

# LAS CONSTITUCIONES LOCALES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

Carla HUERTA OCHOA\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Interpretación constitucional*. III. *La supremacía de la Constitución federal*. IV. *La jerarquía de las normas en el ordenamiento jurídico mexicano*. V. *El federalismo en el sistema de los estados*. VI. *Los distintos órdenes competenciales*. VII. *Entidades federativas y legislación local*. VIII. *Control de la constitucionalidad de las Constituciones*. IX. *Conclusiones*.

## I. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente estudio es reflexionar sobre el rango y fuerza normativa de las Constituciones locales en el sistema jurídico mexicano, así como la viabilidad y alcance de un control local de la constitucionalidad. Esto implica la necesidad de analizar la naturaleza de dichas normas, así como el sistema de distribución competencial en un Estado federal, principalmente por lo que a las competencias de las entidades federativas se refiere. Lo anterior requiere de una minuciosa labor de interpretación de diversas normas constitucionales que regulan estas instituciones. En consecuencia, el tema se aborda especificando el sentido y alcance de la interpretación, y en específico, la de la norma constitucional.

## II. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL

La interpretación es la operación mediante la cual se determina el significado del objeto interpretado, pero como es bien sabido, se pueden reali-

\* Investigadora en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

zar dos tipos de aproximaciones diversas: la que hace el científico jurídico, cuya opinión es externa<sup>1</sup> y no vinculante (razón por la cual Kelsen la llama interpretación científica o no auténtica), y la de la autoridad competente, que como órgano del Estado al crear la norma inferior determina el contenido de la norma superior. Esta última es, por lo mismo, una opinión interna y vinculante, es decir, obligatoria para todos los órganos e individuos que las normas dispongan y estarán sujetos a ellas; ésta es la que Kelsen llama interpretación auténtica.<sup>2</sup>

La interpretación jurídica tiene un aspecto distintivo que radica en su doble carácter: práctico e institucional. Su carácter práctico se manifiesta en la posibilidad de determinar lo que en un sistema jurídico es permitido, prohibido u obligatorio. Su carácter institucional deriva, en cambio, de su objeto: la norma jurídica, así como del sujeto que la realiza. En relación con el sujeto, es posible clasificar la interpretación como obligatoria, cuando es realizada por los órganos facultados para establecer el sentido vinculante del significado de una norma, y como orientadora, cuando carece de fuerza obligatoria.<sup>3</sup> Su vinculatoriedad depende en todo caso del reconocimiento que un sistema jurídico específico haga de la misma.

La determinación del significado de una norma se hace mediante la interpretación. Hay, sin embargo, quienes consideran que la interpretación jurídica es una actividad secundaria en relación con la regulatoria, específicamente a la actividad legislativa; no obstante, se trata más bien de una actividad correlativa, puesto que permite determinar el alcance de las normas.

Las normas se expresan mediante enunciados deónticos que se formulan en un lenguaje natural, y cuyo carácter determina si una conducta es debida, prohibida o permitida. Son características de las normas jurídicas su abstracción y generalidad, en virtud de lo cual requieren de interpretación. La Constitución no es simplemente una norma jurídica, sino la primera norma positiva de un sistema jurídico, la cual, en virtud de su particular po-

<sup>1</sup> La distinción hecha por Hart distingue los enunciados emitidos desde la perspectiva externa o interna y sus efectos. Hart, H. L. A., *El concepto de derecho*, trad. de Genaro Carrión, Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1992, pp. 110-112.

<sup>2</sup> Sobre esta diferenciación, véase Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 2a. ed., trad. de Roberto J. Vernengo, México, Porrúa, 2000, p. 349.

<sup>3</sup> Aarnio clasifica las fuentes según su obligatoriedad, y distingue las obligatorias que denomina “fuentes de autoridad”, de las que solamente constituyen razones de apoyo y que denomina “fuentes sustantivas”. Aarnio, Aulis, *Lo racional como razonable*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, pp. 138-141.

sición en el sistema, establece los órganos, procedimientos y contenidos prescritos o excluidos para la creación de normas inferiores válidas. Es por lo mismo, la norma cuyos contenidos ofrecen la mayor indeterminación, y debe ser precisada por la autoridad competente mediante su interpretación.

El concepto de Constitución más acorde a los fines de la presente investigación es el de Kelsen, puesto que la concepción del sistema jurídico organizado, con una estructura jerárquica en la cual la norma superior determina los contenidos y procedimientos de creación de las normas inferiores, permite responder la interrogante sobre el rango y función de las Constituciones locales. La Constitución, como norma fundante que regula el sistema de fuentes y competencias, determina las relaciones de supra-subordinación de las normas del sistema jurídico. De conformidad con este modelo, la Constitución es el parámetro de validez formal y material del sistema jurídico.

La Constitución debe ser concebida como una norma que produce efectos jurídicos. Esto permite el control de la constitucionalidad, puesto que su cumplimiento es obligatorio, y la infracción de sus preceptos calificada como una conducta antijurídica. Por ser la norma que prevé las reglas de creación del sistema, ocupa la posición más alta en la estructura jerárquica. Como norma suprema del sistema, la Constitución es la norma jurídica de la cual derivan cadenas de validez de producción normativa, o, en otras palabras, la validez de las normas de un sistema jurídico depende de su conformidad con la Constitución.

La supremacía de la Constitución radica en su carácter de fundamento del sistema jurídico, así como en la posibilidad de legitimar la actividad de los órganos estatales y dotarlos de competencia.<sup>4</sup> El término “Constitución”, en sentido jurídico, implica que las funciones del Estado están sujetas a las normas constitucionales que se configuran como su fundamento y límite de validez de su ejercicio. La Constitución se identifica en el sistema jurídico principalmente por su relación con la normatividad, producto del ejercicio de las facultades legislativas delegadas en los órganos constituidos, es decir, como creación normativa.

<sup>4</sup> Carl Schmitt diferencia la Constitución de las leyes fundamentales, identificando a la primera con las decisiones políticas fundamentales. *Teoría de la Constitución*, México Editora Nacional, 1981, pp 119 y ss. Por otra parte, cabe señalar que la denominación “ley constitucional” es confusa en virtud de la posible identificación de la Constitución con normas de un rango inferior, o con las normas formalmente emitidas por el Poder Legislativo.

El derecho, a su vez, debe ser concebido como sistema jurídico. Esto implica que las normas que lo integran, las cuales constituyen sus componentes básicos, se relacionan formando una unidad. La operación del sistema como unidad, es indispensable para entender su funcionamiento y la forma en que las normas se relacionan. En consecuencia, toda interpretación de las normas jurídicas ha de regirse por los principios de sistematicidad y coherencia.

