que no están conferidas a ninguno de los órdenes parciales.

En efecto, la Constitución mexicana consagra, además de todos los órdenes normativos parciales ya estudiados, uno más que se integra por aquellas funciones que no pueden atribuirse a ninguno de los demás órdenes, que obligan por igual a todos ellos y que, además, están conferidas a órganos que actúan en representación de todo el Estado mexicano.

Se trata de funciones especiales que pueden entrañar la creación o modificación de las competencias de las autoridades de los diversos órdenes parciales, o bien la reforma de los ámbitos de validez de sus normas, así como la revisión de la regularidad de los actos emanados de sus autoridades.

Dentro de dicho orden constitucional detectamos los siguientes casos:

1. las funciones del constituyente permanente;
2. la modificación de la Constitución en su aspecto geográfico;
3. la suspensión de las garantías individuales;
4. la celebración de tratados internacionales, y
5. el control de la constitucionalidad.

A continuación analizaremos por separado cada una de estas funciones.

1. *Las funciones del constituyente permanente*

De acuerdo con el artículo 135 constitucional, para que nuestra Carta Fundamental sea adicionada o reformada se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

El artículo 135 establece un órgano integrado por la asociación del Congreso de la Unión con las legislaturas de los estados, capaz de alterar la Constitución mediante adiciones y reformas. Su función es, pues, función constituyente, pero como por otra parte se trata de un órgano que sobrevive al autor de la Constitución, cuya vida se extinguió con su tarea, en la doctrina constitucionalista se acostumbra denominarlo *poder constituyente permanente*, aun cuando también suele dársele el nombre de *constituyente derivado o instituido*, para diferenciarlo del *constituyente originario*.

La presencia del *constituyente permanente* a la par de los poderes constituidos requiere ser explicada. Ciertamente no hay, en el caso que estudiamos, confusión de poderes en un solo órgano. El Congreso Federal es poder constituido; las legislaturas de los estados también lo son, pero eso acontece cuando actúan por separado y en ejercicio de sus funciones normales, pues una vez que se asocian en los términos del artículo 135, componen un nuevo órgano cuya función es adicionar o modificar la Constitución.

En esa virtud, es claro que el órgano que actúa para esos efectos no es ni un órgano federal ni mucho menos local, aun cuando se conforme por autoridades provenientes de esos órdenes normativos.

Efectivamente, si bien el Constituyente Permanente se integra tanto por el órgano legislativo federal (con una votación especial) como por todos los órganos legislativos de las entidades federativas (los cuales, empero, no cuentan con facultades deliberativas para estos efectos), es claro que el órgano encargado de reformar la Constitución no es un órgano local ni federal, pues sus facultades no pueden atribuírsele a ninguno de estos órdenes normativos y, por el contrario, obligan de igual manera tanto a ellos como a los demás órdenes parciales.

Así pues, resulta por demás evidente que aquí tenemos un ejemplo clarísimo de un órgano que ejerce facultades de orden constitucional y cuyas atribuciones, como corresponde a este tipo de órganos, se extienden por encima de todos los demás órdenes normativos y los vinculan por igual.

2. *La modificación de la Constitución en su aspecto geográfico*

En términos del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión tiene facultades para: admitir nuevos estados a la Unión Federal (fracción I); formar nuevos estados dentro de los límites de los existentes (fracción III); arreglar definitivamente los límites de los estados terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, excepto cuando estas diferencias ten-

gan un carácter contencioso (fracción IV), e igualmente, para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación (fracción V).

Estas atribuciones, que junto con otras disposiciones integran el llamado Capítulo Geográfico de la Constitución, tienen la gran trascendencia de constituir las reglas o mecanismos a través de los cuales se puede modificar el ámbito espacial de validez de todos los órdenes jurídicos a que aquí nos hemos referido.

Ahora bien, todas estas facultades, aun cuando son llevadas a cabo por un órgano de carácter federal como lo es el Congreso de la Unión, no pueden considerarse propiamente federales, pues la modificación geográfica del territorio nacional puede conllevar reformas a la Constitución General, así como la derogación de leyes tanto locales como federales o, por lo menos, la modificación de sus ámbitos espacial y personal de validez.

