

Roberto Gustavo Mancilla Castro\*

## El bloque de la constitucionalidad local del Estado de Nuevo León y sus consecuencias en materia electoral y municipal

### 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene el propósito de analizar la institución del bloque de la constitucionalidad y su integración dentro del sistema jurídico mexicano, específicamente en el Estado de Nuevo León.

No se pretende que el presente estudio sea comprensivo respecto de las consecuencias del bloque de la constitucionalidad, sino que se espera demostrar los cambios jurídicos que debiesen tener las instituciones bajo escrutinio.

Primeramente se definirá el bloque de la constitucionalidad y la naturaleza que tiene la ley que se incorpora al seno de la Constitución. Después se analizará qué cambios sufre la ley a la que se le da grado constitucional.

Se analizará la posible integración de un bloque de la constitucionalidad a nivel federal por medio de la lectura y estudio de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se hará un breve estudio del artículo 152 de la Constitución del Estado de Nuevo León, la cual prevé el grado constitucional para diversas leyes reglamentarias de artículos constitucionales locales.

Después se analizarán las consecuencias que ha tenido el bloque de la constitucionalidad en materia municipal y electoral no sólo con respecto a la interpretación de dichas normas sino a la naturaleza y labor de los órganos facultados para interpretarla.

---

\*Licenciado en derecho en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey Campus Monterrey (ITESM). Cualquier comentario, hágase a la siguiente dirección: [robi357@hotmail.com](mailto:robi357@hotmail.com)

## 2. EL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD

### 2.1. Definición y naturaleza

Ayala Corao define al bloque de la constitucionalidad como los “instrumentos jurídicos que tienen el valor y el rango constitucional, o lo que equivale a estar contenidos en la propia jerarquía de la Constitución”.<sup>1</sup>

El instrumento antes mencionado es una extensión de la Norma Suprema en el sentido material, puesto que se le interpreta y se le aplica como una disposición constitucional, aunque su contenido es diferente al de la Carta Magna.

La naturaleza jurídico-política de la Constitución se distingue de la puramente jurídica de las leyes que dimanan de la misma, puesto que la primera impone y las segundas regulan.<sup>2</sup>

De esta manera se entiende que las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad no son formalmente constitucionales, porque no se encuentran dentro del corpus de la Constitución.

### 2.2. Origen

La actual Constitución de la 5ª República Francesa, promulgada en 1958 establece un Tribunal Constitucional que se denomina Consejo Constitucional (*Conseil Constitutionnel*), que inicialmente estaba conceptualizado como un árbitro competencial, puesto que la Ley Suprema limita la competencia del legislador al establecer una serie de áreas exclusivas en las que el Presidente debe normar con reglamentos.

Sin embargo, en la decisión numero 71-44 DC del 16 de julio de 1971, el Consejo Constitucional se estableció como guardián de los derechos de los particulares, al declarar inconstitucional una ley que acotaba el derecho de asociación.

En esta decisión, también se estableció el bloque de la constitucionalidad, al reconocerle valor constitucional al preámbulo de la Constitución de 1958, al de la Constitución de 1946 y a los principios fundamentales reconocidos por las leyes de la república.

Al respecto, el segundo considerando de esta decisión establece lo siguiente:

---

<sup>1</sup> AYALA CORAO, Carlos M, *La jerarquía constitucional de los tratados relativos a derechos humanos y sus consecuencias*, 1ª ed., Ed. FUNDAP, México D.F., 2003, p. 66.

<sup>2</sup> CÓRDOVA, Arnaldo, “La Constitución no es ley”, La Jornada, domingo 8 de julio de 2007.

2. Considerando que hay un número de principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República y solemnemente reafirmados por el preámbulo de la Constitución, ha lugar a situar el principio de libertad de asociación; que es la base de las disposiciones generales de la ley del primero de julio de 1901 relativa al contrato de asociación (traducción del autor)...<sup>3</sup>

### *2.3. Incorporación de una ley en el bloque de la constitucionalidad. Consecuencias para el instrumento*

Cuando se incorpora una ley dentro del bloque de la constitucionalidad ésta sufre diversos cambios que es conveniente analizar.

Primeramente, por ser en la forma, parte de la Carta Magna, deben aplicar al bloque de la constitucionalidad los mismos principios que se aplican a la Constitución en general. Segundo, respecto de su proceso de reforma, se debe de seguir el proceso de reforma complicada que se tiene para la Norma Suprema.