Según Alchourrón y Bulygin,<sup>5</sup> el sistema jurídico se compone de normas que se definen como los enunciados que correlacionan un caso con una solución. Según su definición de sistema normativo, se trata de un sistema deductivo de enunciados entre cuyas consecuencias lógicas se encuentra al menos una norma, es decir, un enunciado que correlaciona un caso con una determinada solución normativa. Por lo que en su opinión, basta una norma jurídica para que se convierta en un sistema jurídico. Esta concepción del sistema jurídico establece la necesidad de que los enunciados de un orden jurídico se encuentren vinculados entre sí, si se pretende que sea apto para dar respuesta a los problemas jurídicos que se presentan.

La noción de sistema implica la existencia de una forma de organización que permite que para cada caso exista una solución. Esto se vincula con los principios de completitud y coherencia, que permiten superar los problemas de lagunas mediante la interpretación, así como la integración del orden jurídico recurriendo a otros preceptos del propio sistema, y también con los principios de consistencia e independencia que posibilitan dar solución a los problemas de conflictos entre normas o de redundancia, respectivamente.

De lo anteriormente expuesto se sigue que los supuestos constitucionales no pueden ser interpretados de manera aislada, sino relacionándolos con los demás supuestos de la Constitución; por lo tanto, deben ser interpretados de manera sistemática.<sup>6</sup> Principalmente porque la Constitución forma una unidad,<sup>7</sup> en la que las disposiciones que la integran tienen el mismo rango y

<sup>5</sup> Alchourrón y Bulygin en *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Buenos Aires, Astrea, 1975, pp. 92 y ss.

<sup>6</sup> En este mismo sentido se expresa Hesse, Konrad, “Concepto y calidad de la Constitución”, *Escritos de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 17.

<sup>7</sup> Sobre el concepto de Constitución como unidad normativa véase Schmill, Ulises, “El juicio de amparo, control de constitucionalidad”, *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, México, Porrúa, 1988.

fuerza, salvo cuando la propia Constitución hace alguna distinción expresa. De esta misma forma debe entenderse al sistema jurídico mexicano como un *complejo normativo* formando una estructura o unidad normativa, en la que se establecen medidas coercitivas como sanciones.<sup>8</sup>

Para concluir, si la Constitución es la norma que crea y determina el funcionamiento del sistema jurídico, y su función es organizar al Estado, entonces una Constitución federal es la norma suprema de un Estado federal, por lo que su estructura y organización debe conformarse plenamente a ella.

En estos términos se establece una concepción de la Constitución y del sistema que puede permitir proceder al análisis de las normas que determinan la organización del sistema de fuentes que lo componen.

### III. LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Para poder determinar el rango de la Constitución en el sistema jurídico mexicano y sostener que la Constitución es la norma suprema del sistema es necesario analizar el artículo 133 constitucional, el cual establece:

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.

La interpretación de este precepto se realizará en dos momentos, en virtud de la diversidad del contenido de sus dos enunciados, aun cuando ambos se refieren a la supremacía de la Constitución, sobre todo porque el segundo prevé además las atribuciones correspondientes a una forma de autocontrol de la constitucionalidad, que se analiza posteriormente en el apartado 7.

De una primera lectura podría parecer que el primer enunciado, por su claridad, no requiere de interpretación por lo que a la superioridad de la norma constitucional se refiere, ya que establece que es “ley suprema de toda la unión”. Sin embargo, es posible extraer varias alternativas de signi-

<sup>8</sup> Kelsen, Hans, “Law as a Specific Social Technique”, *University of Chicago Law Review*, p. 87.

ficado de dicho enunciado. Lo que no es cuestionable es que el sistema jurídico mexicano se encuentra organizado jerárquicamente, de tal forma que la norma que se encuentra en la cúspide es la Constitución. Esta afirmación se sostiene en la tesis de Hans Kelsen de la estructura jerárquica del orden jurídico, según la cual entre las normas de un sistema se establecen relaciones de supra-subordinación entre la norma que regula el procedimiento de creación y la norma creada conforme al mismo.<sup>9</sup> La subordinación es determinada por la norma que regula el procedimiento de creación de otra norma, y dado que la Constitución es la única norma que emana del poder constituyente originario, y no existe otra norma que establezca su proceso de creación, ésta es la norma suprema del sistema jurídico. Esta estructura permite afirmar que la relación jurídica que se establece entre las normas de un sistema jurídico organizado jerárquicamente es la de validez.

No obstante, se podría discutir, como hacen algunos autores y profesionistas, el rango que corresponde a las leyes y los tratados internacionales como elementos integradores del concepto de “ley suprema de toda la Unión”. La última palabra en cuanto a la interpretación de la Constitución federal la tiene la Suprema Corte, por haberse declarado único posible intérprete de la Constitución. Sin embargo, a pesar de la existencia de algunas tesis en las que la supremacía de la Constitución no se cuestiona, se ha llegado a argumentar a favor de atribuir un rango superior a los tratados internacionales respecto de las leyes federales y locales.<sup>10</sup> Esta última especificación se hace, ya que en general solamente se mencionan a las leyes federales, pero esta distinción, por razones de distribución competencial, debe ser considerada en la determinación de los ámbitos de validez espacial de las normas jurídicas del sistema jurídico mexicano.

La interpretación del artículo 133 constitucional presenta, en realidad, diversas dudas sobre su sentido y alcance. El primer problema a resolver es el rango que corresponde a cada una de las disposiciones mencionadas expresamente en el enunciado que se analiza. El segundo, es determinar la

<sup>9</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 2, p. 232.

<sup>10</sup> “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”, Tesis: P. LXXVII/99, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, noviembre de 1999, p. 46. Esta tesis se contrapone al criterio jurisprudencial sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, núm. 60, octava época, diciembre de 1992, p. 27, de rubro: “Leyes federales y tratados internacionales, tienen la misma jerarquía normativa”, criterio que considero más adecuado.

forma en que las demás normas se ordenan jerárquicamente en la estructura de las fuentes del sistema jurídico mexicano. Las opciones respecto de la segunda cuestión son, que considerando la distinción material de su esfera competencial, tanto las normas federales como las locales se subordinan directamente a la Constitución, o bien, que las normas locales se subordinan a los tratados internacionales y las leyes federales de manera inmediata y de manera mediata a la Constitución. La primera opción tiene sentido por la existencia de materias reservadas a las entidades federativas, en la medida en que se trata de esferas competenciales diferenciadas claramente por la Constitución en su artículo 124, el cual no deja dudas sobre el hecho de que los ámbitos de validez de esas normas se distinguen materialmente.