Efectivamente, la modificación del territorio nacional, ya sea que se extiendan o reduzcan sus límites, o simplemente que se cambie su división política o la sede de los Poderes de la Unión, lleva consigo que el órgano encargado de ello —esto es, el Congreso federal— actúe como el propio constituyente permanente en los casos en que tal modificación implique reformas a la Constitución, pero, además, puede dar lugar a que el Congreso se constituya en un órgano legislador tanto en el ámbito local como en el federal. En efecto, tales modificaciones de orden geográfico pueden conllevar la reforma de las disposiciones jurídicas locales y federales en las que se contienen las delimitaciones territoriales de cada entidad y, en general, la de todas las demás normas que ordinariamente se apliquen en los territorios afectados, pues lo cierto es que, una vez que se modifica un territorio, necesariamente cambian también los ámbitos de validez de sus leyes.

Vemos así cómo la actividad del Congreso de la Unión en esta materia se convierte en una función sumamente trascendente que, desde luego, no puede ser atribuida al orden federal ni, mucho menos, al local, sino a lo que aquí hemos denominado *orden constitucional*.

3. La suspensión de las garantías individuales

De conformidad con el artículo 29 de la Constitución General de la República, en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro factor que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, el Presidente, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación. De igual manera, ante estos acontecimientos el Congreso de la Unión podrá hacer las autorizaciones que se estimen necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación.

En un régimen de normalidad, la organización y el poder autoritarios deben observar, como ya dijimos, la Constitución, y en segundo lugar, la jerarquía normativa integrada por todas las demás normas, tanto locales como federales.

Sin embargo, desgraciadamente los Estados están propensos a salirse del cauce normal de su vida. Cruentos acontecimientos políticos o sociales, internos o internacionales, suelen turbar la existencia tranquila y habitual de las naciones, creando un ambiente de peligrosidad para sus instituciones fundamentales e independencia. Es entonces cuando el gobierno se ve en la necesidad de hacer frente a la situación anómala, a fin de preservar el Estado de Derecho a través de los medios que la propia Norma Fundamental prevé y que, en el caso concreto, son precisamente la suspensión de las garantías individuales y el otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

El otorgamiento y la ejecución de estas facultades, al igual que las referidas en el apartado anterior, están atribuidos por la Constitución a ciertos órganos federales, a saber: al Presidente de la República, a los miembros de su gabinete y al Congreso de la Unión. Sin embargo, al igual que aquéllas, tampoco pueden considerarse meramente federales. Y no pueden estimarse así porque la actuación de estos órganos ante las circunstancias descritas conlleva la creación de un régimen jurídico especial que modifica, así sea sólo de manera temporal, el orden jurídico existente, tanto local como federal e incluso constitucional, y que, además, obliga de igual manera a todos los órdenes jurídicos parciales del país.

En efecto, el artículo 29 constitucional habilita y legitima al Ejecutivo federal —que por razón de sus funciones normales es el más indicado para enfrentar una situación anómala de peligro público— para que pueda desempeñar las actividades que sean necesarias a fin de resolver rápida y fácilmente esta situación. Esta disposición constituye el fundamento para que se pueda atribuir a una sola persona el ejercicio de todos los actos autoritarios (ejecutivos, legislativos y judiciales) e, incluso, la pauta para que se den posibles extralimitaciones del poder estatal dentro de la misma situación de anormalidad, obviamente, todo ello justificado precisamente por la situación grave que se atraviesa.

Pero, como decíamos, estas facultades exorbitantes que, ante ciertos acontecimientos, se le conceden al Ejecutivo federal, necesariamente implican que se deje de observar parcialmente la Constitución, tanto en su parte dogmática como en la orgánica, así como que se creen leyes (o por lo menos el propio decreto de suspensión de garantías y otorgamiento de facultades extraordinarias) que van a regir y, por tanto, obligar a todas las autoridades de la nación ubicadas o con jurisdicción sobre la zona de conflicto, independientemente del orden normativo al que pertenezcan.