Una ley incorporada al bloque de la constitucionalidad es defendible por medio de los mecanismos de control constitucional que la ley consagra y su interpretación compete solamente al Poder Judicial, que es el intérprete de la Constitución.

Los derechos que consagra dicha ley a los particulares son garantías individuales o sociales (dependiendo de su naturaleza) y se pueden defender por medio del juicio de amparo.

Góngora Mera, al analizar el bloque de la constitucionalidad en Argentina, el cual se compone de tratados internacionales en materia de derechos humanos, enumera los efectos jurídicos del bloque. No todos son aplicables a la idea general del bloque de la constitucionalidad, por lo que se adaptarán algunos y otros se removerán de la lista.

Dicho esto, los efectos jurídicos del bloque de la constitucionalidad es el siguiente:<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Conseil Constitutionnel. Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/depuis-1958/decisions-par-date/1971/71-44-dc/decision-n-71-44-dc-du-16-juillet-1971.7217.html>

<sup>4</sup> GÓNGORA MERA, Manuel Eduardo, “El Bloque de Constitucionalidad en Argentina y su relevancia en la lucha contra la impunidad”, Centro de Derechos Humanos de Nuremberg. [http://www.menschenrechte.org/beitraege/lateinamerika/Argentina\\_bloque\\_y\\_amnistia.pdf](http://www.menschenrechte.org/beitraege/lateinamerika/Argentina_bloque_y_amnistia.pdf)

1. Aplicabilidad directa de los instrumentos que hacen parte del Bloque;
2. Inconstitucionalidad de las actuaciones estatales contrarias a los derechos reconocidos en el Bloque;
3. Expansión de la labor interpretativa de los jueces;
4. Irradiación del poder normativo del Bloque a ordenamientos internos;
5. Modificación de competencias en el orden interno.

#### *2.4. Normas que se pueden incorporar al bloque de la constitucionalidad*

No existe un tipo específico de normas que se deban incorporar al bloque de la constitucionalidad, cualquier norma puede ser incorporada, incluso si no pertenece al orden jurídico interno, tal es el caso de la incorporación de tratados internacionales.

El que se incorporen unas u otras depende de la realidad social y de la historia y cultura jurídica de un país.

Gongora Mera aborda el tema: “Cada tribunal ha entendido por “Bloque” el conjunto de normas que tienen jerarquía constitucional en el ordenamiento jurídico; la diferencia entre ellos radica en el tipo de normas que incorporan dentro del Bloque. Por ejemplo: para el *Conseil d’Etat* el Bloque está compuesto por la Constitución, la Declaración de Derechos de 1789, el preámbulo de la Constitución de 1946 y los principios fundamentales de las leyes de la República; para el Tribunal Constitucional Español hacen parte del Bloque los estatutos de las comunidades autónomas y algunas leyes orgánicas; en Colombia se incluyen no sólo los tratados internacionales de derechos humanos, sino además las subreglas jurisprudenciales de la Corte Constitucional”.<sup>5</sup>

#### *2.5. El bloque de la constitucionalidad a nivel federal*

A nivel federal, no existe un bloque de la constitucionalidad, pero esta institución se da en el Distrito Federal y en el estado de Nuevo León. En la primera demarcación se creó por virtud de jurisprudencia de la Suprema Corte, en la segunda, por reconocimiento expreso de la Constitución local.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial P./J. 18/2007 consagra un bloque de la constitucionalidad consistente en el Estatuto de Gobierno y la Constitución General de la República en materia electoral. A continuación se transcribe la tesis en comentario:

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. JUNTO CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

---

<sup>5</sup>*Ibidem.*

INTEGRA BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. Los artículos 122, apartado A, fracción II y apartado C, base primera, fracción V, inciso f) y 116, fracción IV, incisos b) al i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y las normas que en particular establezca el legislador federal en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, integran un bloque de constitucionalidad en materia electoral para esta entidad. Lo anterior es así, ya que el artículo 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso f), de la Constitución federal, señala que las disposiciones que rijan en materia electoral en el Distrito Federal deben sujetarse al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, el cual tomará en cuenta los principios establecidos en los incisos b) al i) de la fracción IV del artículo 116 constitucional; lo anterior porque el fundamento del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal es el indicado artículo 122, y el respeto a la jerarquía constitucional es un requisito para la validez de dicho Estatuto, por lo que, el respeto a lo dispuesto por él, es un requisito de validez para las actuaciones de todas las autoridades del Distrito Federal.