A continuación se presentan las alternativas posibles de interpretación del artículo 133 constitucional, partiendo del enunciado normativo que establece que la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales son ley suprema, entendiendo por ley, normas jurídicas generales:

1. Los tres tipos de normas jurídicas, esto es la Constitución, los tratados internacionales y las leyes federales, tienen el mismo rango supremo, superior a todas las disposiciones jurídicas federales y locales que se emitan, lo cual se sostendría en una interpretación literal del artículo 133.
2. La Constitución es superior a las leyes federales y los tratados internacionales, los cuales se encuentran ambos en el mismo nivel directamente subordinado a la Constitución, y son superiores a otras normas jurídicas generales tanto federales como locales, las cuales también se subordinan directamente a estas disposiciones. Esta alternativa se sostiene en la tesis que afirma que su superioridad deriva del hecho de que la Constitución prevé normas de creación, así como en su supralegalidad, esto es, en el hecho de que no puede ser modificada por leyes ordinarias, y solamente puede ser reformada por un órgano especial y mediante un procedimiento especial que la misma regula.
3. La Constitución ocupa el rango supremo, seguido de los tratados internacionales, y subordinadas a ambos estarían las leyes federales, a las cuales se encontrarían subordinadas las demás normas federales, y a éstas las locales, o bien, las federales y las locales también, directamente subordinadas a las leyes federales. Esta interpretación,

sin embargo, realmente excede las posibilidades de significación del texto del enunciado normativo. Por otra parte, no existe en la Constitución previsión alguna que permita inferir que los tratados internacionales tienen un rango superior derivado de su proceso de creación, dado que son creados por órganos federales que realizan una función conjunta, ni de su contenido.

4. Los tratados internacionales se colocan por encima no solamente de las leyes federales, sino también de la Constitución. Se ha intentado sostener esta interpretación en argumentos relacionados con el contenido o alcance de los tratados internacionales, pero no puede derivarse del texto constitucional actual. Conferirles un nivel supremo es viable solamente si la propia Constitución establece la primacía de ciertos contenidos.

La elección de una de las alternativas se facilita si optamos por la tesis de Kelsen, que sostiene que el sistema jurídico se puede representar como una cadena de producción normativa, y que la Constitución, como dice Ulises Schmill, siguiendo a Kelsen, no es otra cosa sino órganos, procedimientos y contenidos;<sup>11</sup> para afirmar su posición en el orden jurídico es preciso retomar algunas definiciones propuestas por este autor, que son las de:

- 1) Norma superior, es aquella que establece el proceso de creación de otra u otras normas y sus contenidos.
- 2) Correlativamente, norma inferior será aquella creada de acuerdo con el procedimiento de creación señalado por otra norma (la superior) y teniendo el contenido determinado por ésta.
- 3) Relación jerárquica normativa es aquella que existe entre la norma superior y la inferior mediante el proceso de creación establecido en la primera.<sup>12</sup>

Por lo tanto, de la relación jerárquica establecida en el sistema jurídico se obtiene también la relación de validez de las normas del orden jurídico,

<sup>11</sup> “Una Constitución es entonces, el conjunto de normas que establecen los órganos del Estado, las relaciones entre éstos, los procesos fundamentales de creación de las normas que integran el orden jurídico y los contenidos necesarios excluidos o potestativos de esas normas”, *El sistema de la Constitución mexicana*, 2a. ed., México, Librería Manuel Porrúa, 1977, p. 108.

<sup>12</sup> Schmill, *op. cit.*, nota 11, p. 64.

es decir, si la relación de validez de las normas de un acto depende de su conformación a la Constitución, dado que ésta es la norma superior (porque establece los procesos de creación normativa, y porque el artículo 133 expresamente así lo dispone), ningún acto normativo inferior a ella puede contravenirla ni modificarla. En consecuencia, la alternativa de interpretación que mejor responde a un modelo de sistema jurídico correspondiente a un Estado de derecho en que las actuaciones de la autoridad son verificables por su validez es la segunda, ya que al atribuir a la Constitución el nivel supremo, permite el control de la constitucionalidad. Así, su supremacía significa además, que todo acto contrario a la Constitución debe ser declarado inválido por el órgano competente a través de los medios de control de la constitucionalidad que la propia Constitución establece, y con los efectos jurídicos que la misma determine.

#### IV. LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS

La Constitución es un sistema de normas jurídicas a las que están sujetos los procedimientos de creación de las normas por los órganos constituidos de un Estado. Una concepción tal permite considerar los criterios de validez de las normas, y evaluar su conformidad a la norma suprema o constitucionalidad en dos niveles. El primero es el formal, en el cual la validez de una norma depende del seguimiento de los procesos de creación normativa establecidos en la norma superior, y de que dicha norma emane de la autoridad competente. El segundo nivel es el material. En éste, es una condición necesaria de la validez de la norma que la norma creada sea conforme al contenido de la norma a la que se encuentra jerárquicamente subordinada, tanto al nivel superior inmediato como al nivel supremo o constitucional de manera mediata.

La ordenación jerárquica de las normas es consecuencia de la existencia de una determinada estructura del orden jurídico donde la validez de toda norma tanto en sentido formal como material depende de la Constitución, lo que constituye un presupuesto de la concepción de la Constitución como norma suprema. La posición jerárquica es definitoria de la Constitución, ya que el rango que la norma constitucional ocupa en el orden jurídico, no su contenido, permiten identificarla como tal.

El criterio de jerarquía formal, por su parte, permite asignar rangos distintos a las normas según la forma que la norma adopte, independiente-

mente de su contenido, por lo que los procesos de creación se configuran como reglas de validez y se produce un “efecto derogatorio” en casos de contradicción de la norma inferior con la superior. Las normas tienen, por decirlo de alguna manera, una fuerza diferenciada en caso de conflicto; se le llama fuerza activa a la “eficacia derogatoria” de la norma superior, y fuerza pasiva a la resistencia de la norma superior frente a la inferior. Las normas de mismo rango tienen fuerza activa, pero carecen de fuerza pasiva, y por ello pueden ser derogadas. La derogación, en sentido estricto, es la consecuencia jurídica de un acto con eficacia derogatoria, esto es, con la capacidad de suprimir la validez de una norma. El término se utiliza también para describir el fenómeno que se produce a partir de una contradicción entre la norma superior y la norma inferior, pero solamente se refiere a que la prevalencia corresponde a la norma de rango superior, no a que la derogación se produce de manera automática o necesaria. Además, debe tomarse en cuenta el principio general de legalidad, que establece que solamente un acto del mismo rango y procediendo de la misma fuente puede derogar otro acto igual.

Por otra parte, conviene recordar la distinción entre rango y fuerza de ley de las normas para aclarar mejor cuáles podrían ser los resultados del enfrentamiento entre dos o más normas, puesto que el rango se refiere a la posición que la norma ocupa en el orden jurídico, o, en otras palabras, a su jerarquía formal, mientras que la fuerza de ley se refiere a su capacidad de prevalecer y resistir en caso de conflicto. La fuerza de ley deriva de la materia que regula, de la existencia de ámbitos materiales delimitados, más que de su posición.

Estos criterios sirven para determinar la posición de las normas en el sistema jurídico, como por ejemplo aquellos que tienen una denominación distinta. En el caso de los tratados internacionales, es indudable que al integrarse al sistema jurídico nacional tienen no solamente rango y fuerza de ley, sino el carácter pleno de una ley, independientemente de su denominación o de que no emanen del Congreso de la Unión, sino de un procedimiento complejo de creación que requiere de la colaboración de dos órganos constituidos.