En esa medida, es claro que no podemos considerar la actuación de los órganos involucrados en el mecanismo previsto en el artículo 29 constitucional como una mera actividad federal, sino que, necesariamente, debe atribuírsele la calidad de facultad de orden constitucional.

4. *La celebración de tratados internacionales*

La facultad de celebrar tratados internacionales, atribuida por la Constitución al titular del Ejecutivo federal en colaboración con el Senado de la República, es también una actividad de orden constitucional y no meramente federal.

En efecto, de acuerdo con lo señalado en los artículos 89, fracción x y 76, fracción I, constitucionales, el Presidente está facultado para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales sometiendo a la aprobación del Senado y, asimismo, la Cámara de Senadores tiene facultades para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal, además de aprobar los tratados internacionales y las convenciones diplomáticas celebradas por aquél.

De acuerdo con ello, la celebración de un tratado se integra en el derecho público mexicano por la concurrencia de dos voluntades: la del Presidente de la República y la del Senado. Surge así en el derecho interno un acto que, aunque complejo por la convergencia de dos órganos federales, es unilateral en la esfera del derecho internacional, puesto que, para la producción del acto bilateral —esto es, el tratado— se necesita de la concurrencia de la voluntad del otro o de los otros Estados contratantes.

Cabe decir que la Constitución mexicana no concede intervención al Senado en la abrogación y en la denuncia de los tratados, por lo que la facultad para ello pertenece en exclusiva al Presidente, como atribución incluida en la general de dirigir las negociaciones diplomáticas, aunque sujeta, eso sí, al control senatorial ulterior.

Ahora bien, desde hace casi veinte años, los tribunales federales habían sostenido reiteradamente que los tratados internacionales y las leyes federales tenían la misma jerarquía; esto es, que el artículo 133 constitucional no autorizaba la observancia preferente de las normas internacionales frente a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, sino que se trataba de normas de igual jerarquía y que, como consecuencia de ello, frente a la disyuntiva entre aplicar una norma de derecho interno federal o un tratado internacional, se debía acudir a los principios conforme a los cuales la ley posterior se aplica con preferencia a la anterior o la ley especial prima sobre la general.

A raíz de un caso que recientemente fue resuelto por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este criterio se modificó radicalmente. El caso referido se originó con motivo del juicio de amparo que promovió una organización de trabajadores con objeto de que se le reconociera su calidad de sindicato. A pesar de lo sencilla que a primera vista podría parecer esta cuestión, la resolución motivó que la Corte se pronunciara sobre ciertos temas de gran envergadura, vinculados a las relaciones que se suscitan entre el derecho internacional y el derecho interno mexicano, de los cuales el de mayor importancia es el relativo a la jerarquía de los tratados internacionales en el orden jurídico de nuestro país.

El referido fallo cambió por completo la anterior concepción hasta el grado de interpretar el referido artículo 133 en el sentido de que los tratados internacionales

ocupan un segundo grado en la escala normativa, justo debajo de la Constitución y por encima de las leyes federales y locales.

De acuerdo con la ejecutoria, esta nueva interpretación del artículo 133 constitucional deriva del hecho de que los tratados internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello, dice la sentencia, se explica que el constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir instrumentos internacionales en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, que el Senado intervenga como representante de la voluntad de las entidades federativas.

Otra consideración importante para estimar esta jerarquía de los tratados de acuerdo con dicha sentencia es la relativa a que, en lo referente a la celebración de éstos, no existe limitación competencial entre la federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que, por mandato expreso del propio artículo 133, el Presidente de la República y el Senado pueden obligar a toda la nación y, por ende, a todas las entidades federativas que la componen, en cualquier materia.²

El criterio anterior se encuentra contenido en la tesis aislada que por su gran importancia, a continuación nos permitimos transcribir:

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

² *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, t. X, noviembre de 1999, p. 46.