### *2.6. Distinción entre leyes orgánicas constitucionales y el bloque de la constitucionalidad*

Dentro de la doctrina nacional, existe confusión respecto del concepto de bloque de la constitucionalidad y a menudo se le confunde con las leyes orgánicas constitucionales.

Éstas pueden definirse como aquellos ordenamientos jurídicos jerárquicamente inferiores a la Constitución, pero superiores a las leyes. Difieren de las leyes secundarias en que su proceso de reforma es igual al de la Constitución, además de tener algunas características comunes con la misma.<sup>6</sup>

Aunque su proceso de reforma es igual, la diferencia entre una y otra institución radica en el valor que éstas asignan a los dispositivos. Pues mientras que las leyes orgánicas constitucionales tienen valor suprallegal, las normas que forman parte del bloque de la constitucionalidad son supremas.

## 3. EL ARTÍCULO 152 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

En la Constitución del estado de Nuevo León el bloque de la constitucionalidad se encuentra depositado en el artículo 152 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León el cual dice que “las leyes a que se refieren los artículos 45, 63 fracción XIII, 94, 95 y 118, son constitucionales y en su reforma guardaran las mismas reglas que en las de cualquier artículo de la Constitu-

---

<sup>6</sup> Sepúlveda, Ricardo, Las leyes orgánicas constitucionales, el inicio de una nueva constitucionalidad en México, México, Porrúa, 2006, p. XXXVII-IX.

ción, pudiendo ser discutidas y votadas en el mismo periodo en que sean propuestas, si así lo acordare el Congreso”.

A continuación se hace un listado de las leyes mencionadas por el antes mencionado dispositivo constitucional, las cuales guardan jerarquía constitucional:

1. Ley Electoral de Nuevo León (Artículo 45 de la Constitución de Nuevo León)
2. Ley Orgánica del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León (Artículo 63 fracción XIII)
3. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Nuevo León (Artículo 94)
4. Ley Reglamentaria del Artículo 95 de la Constitución del Estado de Nuevo León
5. Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal (Artículo 118)

Las leyes derivadas del artículo 152, por encontrarse en el bloque de la constitucionalidad local están sujetas a la protección que por medio de los instrumentos constitucionales consagra el artículo 95 constitucional y su proceso de reforma es complicado, sin embargo, existen otras consecuencias que se detallarán en los casos que se analizarán a continuación.

#### 4. CONSECUENCIAS DEL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL SISTEMA ELECTORAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

En el estado de Nuevo León existen al menos dos procesos constitucionales: la controversia de inconstitucionalidad local, y la acción de inconstitucionalidad local, previstos en el artículo 95 constitucional, de los cuales conoce el Tribunal Superior de Justicia.

Sin embargo, el juicio de inconformidad en materia electoral previsto por el artículo 239 fracción II de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León es un juicio constitucional electoral.

¿Por qué se dice que el juicio de inconformidad en materia electoral es un juicio constitucional? Por el hecho de que el artículo 152 constitucional lo incorpora al bloque de la constitucionalidad, por lo que este medio de impugnación jurisdiccional tiende a aplicar la Constitución, que en este caso es la propia ley que lo establece.

Asimismo se tiene que ver el carácter que tiene el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, pues si es el encargado de resolver este juicio constitucional y actúa como intérprete jurisdiccional de la ley electoral, se tiene que entender que es un *tribunal constitucional*.

¿Qué consecuencias conlleva entonces, que se haya homologado la ley electoral a la Constitución? Qué el proceso electoral debe seguir los principios

constitucionales puesto que la ley que están implementando no es de carácter ordinario, sino supremo.

Cisneros Ramos,<sup>7</sup> contempla la situación antes mencionada y al dar su definición de derecho electoral estadual dice que es “una *rama del derecho constitucional estadual*, encargada de regular los derechos políticos de los ciudadanos desde su inscripción en el padrón, formar parte de un partido político, así como en su carácter de titulares activos y pasivos del voto; organización del proceso electoral, escrutinio, cómputo, calificación de las elecciones y medios de impugnación”.

Al ser la Ley Electoral de Nuevo León la única de dicha materia en la entidad, se puede aventurar a concluir que en el estado de Nuevo León no existe el derecho electoral ni sus ramas derivadas, sino el derecho constitucional electoral y otras disciplinas que le sean afines.