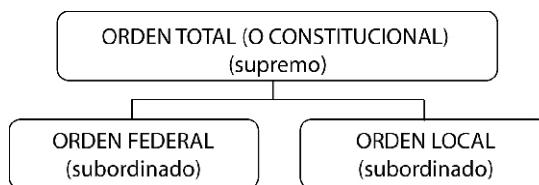
La distribución de materias es un criterio de ordenación horizontal del sistema de fuentes que complementa y corrige el de jerarquía formal, ya que este último constituye un criterio de ordenación exclusivamente vertical. Se refiere a que la relación entre las normas depende de su contenido,

lo cual se verifica en el sistema jurídico mediante la distribución competencial y la reserva de ley.

En consecuencia, la validez de las normas jurídicas depende no solamente de su jerarquía, sino también de la relación existente entre el contenido de las normas, lo cual debe servir para encontrar la solución a los casos de conflicto entre normas de igual rango, pero que tienen materias reservadas. Esto implica una estructura compleja de organización del sistema de fuentes de un sistema jurídico.

## V. EL FEDERALISMO EN EL SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

Si se realiza el análisis del contenido de la Constitución desde la perspectiva de la distribución competencial que ésta hace, encontramos que lógicamente si puede hacer dicha distribución entre dos o más órdenes es porque es superior a éstos, y parte de su función es delimitar ámbitos de validez. Es por ello que Ulises Schmill<sup>13</sup> sostiene que en el orden jurídico mexicano existen tres órdenes normativos distintos que se pueden jerarquizar de la siguiente manera:



En virtud de la falta de especificación, la distinción hecha parece indicar que al orden local pertenecen, además de los ámbitos competenciales de los estados, el del Distrito Federal y el de los municipios.

<sup>13</sup> Schmill los denomina orden total o Estado federal, federación u orden federal, el cual tiene validez en todo el territorio nacional, y órdenes locales de los estados miembros, y que tienen validez espacial parcial dependiendo de la demarcación territorial de cada entidad federativa, *op. cit.*, nota 11, p. 140. Aquí nos sepáramos de esta terminología, dado que no es preciso hablar del “Estado federal” como una entidad autónoma que ejerce funciones en virtud de la existencia de un ámbito competencial independiente o de órganos constitucionales de un rango diverso a los órganos constituidos federales. El concepto de Estado mexicano es equivalente al de federación como totalidad, que incluye a las entidades federativas, y no en contraposición a éstas, una interpretación distinta sería inadecuada.

En este modelo, la jerarquía del órgano del Estado, así como el rango de las normas que emite, se encuentra determinada por el tipo y alcance de las atribuciones que ejerce. En la mayoría de los casos se trata de facultades que se ejercen en virtud de disposiciones constitucionales que establecen la competencia de ciertos órganos que también aplican normas constitucionales directamente en el ejercicio de ciertas atribuciones, como por ejemplo el control de la constitucionalidad, el proceso de reforma y adición constitucional,<sup>14</sup> o la suspensión de garantías individuales.

La función de control de la constitucionalidad de las normas inferiores es una función del orden total o constitucional,<sup>15</sup> según la tesis de Schmill. Al aplicar normas constitucionales directamente, los órganos federales no se encuentran subordinados a las normas del orden federal, ya que ejercen una función del orden constitucional. En el caso del control de la constitucionalidad, existen normas secundarias que regulan el procedimiento, pero la función de control es propia del orden total, ya que los tribunales competentes pueden aplicar directamente la Constitución. Por lo que a las formas de autocontrol de la constitucionalidad se refiere, como se verá posteriormente en relación con el segundo enunciado del artículo 133 constitucional, los tribunales locales, en el ejercicio de esta competencia, se ubicarían en el nivel superior como parte del orden total en virtud de las normas que aplicarían.

La relevancia de esta tesis radica en la aceptación de la existencia de órganos que ejercen funciones del orden total (o constitucional),<sup>16</sup> aunque

<sup>14</sup> La función reformadora es una potestad de adaptación de la Constitución a los cambios en la realidad que regula, conservando aquello que deba permanecer y suprimiendo lo que sea ineficaz, inútil u obsoleto. La Constitución mexicana prevé un órgano complejo integrado por los poderes legislativos federales y locales realizando una función especial de órgano reformador, en virtud del cual adquiere su carácter de función del orden constitucional.

<sup>15</sup> La jurisprudencia ha establecido que el orden constitucional tiene una *naturaleza total*, “en cuanto tiende a establecer y proteger todo el sistema de un Estado de derecho”, lo cual establece el alcance de este orden. *Cfr.* “Controversia constitucional. El control de la regularidad constitucional a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, autoriza el examen de todo tipo de violaciones a la Constitución federal”, Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, Tesis P/J. 98/99, p. 703.

<sup>16</sup> La Corte frecuentemente identifica este ámbito competencial con el “Estado federal”, quizá en virtud de la terminología utilizada por Schmill. La propia Corte ha sostenido que el término “Estado mexicano” o “Estado federal” debe entenderse como sinónimo de “federación”, ya que es a esta entidad a la que se atribuyen los actos que se realizan

pertenecen al ámbito federal, porque ejercen funciones distintas de las locales y federales. Otras funciones del orden constitucional son, por ejemplo, las que realiza el Congreso en su función de determinar la conformación territorial de la federación (artículo 73, fracciones I, III, IV y V), relativas a admitir nuevos estados, formar nuevos estados, arreglar disputas sobre los límites entre estados o cambiar la residencia de los poderes de la Unión. Esto se debe a que las modificaciones del territorio nacional producen una reforma automática de la Constitución.

Las funciones que realiza la Suprema Corte de Justicia en materia de control de la constitucionalidad reflejan su carácter de órgano del orden constitucional, lo que significa que en el ejercicio de esas atribuciones no actúa simplemente como un órgano federal, sino que en virtud de la competencia constitucional que ejerce se coloca por encima de los órganos en conflicto como órgano neutro, lo cual le permite vigilar la conformidad de los actos de la Federación, los estados y los municipios a la Constitución. Por otra parte, las resoluciones que interpretan la Constitución de manera vinculante producen una modificación de la norma constitucional en virtud de su carácter de significado.

Otra disposición que debe ser tomada en consideración en virtud de lo expuesto anteriormente y dado que debe realizarse una interpretación sistemática de la Constitución, es el artículo 40 constitucional, el cual establece que: “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 según los principios de esta ley fundamental”.

Procederé a analizar por partes las conclusiones que pueden obtenerse de este precepto:

1. Al establecerse una federación, se deduce la existencia de al menos dos ámbitos de validez espacial de las normas del orden jurídico mexicano: el federal y el local. En virtud de la interpretación hecha del artículo 133 es posible afirmar que la jerarquía de las normas en nuestro sistema jurídico es la siguiente: a) en un primer nivel se encuentran la Constitución, las le-

través de los órganos federales facultados, y que no se trata de entidades autónomas o independientes. *Cfr.* Controversia constitucional 33/2002, que da lugar a la tesis jurisprudencial de rubro: “Tratados internacionales. Son normas generales, y por tanto, son impugnables en controversia constitucional”, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XX, septiembre de 2004, p. 1258, Tesis: P.J. 84/2004, jurisprudencia, materia: Constitucional.

yes federales y los tratados internacionales, b) las leyes federales y los tratados internacionales se subordinan directamente a la Constitución, c) las Constituciones y leyes locales también están subordinadas directamente a la Constitución, por lo que a la esfera de competencia material exclusiva de las entidades federativas se refiere.