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

Empero, es menester hacer notar que la tesis anterior dio lugar a múltiples opiniones tanto en pro como en contra dentro del foro y la academia, y no tanto por el criterio en sí, sino en razón de los argumentos utilizados en la ejecutoria para darle sustento. Ello ha dado lugar a que el Alto Tribunal, de momento, haya postergado su reiteración en la resolución de otros asuntos, motivo por el cual continúa siendo sólo una tesis aislada que, por ende, no obliga a su cumplimiento.

Sin perjuicio ello e independientemente de la jerarquía que finalmente se les otorgue a los tratados internacionales en el orden jurídico nacional, es claro que las facultades conferidas al Presidente de la República y al Senado en materia de política exterior, indudablemente constituyen una actividad de carácter constitucional, pues es innegable que su ejercicio de ninguna manera se ve limitado por la división competencial entre lo local y lo federal, a más de que, en esta materia, dichos órganos actúan como representantes de toda la nación.

5. *El control de la constitucionalidad*

Desde luego, esta función, conferida a ciertos órganos del Poder Judicial federal, también debe ser adscrita al orden constitucional.

Ello porque, por disposición de la propia Constitución General, son materia del control constitucional prácticamente todas las normas y actos autoritarios provenientes de la federación, de los estados y municipios, así como de cualquier otro orden jurídico parcial. Esto es, el control de la constitucionalidad —cuyo resultado puede ser la anulación total o parcial de casi cualquier norma jurídica general o individual— es una función derivada directamente de las normas constitucionales y su materia son la gran mayoría de las normas federales, locales y municipales.

En esa medida, si la casi totalidad de las normas y actos públicos están sometidas a ese control, y eso significa que pueden ser anulados por la determinación de alguno de los órganos del Poder Judicial federal, es claro que dicho control sólo puede ser adscrito a un orden superior, concretamente, al orden constitucional.

Y es que, si consideráramos que la función jurídica a que nos referimos es una atribución federal, estaríamos otorgándole a un poder federal un carácter de supremacía frente a todos los órganos locales e, incluso, frente a los otros poderes federales, lo cual rompe de tajo con la teoría de la división de poderes y con nuestra estructura constitucional. En cambio, no hay fractura alguna si esa función de anulación de las normas y actos inconstitucionales se atribuye a un orden que se encuentra en una situación de superioridad con respecto al orden federal y a los órdenes locales.

Precisamente por ello, cuando se hace un análisis de las funciones del Poder Judicial de la Federación, se debe tener especial cuidado en distinguir con toda pulcritud cuáles de esas funciones pertenecen al orden constitucional y cuáles al orden subordinado de la federación, pues en dicho poder existe una unión orgánica de atribuciones que corresponden a los dos órdenes mencionados; es decir, el Poder Judicial de la federación es tanto un órgano de carácter federal, como un órgano perteneciente al orden constitucional.

Básicamente podemos decir que este poder actúa en su carácter de órgano constitucional en tres casos: cuando es tribunal de amparo, cuando resuelve una acción de inconstitucionalidad o cuando dirime una controversia constitucional.

Aunado a lo anterior, es pertinente señalar que el control de la constitucionalidad es una institución esencial en la estructuración de los órdenes jurídicos modernos, sobre todo si se toma en cuenta lo que podría suceder si no se contara con una garantía objetiva de anulación de la norma, general o individual, que transgrede el orden constitucional.

En efecto, la institución del control de la constitucionalidad es una pieza indispensable y necesaria en el engranaje normativo de un estado de carácter federal. Como hemos visto, la esencia de una Constitución en una nación organizada bajo un sistema federal consiste en dividir las competencias entre los diversos órdenes normativos; en esa medida, todo acto que salga de los límites competenciales establecidos por la Constitución, constituye una violación de alguna norma constitucional que, por ende, debe ser anulado por un órgano de orden superior.

Esto es, carecería de sentido esa división de competencias si los órganos federales, locales o municipales pudieran realizar actos que competen a otros órganos y dichos actos no pudieran ser anulados por un tribunal independiente que estableciera con objetividad y validez jurídica el o los límites de los ámbitos competenciales federal y local. Es ahí precisamente donde entra la función controladora del Poder Judicial de la federación, por virtud de la cual éste órgano se constituye en el principal garante de la constitucionalidad de todos los actos autoritarios de la nación.