Regresando a lo específico, el juicio constitucional en materia electoral es el juicio de inconformidad, el cual procede en cinco supuestos marcados por el artículo 239 fracción II inciso b) de la ley en comento. Los primeros dos supuestos son los siguientes:

- “1. Resoluciones dictadas en el recurso de revocación, únicamente para el caso del numeral 3 del inciso A, fracción I de este artículo;
2. Resoluciones dictadas en el recurso de revisión;

Los recursos de revocación y de revisión que se mencionan anteriormente incluyen las siguientes situaciones:

- a) Recurso de Revocación. Este recurso es procedente:
  3. En contra de actos, omisiones o resoluciones de la Comisión Estatal Electoral en la etapa de preparación de la elección, cuando cause un agravio directo.
- b) Recurso de Revisión. Este recurso es procedente en la etapa de preparación de la elección para:
  1. (Derogado, P.O. 30 de julio de 1999)
  2. Impugnar actos, omisiones o resoluciones de las Comisiones Municipales Electorales cuando causen un agravio directo;
  3. Combatir los actos de las Autoridades Estatales y Municipales, en sus respectivas competencias, que no respeten el ejercicio de los derechos y las prerrogativas de los partidos políticos registrados, las Asociaciones Políticas, los candidatos y los ciudadanos.

---

<sup>7</sup> CISNEROS RAMOS, Carlos Francisco, *Derecho electoral estadual*, Monterrey, Lazcano Garza Editores, 1994, p. 25.

Estas situaciones básicamente protegen los derechos de votar y ser votados previstos en las fracciones I y II del artículo 36 constitucional. La ley electoral también toma en cuenta:

“3. Actos, omisiones o resoluciones de la Comisión Estatal Electoral en la etapa de preparación de la elección cuando cause un agravio directo;

4. Resoluciones relacionadas con:

A) Con los resultados consignados en las actas de cómputo de la elección de Gobernador y Diputados de la Comisión Estatal Electoral, por violaciones al procedimiento durante la jornada electoral o después de ésta, hasta el cómputo total, o por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de la elección;

B) Con los resultados consignados en las actas de cómputo municipal para la elección de Ayuntamientos, por violaciones al procedimiento establecido en esta Ley, tanto durante la jornada electoral o después de ésta, hasta el cómputo total, o por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por nulidad de elección;

C) Con la declaración de validez de la elección de Gobernador, diputados o de ayuntamientos, que realicen, respectivamente, la Comisión Estatal Electoral o las Comisiones Municipales Electorales y por consecuencia el otorgamiento de las constancias de mayoría y validez correspondientes, por las causales de nulidad establecidas en esta Ley.

D) Con la asignación de diputados o de regidores por el principio de representación proporcional que realicen respectivamente la Comisión Estatal Electoral y las Comisiones Municipales Electorales, cuando existan errores en dicha asignación, y

E) Con los resultados de los cómputos de la elección de Gobernador y de diputados, o de los resultados de los cómputos municipales para la elección de Ayuntamientos, cuando en dichos cómputos exista error aritmético”.

Por último, se propone que en todo lo que las fracciones anteriores no hayan previsto, pero que se encuentren dentro de los parámetros que fija la Constitución de la entidad, como lo serían: los derechos políticos consagrados en el artículo 36, lo relativo a las obligaciones políticas de los ciudadanos en el artículo 37 o el Título III de la Carta Magna en comento, que regula el proceso electoral en general, desde los artículos 41 a 45, se protejan por medio del juicio de inconformidad.

Lo anterior en virtud de la aplicación del principio de garantía constitucional del que se hizo mención en párrafos precedentes, de manera que como el juicio de inconformidad protege una parte de la Constitución, entendiéndola como tal a los supuestos del artículo 239 fracción II inciso b), debe usarse



también para proteger el resto de la Constitución que verse en materia electoral por ser el medio idóneo para ello.

## 5. CONSECUENCIAS DEL BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN EL SISTEMA MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

### *5.1. Los tribunales municipales*

El artículo 115 fracción II inciso a) de la Constitución General de la República dispone lo siguiente:

115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme las bases siguientes:

II.

...

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

El precepto en cita dispone entonces que los municipios tienen la facultad de crear órganos jurisdiccionales que actúen como tercero imparcial para dirimir las controversias entre particulares y administración pública municipal. Dichos tribunales municipales en la práctica no existen.

### *5.2. La lucha por la creación de tribunales municipales en el estado de Nuevo León*

El antecedente en Nuevo León de la lucha por la creación de un tribunal municipal, existe en la Controversia Constitucional 46/2002, en la que el municipio de San Pedro Garza García hizo valer contra el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León por motivo de una omisión legislativa en cuanto respecta a la reglamentación del ya mencionado artículo 115 fracción II inciso a).