2. “El federalismo implica la existencia de vínculos jurídicos entre entidades político-territoriales que concurren para formar un ente complejo: el Estado federal”.<sup>17</sup> En los Estados federales que se construyen sobre la preeminencia del gobierno central, como es el caso de México, según algunos autores como Ignacio Burgoa o Tena Ramírez,<sup>18</sup> el principio básico es el de la prevalencia del derecho federal sobre el de los estados-miembros. Regla que, como ya se señaló, se encuentra recogida expresamente en el artículo 133 constitucional, que obliga a los jueces locales a aplicar la Constitución federal, leyes y tratados federales aun en contra de las propias normas locales. Dicha subordinación debe matizarse por lo expuesto anteriormente en el sentido de que en realidad se trata de ámbitos de validez espacial y material distintos.<sup>19</sup>

3. La Constitución califica a los estados como libres y soberanos, con lo que solamente se refiere a una cierta autonomía constitucional,<sup>20</sup> mas no a su independencia o desvinculación del orden jurídico federal. Esto significa, en primera instancia, la posibilidad de otorgarse una Constitución, y en segunda, una potestad legislativa dentro del ámbito de sus competencias. Por ello, cuando la Constitución regula el “régimen interior” de los estados, a lo que se refiere es a las competencias otorgadas o reservadas a éstos.

El artículo 40 constitucional refuerza la subordinación de las normas locales y de la organización jurídica de los estados, al sostener que los estados miembros quedan sujetos a los principios de “esta ley fundamental”. El

<sup>17</sup> Pizzorusso, Alessandro, *Lecciones de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 19.

<sup>18</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1973, p. 463; Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1997, pp. 108 y ss.

<sup>19</sup> Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que el juez ordinario no está facultado para inaplicar la norma considerada inconstitucional, a pesar de lo previsto por el artículo 133 constitucional, ni tampoco tiene competencia para revisar la constitucionalidad de la norma a aplicar. Esto es así, por disposición de la jurisprudencia de la Suprema Corte de la Nación, cuestión que se analiza en el apartado 7.

<sup>20</sup> Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado y del derecho*, México, Ed. Nacional, 1979, p. 100.

artículo 41 constitucional, a su vez, es muy claro al establecer que el régimen interior de los estados se debe regir conforme a la Constitución federal y a la de los estados, “las cuales en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”. Por lo tanto, no debe caber duda alguna sobre la obligación de adecuación de las Constituciones locales a la federal.

4. Al analizar el régimen de distribución competencial es conveniente hacer de nuevo una breve referencia al artículo 124 constitucional, que dispone la atribución expresa de facultades para los órganos y autoridades federales, mientras que a las autoridades locales, por exclusión, se les faculta para realizar todo aquello que no sea competencia federal, tomando en cuenta que al no hacer una enumeración limitativa, deben incluirse como reglas de delimitación de la competencia de los estados, las prohibiciones previstas en los artículos 117 y 118 constitucionales, y aquellos casos en que expresamente así lo disponga la Constitución, como en el caso de facultades concurrentes, por ejemplo.

En conclusión, se puede inferir que la propuesta de clasificar o dividir las competencias de los órganos de un Estado según el tipo de órgano que las realiza, implica en un estado federal, la existencia de dos ámbitos de validez no solamente espacial, sino también material que establecen esferas competenciales excluyentes. Si en cambio, se atiende además al tipo de función y la forma en que se realiza, es posible concluir con Schmill, la existencia de un orden superior o especial, que se refiere a las competencias constitucionales “puras” o en sentido estricto, que son realizadas por órganos constituidos, pero que tienen un impacto directo en la Constitución. Con fundamento en ello, se realiza a continuación el análisis de la distribución competencial específica hecha por la Constitución mexicana, de conformidad con las funciones que atribuyen a las entidades territoriales.

## VI. LOS DISTINTOS ÓRDENES COMPETENCIALES

Retomando la tesis de Schmill analizada previamente, la Suprema Corte ha hecho referencia en la jurisprudencia a esta distinción relativa a los distintos ámbitos de validez de las esferas competenciales de nuestro sistema jurídico y su clasificación, siendo una resolución de especial interés para los efectos del presente estudio, el criterio establecido por el pleno de la Corte al resolver la controversia constitucional número 31/97. En esta resolución, la

Corte concluye que de lo previsto en la Constitución se puede inferir la existencia de cuatro órdenes diferenciados en el sistema jurídico mexicano con asignaciones competenciales propias, las cuales considera excluyentes entre sí, por regla general, y que implican descentralización y autonomía en cuanto a su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.<sup>21</sup>

La Corte considera en esta resolución, la existencia de un orden constitucional, un orden federal, un orden local y un orden del distrito federal. La clasificación hecha por la Corte se sustenta en la idea de que constituyen esferas de competencia diferenciadas, pero no implica una subordinación entre ellas. Sin embargo, debió incluir la del Distrito Federal en el local y agregar al menos, el orden municipal, aunque se debería adicionar también el orden relativo a la competencia de los pueblos y comunidades indígenas, según lo previsto en el artículo 2o. constitucional. El criterio de la Corte no es coincidente con el de Schmill ni con el aquí propuesto para diferenciar las esferas de competencia y el carácter de la función ejercida por un órgano constituido. La distinción hecha por la Corte no se refiere más que a la totalidad del sistema de competencias regulado por la Constitución, y no corresponde ni a la distinción relativa al tipo de atribuciones que se ejercen ni a la que distingue las esferas de competencia por su alcance y función.

El orden constitucional es, según la Corte, el que establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deben sujetarse la federación, los estados y municipios, y el Distrito Federal. La distinción solamente es aplicable a la cuestión competencial, ya que, como bien señala la Corte, por lo que tradicionalmente la doctrina ha designado como “parte dogmática” de la Constitución” se refiere, la cual regula primordialmente los derechos fundamentales previstos en ella, la Constitución establece obligaciones que deben ser respetadas sin distinción, por las autoridades de los todos los órdenes.

