
LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL
Y SU EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL
EN MÉXICO

MARCOS FRANCISCO DEL ROSARIO RODRÍGUEZ

SUMARIO: I. Introducción. II. Análisis de los criterios jurisprudenciales de la Quinta Época. III. Análisis de los criterios jurisprudenciales de la Séptima y Octava Época. IV. Criterios procedentes de la Octava Época. V. Análisis de los criterios jurisprudenciales de la Novena Época. VI. Consideraciones finales.

Resumen: La interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ha sufrido una serie de variantes respecto a los criterios emitidos por el Intérprete Constitucional. Dichos criterios, han evolucionado, pasando desde el reconocimiento de las leyes constitucionales, a la primacía del orden federal y los Tratados Internacionales sobre el orden estatal, hasta la más reciente inclusión de las leyes generales. Es por ello que para poder predeterminar cuál es el alcance y contenido interpretativo del mencionado artículo, es necesario efectuar una radiografía evolutiva, sobre las distintas variacio

nes argumentativas utilizadas por el Tribunal Constitucional, el cual ha estado condicionado por el contexto y contingencia de la época.

Palabras clave: Supremacía Constitucional, Interpretación Constitucional y Tratados Internacionales

Abstract: The interpretation of Article number 133 of the Constitution of Mexico, has suffered a series of variations on the reasons issued by the Constitutional Interpreter. These reasons have evolved steadily since the recognition of constitutional rules, through the primacy of federal and international treaties on the state level to the most recent inclusion of general laws. That is why in order to predetermine what the scope and content of interpretation of the Article, is necessary to make radiography, about different arguments used by the Constitutional Court, which has been conditioned by the context and contingency time.

Key words: Constitutional Supremacy, Constitutional Interpretation and International Treaties

LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y SU EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL

I. INTRODUCCIÓN

El tratamiento jurisprudencial que ha tenido el principio de supremacía constitucional en nuestro sistema jurídico ha variado conforme al contexto histórico-político-social imperante de la época, así como por la cada vez mayor influencia del derecho internacional de los derechos humanos en los ordenamientos constitucionales.

Es indispensable tomar en cuenta estos factores para una mejor comprensión de la concepción actual del principio de supremacía constitucional, ya que si bien es una cualidad inherente a todo sistema constitucional¹, dicho principio no ha escapado a las tendencias y características que cada época ha impreso en su configuración.

La visión de la supremacía de la Constitución como ente material, ha permitido la protección progresiva de principios y derechos fundamentales –aun cuando no estuviesen reconocidos explícitamente por la Ley fundamental– que han beneficiado a la sociedad en su gran mayoría. Pero la supremacía de la Constitución no puede detentarse sólo en su materialidad, sino también en su aspecto formal, pues existen conflictos normativos que sólo pueden resolverse estableciendo un orden de competencias estricto².

Como se advierte, la naturaleza de la supremacía de la Constitución no puede determinarse únicamente en un sentido formal o material, sino por el contrario, su naturaleza se explica a partir de las dos.

¹ “...puede detectarse la idea de que existen o deben existir en toda comunidad política un conjunto de normas superiores al derecho ordinario, cuyo objeto sería preservar la continuidad de la forma de organización que rige en esa comunidad. Esa idea, presente desde luego en los periodos de esplendor de la democracia ateniense y de la república romana, resurge en la Edad Media como base de la llamada “Constitución Estamental” y continúa en la Edad Moderna a través de la noción de *lex fundamentalis*”. Aragón, Manuel, *La Constitución como paradigma*, en Carbonell, Miguel (Compilador), *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2000, p. 109.

² Cfr. Prieto Sanchís, Luis, *Tribunal Constitucional y positivismo jurídico*, en Carbonell, Miguel, *Teoría de la Constitución*, *op. cit.*, p. 319.

La Constitución es suprema, por los valores y principios fundamentales que alberga, por esta razón, es que debe contener una fuerza normativa lo suficientemente eficaz, que permita el funcionamiento estructural del sistema jurídico y de esta manera, no existan elementos que se antepongan a ella.