El 23 de diciembre de 1999 se publica un decreto en el Diario Oficial de la Federación en el que se reforma el artículo 115 de la Constitución, al agregar la obligación del legislador estadual de expedir leyes en materia municipal, en las que se establezcan los medios de defensa de los particulares contra actos de la administración pública municipal y los órganos, en el ámbito municipal, que diriman las controversias entre dicha administración y los particulares.

En los transitorios, la Carta Magna establece que el cumplimiento de esta obligación se debe dar a más tardar a un año de la entrada en vigor del decreto.

El Legislativo local no tomó las medidas necesarias para hacer cumplir esa orden de la Constitución, de manera que el municipio de San Pedro interpuso la controversia constitucional.

La actora arguyó que existe una violación a la Constitución ante la negativa de legislar, cuando ésta le ha impuesto la obligación de obrar (Omisión legislativa). Como es el caso del artículo 115 fracción II inciso a) y el Segundo transitorio de la reforma del 23 de diciembre de 1999. El H. Congreso del Estado de Nuevo León dejó precluir su derecho de excepción.

Se dio resolución favorable a la actora, obligando al Congreso del Estado de Nuevo León a acatar el mandato constitucional.

El Congreso del Estado, procurando cumplir con la sentencia de la Corte, reformó el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, al establecer que, de no existir un órgano contencioso administrativo en los municipios, el particular podrá acudir ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado.

Respecto de esto, el municipio de San Pedro promovió una denuncia de incumplimiento de la sentencia de controversia constitucional, en el que argumenta, que la reforma en comento, va en contra de las disposiciones del artículo 115, porque no establece un contencioso administrativo municipal, sino que simplemente delega esas funciones al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un auto el 13 de junio de 2007 diciendo que se tiene por cumplida la controversia constitucional.

### *5.3. La justicia contencioso-administrativa municipal en Nuevo León*

El artículo 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado, establece una cláusula residual en la que de no existir un órgano jurisdiccional municipal, tiene competencia el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado.

En primer lugar, las competencias están mal fijadas, puesto que en vez de una cláusula residual, debe existir una delegación competencial expresa del municipio al Tribunal Contencioso Administrativo del Estado. Al reformar el artículo 170 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, el Legislador se arrogó una competencia que no le pertenecía.

En segundo lugar, la naturaleza jurídica del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León sólo le permite conocer de actos propios de la administración pública local centralizada y paraestatal,

Puede un municipio gestionar con la entidad federativa la cesión de la competencia por no tener una capacidad material para instituir un órgano, sin embargo, no se puede permitir la intervención de un nivel de gobierno dentro de los asuntos de otro.

No obstante las anteriores críticas, al otorgarle dicha competencia la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal la cual se encuentra incorporada al bloque de la constitucionalidad, el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, se vuelve un tribunal de legalidad y constitucionalidad.

Esto se da por el hecho de que a diferencia del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, que conoce solamente de cuestiones de la Ley Electoral del Estado, el contencioso administrativo del estado puede conocer cuestiones distintas de la aplicación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal.

Sin embargo, cabe mencionar que si un municipio se decidiera a crear un tribunal municipal que conociera de lo contencioso-administrativo municipal, en lugar del contencioso administrativo del estado, sería un tribunal municipal en cuanto interpretara la norma municipal incorporada.

## 6. CONCLUSIONES

Primera. El bloque de la constitucionalidad es una institución que le concede grado constitucional a disposiciones secundarias.

Segunda. Sus consecuencias en la ley incorporada trascienden a su reforma, interpretación, defensa y aplicación.

Tercera. Ha sido aceptada en países latinoamericanos y europeos, pero no existe en el ordenamiento federal.

Cuarta. El artículo 152 de la Constitución del Estado de Nuevo León, prevé el bloque de la constitucionalidad.

Quinta. Las leyes orgánicas constitucionales son ordenamientos jurídicos jerárquicamente inferiores a la Constitución, pero superiores a las leyes, cuyo proceso de reforma es igual al de la Carta Magna. Difieren con el bloque de la constitucionalidad respecto a la jerarquía que guardan con respecto de la Norma Suprema.

Sexta. El bloque de la constitucionalidad ha transformado al Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León en un tribunal constitucional, puesto que

conoce de la interpretación de la ley electoral que se encuentra incorporada en la Constitución estadual.

Séptima. El Tribunal Contencioso Administrativo del Estado, conoce de cuestiones de legalidad y constitucionalidad.