La Suprema Corte señala que el orden federal se sustenta en el artículo 40 de la Constitución, que prevé la unión de los estados que se regulan con

<sup>21</sup> Vale la pena aclarar que la Corte utilizó en esta resolución, así como en algunas otras, el término “órdenes jurídicos”, mismo que considero inadecuado para describir el ámbito competencial delimitado de una entidad específica del Estado mexicano, y que puede producir la impresión de que en el sistema jurídico coexisten diversos órdenes jurídicos como subsistemas, cuando en realidad forman una unidad. Es por ello que se utilizan los términos órdenes competenciales o esferas de competencia, para referirnos a los conjuntos de atribuciones que se distinguen por sus efectos, y no solamente por los órganos que los realizan.

autonomía hacia su interior, pero que se integran en una federación, la cual constituye un orden de competencias distinto al de los estados. Como se mencionó previamente, el principio fundamental de la asignación de competencia en favor de los poderes federales es el de atribución expresa, por lo que las facultades de las autoridades del orden federal solamente pueden ejercer las atribuciones expresamente previstas a su favor en la Constitución, conforme a lo dispuesto por artículo 124 constitucional. El artículo 49 constitucional consagra el principio de división de poderes para el ejercicio de las atribuciones de autoridad en el ámbito federal, desarrollando la competencia específica de cada uno de ellos en los artículos subsecuentes. La Corte hace énfasis en que las autoridades federales tienen jurisdicción sobre todo el territorio nacional en el ejercicio de sus competencias.

Las competencias de los estados, a diferencia de las de la federación, se infieren por interpretación del artículo 124 constitucional, que constituye una regla de clausura del sistema de distribución competencial, en virtud del cual tienen autonomía funcional por exclusión de las atribuciones conferidas expresamente en favor de la federación por la Constitución.

El orden jurídico local también tiene su fundamento en el artículo 40 constitucional, en cuanto prevé la existencia de estados libres y soberanos en su régimen interior, enumerados en el artículo 43 de la propia Constitución. Las reglas con base en las cuales se estructura la división de poderes a cargo de las autoridades estatales se encuentran previstas en el artículo 116 constitucional. Los principios que regulan a los estados en su relación con la federación están previstos en los artículos 40 y 41 constitucionales, que prevén la existencia de entidades federativas con libertad de autodeterminación, por lo que a su régimen interno se refiere, pero cuyo ejercicio se encuentra sujeto a lo dispuesto en la Constitución.

Cabe señalar que el término “entidades federativas” es más amplio que el de estado, ya que incluye al Distrito Federal, cuyo régimen jurídico no solamente es especial, sino que no es equiparable al de los estados. En consecuencia, el Distrito Federal no solamente no tiene autonomía constitucional, sino que su régimen jurídico es mucho más limitado que el de los estados. Esto se debe no solamente al hecho de ser la sede de los poderes federales, en virtud de lo dispuesto en el artículo 44 constitucional, sino a su proceso de evolución hacia una autonomía mayor que la que el constituyente originario le concedió. El artículo 43 de la Constitución, al hacer la enumeración de las partes integrantes de la Federación, separa éstas en dos

grupos: los estados y el Distrito Federal. Con esta distinción queda claro que el Distrito Federal no es un estado, no solamente por su régimen jurídico diferenciado, sino por disposición expresa de la Constitución, que sin embargo lo reconoce como una entidad de la federación, como en su momento lo fueron también los territorios.

El fundamento de la autonomía jurídica y funcional del Distrito Federal es el artículo 122 constitucional, el cual establece las disposiciones correspondientes a la coexistencia de los órganos de gobierno a quienes se encomienda ejercer el poder político de la entidad, en el ámbito de validez territorial previsto en el artículo 44 de la Constitución, cuyas características son distintas a las del orden jurídico estatal.

El Distrito Federal no se regula por una norma con carácter de Constitución equiparable a las Constituciones de los estados, sino por el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, que no expide el órgano legislativo local, ya que es competencia del Congreso de la Unión, por disposición del artículo 122 constitucional, apartado A, fracción I. Ésta es otra razón en la que se sustenta la voluntad del constituyente permanente para distinguir tanto política como jurídicamente al Distrito Federal de los estados.

Una tesis reciente sostiene que de lo previsto en la Constitución se puede inferir la existencia de cinco órdenes competenciales que se distinguen en su aspecto orgánico, que son: el constitucional, el federal, “el local o estatal”, el del Distrito Federal y el municipal. Así mismo, establece que corresponde a la Suprema Corte delimitar y proteger el sistema de competencias de la federación establecido en el orden constitucional.<sup>22</sup> Esta tesis no abunda en el sentido de los órdenes ni explicita la razón por la cual considera que las competencias del Distrito Federal constituyen un orden independiente del local; sin embargo, incluye finalmente el orden municipal como un orden distinto al local del cual se distingue orgánicamente.

La separación en órdenes competenciales que incluyen el constitucional, el federal, el local, el municipal y el indígena es una distinción que se hace posible cuando la distribución competencial genera esferas separadas e independientes de las otras.

<sup>22</sup> “Estado mexicano. Órdenes que lo integran”, Novena Época, Instancia: pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XXI, octubre de 2005, Tesis: P./J., p. 2062.

## VII. ENTIDADES FEDERATIVAS Y LEGISLACIÓN LOCAL

La Constitución establece los principios conforme a los cuales regula el régimen de organización y competencias, tanto de la federación como de las entidades federativas. El sistema de distribución de competencias se rige en primera instancia por lo previsto en el artículo 124 constitucional, y se complementa con las disposiciones expresas relativas a la atribución de competencias. La obligación prevista en los artículos 40 y 41 constitucionales para los estados de conformarse a lo previsto en la Constitución se ve reforzada por las estipulaciones expresas que contienen los artículos 115, primer párrafo, y 116 constitucionales. El artículo 116 constitucional establece las disposiciones relativas a la organización de los poderes de los estados, del que se desprende la integración del poder público de los estados, que también se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, siguiendo el mismo modelo establecido para el gobierno federal. Este artículo, sin embargo, tan sólo regula los requisitos mínimos de organización y funcionamiento de los órganos de los estados, los cuales pueden ser modificados siempre y cuando no se vulnere alguno de los límites formales o materiales de la Constitución federal.

El artículo 40 constitucional establece que el Estado mexicano es una república democrática y representativa. El tipo de democracia que consagra se refiere a una democracia indirecta. Esto significa que no es el pueblo el que ejerce el poder, pero sí quien nombra a las personas que tienen la facultad de formar la voluntad del Estado. En otras palabras, es una democracia representativa; en consecuencia, el pueblo carece de la facultad de legislar a pesar de la ficción de la representación, porque las facultades constitucionales corresponden a los órganos constituidos, y no al pueblo. El adjetivo “democrático” se refiere al proceso de toma de decisiones, cuyo significado en nuestra Constitución es puramente procedural. Esto implica que la validez del proceso depende de la adecuación a ciertos principios adjetivos contenidos en las normas que regulan dichos procesos, como son la Constitución y las leyes electorales.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Para autores como Manuel Aragón, la democracia constituye el principio de legitimación interna de la Constitución, entendida como principio de autodeterminación, que requiere de libertad e igualdad, y cuyo presupuesto es el pluralismo. Ésta es, sin embargo, una definición de democracia en sentido material, que como principio jurídico se convierte en una cláusula genérica que enuncia el “modo de ser del derecho”, y que en

La democracia significa que la voluntad del Estado que se encuentra en el orden jurídico se identifica con la voluntad del pueblo. Es por ello que la democracia moderna está determinada por la mayoría. El órgano facultado para emitir normas jurídicas generales es el Poder Legislativo, dado que se integra democráticamente y representa al pueblo en la toma de decisiones en cuanto a la forma de obligarse.