En esa virtud, es claro que una función de la importancia y la trascendencia jurídica que reviste la que aquí hemos reseñado, no puede sino atribuírsele al orden jurídico nacional.

IX. Conclusiones

Todo lo dicho aquí nos permite advertir, por un lado, que la estructura normativa del orden jurídico de México es verdaderamente compleja, pero, por el otro, que es indispensable determinar el lugar preciso que ocupa cada una de las normas emanadas de las autoridades de la nación, ya sean del orden constitucional, federal, local o bien del orden municipal, y ya sean generales o individualizadas, a fin de aplicarlas e interpretarlas correctamente y, sobre todo, a fin de establecer cuándo una norma resulta inconstitucional por no ceñirse a la jerarquía normativa que dispone el propio texto de la Constitución General.

En efecto, la teoría de la jerarquía normativa, cuya premisa esencial se funda en el hecho de que una norma es superior a otra si y sólo si la primera determina el contenido o la forma de creación de la otra, no permite crear categorías que no tengan una razón técnica o un fundamento expreso en la propia norma fundamental.

Esto es de tal importancia, que el hecho de decir que una norma es, por la razón que sea, superior a otra, obliga al órgano de control constitucional a declarar la invalidez de la inferior con respecto a aquélla por el simple hecho de que no haya sido creada conforme a ella o no reproduzca su contenido. Dicho con otras palabras: siempre que se diga que una norma es superior a otra ello equivaldrá a decir que, en caso de contradicción entre una y otra, necesariamente la inferior será inconstitucional.

En esa medida, la jerarquización de una norma dentro de un determinado orden jurídico debe verse como algo sumamente delicado, que solamente puede obedecer a reglas técnicas y, sobre todo, a los mandatos expresos que sobre el particular establezca la Norma Fundamental, sin que en ningún caso pueda deducirse esta jerarquía de cuestiones de carácter sociológico o llevarse a cabo por motivos de conveniencia, es decir, sin que se pueda decir que determinada norma es inferior o superior a otra por el simple hecho de que tiene una mayor o una menor importancia para la sociedad o para la nación, supuesto que la jerarquización normativa sólo puede provenir de su encuadre en la estructura jurídica señalada en la Constitución y nunca de su contenido.

Bibliografía consultada

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de Derecho Constitucional*, Biblioteca de Derecho Constitucional, Oxford University Press, México, 1999.
- BALAGUER CALLEJÓN, Francisco, *Fuentes del Derecho*, Tecnos, México, 1998.
- BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE y HEYDE, *Manual de Derecho Constitucional*, Instituto Vasco de Administración Pública Marcial Pons, Madrid, 1996.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 6ª ed., Porrúa-UNAM, México, 1998.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, 15ª ed., Porrúa-UNAM, México, 2000.
- DE LA CUEVA, Mario, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 1982.
- Diccionario jurídico mexicano*, 8ª ed., Porrúa-UNAM, México, 1995.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Porrúa-Cámara de Diputados LVII Legislatura, México, 2000.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el Derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, en VV.AA, *Hacia una nueva constitucionalidad*, UNAM, México, 2000.
- FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 29ª ed., Porrúa, México, 1990.
- GARCÍA MAYNES, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 31ª ed., México, 1980.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado* (trad. Eduardo García Maynes), UNAM, México, 1988.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución* (trad. Alfredo Gallego Anabitarte), Ariel, Barcelona, 1965.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, “El artículo 133 constitucional: una relectura”, *Anuario Jurídico del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, nº 25, t. II, México, 1995.
- SCHMILL, Ulises, “Fundamentos teóricos de la defensa de la Constitución en un Estado federal”, en José Ramón Cossío y Luis M. Pérez de Acha (comps.), *La defensa de la Constitución*, Fontamara, México, 1997.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Sentencia pronunciada en el Amparo en Revisión 1475/98 el 11 de mayo de 1999.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional mexicano*, Porrúa, 23ª ed., México 1989.