El Poder Legislativo local se encuentra sujeto en lo que a su conformación, competencia, así como en el ejercicio de sus facultades se refiere, a lo previsto en la norma suprema. La Constitución debe ser interpretada sistemáticamente, de manera que lo dispuesto en el artículo 116, fracción II, debe ser interpretado en consonancia con lo dispuesto en los artículos 52 y 54 constitucionales, y respetando los derechos fundamentales contenidos en el artículo 35 constitucional. Asimismo, en el ejercicio de sus funciones se encuentran limitados por lo previsto en el artículo 124 constitucional, el cual puede ser considerado como un límite formal para la conformación de normas subordinadas a la Constitución federal, tales como las Constituciones y las leyes locales, las cuales, además, no deben transgredir los límites materiales establecidos, como son los contenidos en la Constitución federal, así como los competenciales que derivan de la atribución expresa de facultades a la federación en los artículos 73, 74, 76 y 77 constitucionales, así como en otras disposiciones en que expresamente se establezca un mandato al legislador federal. De lo contrario, podría iniciarse por los interesados un proceso de control de la constitucionalidad en contra de la norma local.

El orden local se integra por las disposiciones que emanen de la Constitución local, la cual ocupa el rango supremo en la jerarquía de las normas locales, pero se subordina de manera directa a la Constitución federal. Las leyes locales ocupan el segundo nivel y se subordinan directamente a la Constitución local; los reglamentos a las leyes y las demás disposiciones jurídicas se subordinan directamente a las normas de las que emanen.

Establecer el sistema de fuentes de un Estado o de una entidad federativa, en realidad no puede realizarse de manera abstracta, ya que se pueden seguir los criterios generales establecidos por la Constitución y los principios generales del derecho en relación con los procesos de creación normativa, los cuales determinan sus relaciones, pero la estructura de un sistema jurídico no depende exclusivamente del criterio de jerarquía, sino también

relación con la Constitución hace de su legitimidad un requisito de validez. Véase Aragón Reyes, Manuel *Constitución y democracia*, Madrid, Tecnos, 1990.

del de distribución de materias. Es por ello que en relación con el Estado federal se presenta un esquema que si bien establece claramente la subordinación de todas las normas jurídicas a la Constitución, se desdobra por la existencia de ámbitos competenciales diferenciados por materia.

Por otra parte, se podría pensar que las disposiciones que emiten los municipios forman parte del orden local, pero si seguimos el criterio de esferas de competencia diferenciadas y excluyentes, que permiten producir normas de alcance delimitado, entonces la competencia municipal, como la indígena, generan órdenes distintos del federal y el local, distinguiéndose este último, más que por su ámbito de validez espacial, por el ámbito de validez material de sus normas. El orden municipal no se subordina al local, como el local no se subordina al federal, en virtud de que se trata de esferas de competencia materialmente diferenciadas.

Finalmente, cabe señalar que aun cuando constituye una esfera de competencia distinta la del Distrito Federal a la de los estados, siendo ambos entidades federativas, sus normas deben ser consideradas como pertenecientes al orden local, ya que no representa una subdivisión del sistema jurídico que genere otro nivel en la organización del sistema de fuentes, pues a pesar de que su esfera de competencias es materialmente distinta a la de los estados, se distingue más que nada por su validez espacial, ya que son órganos del mismo rango y organizados de la misma forma que los de los estados, los que emiten las normas.

### VIII. CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

Si la función de la Constitución es la organización de un Estado, su contenido normativo es vinculante para el resto de las normas que son creadas para conformar el resto del orden jurídico, y si, como se afirmó anteriormente, éste consiste en establecer órganos, procedimientos y contenidos, entonces obliga a la adecuación en todo lo prescrito por ella, a todas las normas inferiores.

Como es bien sabido, la estructura de la Constitución se divide en parte orgánica y parte dogmática, para fines puramente didácticos, pues entre ambas partes existe una relación sistemática. La primera comprende los límites formales de la competencia del Estado, y la segunda, los límites materiales, a los cuales todos los órganos del Estado quedan sujetos; sin em-

bargo, ambas partes forman una unidad. En nuestra Constitución, la parte relativa a los derechos fundamentales es generalmente identificada con la parte dogmática, aun cuando el texto constitucional prevé muchos otros derechos que merecen la misma protección aun cuando no se incluyan en el capítulo intitulado “De las garantías individuales”.

En virtud de la unidad del sistema jurídico es posible y necesaria la vinculación e interrelación de las normas, por lo que para Kelsen, la tesis de la “norma no independiente”<sup>24</sup> permite que los enunciados normativos sean concebidos como normas jurídicas en sentido estricto, aun cuando no tengan una sanción coactiva, por estar conectados a otros que sí la prevén. La coacción es una característica del orden jurídico como un todo. Para Kelsen, las normas jurídicas se caracterizan por la posibilidad de establecer una sanción de carácter coactivo; los enunciados normativos que las prevén son denominados por Kelsen “normas independientes” o completas, mientras que los que requieren ser enlazados con otros enunciados para poder vincular una sanción coactiva son considerados como “dependientes”.

La concepción de la Constitución como un sistema que forma una unidad permite la correlación de sus normas para su comprensión como una norma jurídica compleja; esto es lo que según Kelsen<sup>25</sup> le confiere el carácter normativo a la norma suprema enlazando la multitud de supuestos con un acto coactivo, como son, por ejemplo, las sanciones previstas en el último párrafo del artículo 105 y la fracción XVI del artículo 107 constitucionales, para el caso de incumplimiento de las resoluciones en materia de control de la constitucionalidad.

El control de constitucionalidad es el procedimiento que tiene como finalidad la evaluación de la conformidad de las normas inferiores con la Constitución. En nuestro sistema jurídico, éste es llevado a cabo mediante la función jurisdiccional, a través del juicio de amparo y los medios de control previstos en el artículo 105 constitucional. El control de la constitucionalidad es realizado por un órgano distinto al que realiza el acto que se presume incompatible con la Constitución, y verifica la conformidad de éste con los derechos fundamentales con objeto de proteger la esfera de acción de los individuos, las esferas competenciales para preservar el principio de legalidad y la autonomía de las entidades federativas y la federación, y, en

<sup>24</sup> Kelsen, Hans, *op. cit.*, nota 2, pp. 67-70.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 64.

general, la coherencia del sistema jurídico al hacer posible depurarlo de las normas inconstitucionales privándolas de su validez.

Los medios de control de la constitucionalidad se sustentan además de en la supremacía de la Constitución, en el principio de legalidad, el cual prevé que en un Estado de derecho la autoridad solamente puede realizar aquello para lo cual ha sido expresamente facultada, independientemente del criterio que se elija para definir un órgano del Estado, los órganos constituidos, sean federales o locales, se encuentran sujetos a los límites establecidos en la Constitución, y pueden ser verificados y asegurados mediante la acción de inconstitucionalidad, la controversia constitucional y el juicio de amparo.

También existen en nuestro sistema jurídico, formas de autocontrol de la constitucionalidad, como es lo previsto por el artículo 128 constitucional, o el segundo enunciado del artículo 133 constitucional, el cual establece que “Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”.

Este precepto establece una forma de control jurisdiccional directo de la constitucionalidad por parte de los jueces locales, que reafirma la prevalencia de la Constitución, de las leyes federales y los tratados internacionales en caso de incompatibilidad de las normas locales, incluida la Constitución local, con las normas mencionadas, y que los faculta para no aplicar la disposición normativa local que las contravenga. Implica la atribución expresa de una facultad por el constituyente a los jueces locales, que se sustenta en forma de Estado que la Constitución consagra, de tal forma que en un Estado federal se respete la autonomía de las entidades federativas, aun cuando parece una simple regla de resolución de conflictos entre normas.

Se trata de un medio de control difuso que no se utiliza, en virtud de que se considera que los jueces locales no deben interpretar la Constitución federal. En ese sentido se ha pronunciado la Suprema Corte al interpretar este precepto y concluir que no autoriza un control de la constitucionalidad.<sup>26</sup> No obstante, el constituyente determinó atribuir esta facultad expresa con objeto de desconcentrar el control de la constitucionalidad y hacerlo expedito, así como para preservar los derechos fundamentales. La existencia de

<sup>26</sup> “Control difuso de la constitucionalidad de las normas generales. No lo autoriza el artículo 133 de la Constitución”, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, agosto de 1999, Tesis: P.J. 74/99, p. 5.

otros medios de control de la constitucionalidad, como el amparo, la controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad, en realidad no constituyen argumentos sólidos para impedir a los jueces locales el ejercicio de esta facultad, sobre todo porque constituyen medios complementarios de control. Una interpretación a coherencia debe permitir el ejercicio de esta facultad, y mediante su reglamentación se deben prever sus límites y alcances. El ejercicio de esta facultad implica interpretar las normas locales y dejar de aplicarlas cuando se encuentre que contravienen a la Constitución federal, las leyes federales o los tratados internacionales. Lo que no se puede inferir de dicho precepto es la facultad para declarar la invalidez de las normas inconstitucionales con efectos generales, ni de realizar una interpretación obligatoria con carácter de norma general.

Por otra parte, cabe preguntarse qué sentido tiene el control de la constitucionalidad local. El control de la constitucionalidad es competencia federal, de conformidad con los artículos 103, 105 y 107 constitucionales, y la interpretación constitucional en específico de la Suprema Corte como órgano límite, aun cuando, como se señaló, el artículo 133 constitucional confiere a los jueces locales la facultad para no aplicar las normas locales que contravienen la Constitución. De manera que si el control de la constitucionalidad de las normas de la Constitución federal es competencia exclusiva del Poder Judicial Federal por determinación de la jurisprudencia de la Corte, en los casos en que la Constitución local es idéntica o muy parecida a la Constitución federal, entonces el Poder Judicial local no puede ejercer ninguna forma de control respecto de lo que es igual, porque ello conllevaría a la invasión de la esfera de competencias. Si en cambio, el texto de la Constitución local es diferente en grado de contrariedad, entonces es inconstitucional, y el control debe realizarlo el órgano federal competente. Si es diverso, pero compatible con la Constitución federal, como por ejemplo, en el caso de la ampliación de un derecho fundamental, entonces se trata más bien de un control de legalidad, en el sentido de conformidad de las normas locales con la Constitución local, más que de control de la constitucionalidad en sentido estricto.

Por otra parte, parece absurdo que los poderes judiciales locales realicen el control de la constitucionalidad local, ya que el control de la compatibilidad de las leyes locales respecto de la Constitución local es de manera implícita control de constitucionalidad en sentido estricto, cuando los contenidos de la Constitución de un estado son idénticos a los de la Constitución federal.

## IX. CONCLUSIONES

En el régimen de distribución de competencias en un Estado federal se producen de manera necesaria al menos dos ámbitos competenciales independientes que no se encuentran materialmente subordinados uno al otro. La prevalencia del derecho federal sobre el de los estados parece ser la regla prevista en el artículo 133 constitucional, al establecer la obligación de los jueces locales de aplicar la Constitución federal, las leyes federales y los tratados internacionales, aun en contra de lo dispuesto en las propias normas locales, incluidas las Constituciones de los estados. Sin embargo, este precepto debe interpretarse en relación con las disposiciones constitucionales que regulan el régimen de distribución competencial, por lo que se puede concluir que en realidad constituyen esferas de competencia diferenciadas materialmente, por lo que no pueden subordinarse una a la otra.

Las Constituciones locales deben adecuarse al contenido de la Constitución, debido a su supremacía, so pena de que sus disposiciones sean declaradas inválidas, y debido a su superioridad no pueden pretender modificar a la Constitución federal estableciendo contenidos diversos, dado que se trata de una norma inferior, cuya validez depende de la superior. Lo que sí pueden hacer es ampliar los derechos fundamentales siempre y cuando en dicho proceso se preserve la compatibilidad de las disposiciones locales con las de la Constitución federal.

Por otra parte, no es dable equiparar el rango de la norma fundamental de nuestro país con la norma jurídica denominada Constitución de un estado de la federación, puesto que estas normas se encuentran subordinadas a la Constitución, y deben adecuarse en su contenido a la norma superior. Por lo tanto, si se considera a las Constituciones locales como normas jurídicas generales y abstractas, debe concluirse que en contra de ellas y sus reformas proceden los medios de control de la constitucionalidad previstos en la norma suprema.

La Suprema Corte, aun cuando ejerce funciones del orden constitucional al interpretar la norma fundamental, no puede modificar la norma mediante interpretación suprimiendo facultades expresamente atribuidas por el constituyente. Impedir el ejercicio de la función de control prevista en el segundo enunciado del artículo 133 no solamente es contrario a la Constitución, sino a los principios que rigen la actividad interpretativa.

La interpretación literal de ese precepto es la más adecuada, misma que ha sido sostenida por la propia Corte en otros tiempos. Lo que corresponde

es reglamentar ese precepto con objeto de establecer un sistema de control de la constitucionalidad coherente y libre de contradicciones. Esto podría lograrse si la Corte insiste en limitar la facultad interpretativa de los jueces locales, previendo su ejercicio como una cuestión de constitucionalidad que permitiera a los jueces suspender el juicio con motivo del cual surge la duda sobre la constitucionalidad de la norma local, para resolver posteriormente de conformidad con lo que la Suprema Corte resuelva sobre la compatibilidad de las normas en conflicto. De esta manera, la Corte conservaría su cualidad de intérprete único de la Constitución, y preservaría la unidad de significado de la Constitución, sin anular la facultad prevista en el artículo 133.