El principio de supremacía ha sufrido una evolución paulatina en la manera de ser conceptualizado. Los alcances y contenido de éste se han ido modificando directamente por la influencia y primacía que ha venido ejerciendo el derecho internacional, y en especial los Tratados y convenios en materia de derechos humanos³. En ese sentido, se puede decir que para poder hacer un ejercicio cognitivo adecuado sobre este principio en nuestro sistema constitucional, es necesario acudir al análisis de los diversos criterios jurisprudenciales que se han emitido al respecto.

El artículo 133 es sin duda uno de los preceptos con mayor número de variaciones, en cuanto a los criterios argumentativos que se han expuesto. En algunos de estos se ha favorecido el predominio de las leyes constitucionales por encima de las leyes. En otras, se ha desconocido dicha superioridad y se han colocado en un mismo nivel jerárquico, hasta llegar a los criterios más recientes, en los que se han ido distinguiendo rasgos de una tenue formación de lo que sería un bloque de constitucionalidad, tal y como existe en otros sistemas jurídicos.

Por tal motivo, es necesario hacer un diagnóstico acerca de los criterios aplicados en las últimas Épocas jurisprudenciales correspondiente –en concreto– al segundo periodo de aplicación⁴, y

³ El principio de supremacía de la Constitución comienza a erosionarse, a partir del momento en que el Estado parte en un Tratado o convención internacional que reconoce derechos humanos –por ejemplo la Convención Americana sobre Derechos Humanos– adquiere obligaciones internacionales objetivas *erga omnes* de respetar y garantizar su libre y pleno ejercicio y de adoptar las medidas necesarias para hacer efectivos tales derechos. Rey Cantor, José Ernesto, *El control de convencionalidad de las leyes y Derechos Humanos*, Porrúa, México, 2008, p. 57.

⁴ Establecido en nuevo orden constitucional se instaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 1º de junio de 1917, y el 15 de abril de 1918 apareció el primer número de la Quinta Época, la cual estuvo regida, con excepción del primer año, por el Reglamento para el Departamento de Jurisprudencia, Semanario Judicial y Compilación de Leyes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1919. Rosales Guerrero,

de esta forma conocer la evolución jurisprudencial del principio de supremacía constitucional.

II. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE LA QUINTA ÉPOCA

La primacía de la Ley de Amparo como ley constitucional.

La interpretación imperante durante la Quinta Época en relación a la supremacía constitucional, se caracterizó por el reconocimiento de la superioridad de las leyes constitucionales respecto de las federales y estatales. Dicha superioridad radica en que estas normas son definitorias de algún precepto constitucional⁵.

En el año 1935, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió una tesis aislada respecto al Amparo administrativo en revisión 4077/35, en la que se puso de manifiesto la primacía de las leyes de carácter constitucional:

No puede aceptarse dentro de los principios y textos que consagra la Constitución, estableciendo el juicio de amparo como suprema garantía para la justicia, que sus preceptos relativos y los de leyes reglamentarias, se subordinan a la interpretación de las leyes que no se consideran en armonía con la Ley de Amparo, pues los mandatos de ésta, en relación con las prevenciones constitucionales, son los que deben regir la interpretación de cualquiera otra ley, para no hacer nugatorio el juicio constitucional de garantías.

Se puede advertir en esta tesis, un énfasis pronunciado por primar los contenidos constitucionales, en especial los de la Ley de Amparo. Conforme a esta tesis, los mandatos previstos por esta ley, junto con los emanados de la Constitución, son parámetros rectores de toda interpretación legal, con la intención

Emmanuel Guadalupe, *Estudio sistemático de la jurisprudencia*, SCJN, México, 2005, p. 497.

⁵ De la Cueva, Mario, *Teoría de la Constitución*, Porrúa, México, 2008, p. 123.

nalidad de no dejar sin efecto la eficacia del juicio de garantías, y por ende, los derechos fundamentales garantizados por el marco constitucional.

Hasta antes de la reforma constitucional de 1994 –en la cual se ampliaron los medios de control constitucional– el juicio de amparo era el único medio de defensa para restituir o reparar violaciones hechas en contra de los derechos fundamentales y al orden constitucional. En el juicio de amparo recaía el peso de mantener el equilibrio jurídico de nuestro sistema. En este sentido, se justifica la exaltación realizada a ley reguladora de este medio de control, anteponiéndolo como modelo de armonización, ya que además de ser una extensión de la ley fundamental, es el instrumento único para la administración de una verdadera justicia constitucional.

Dentro de la misma época jurisprudencial, en 1946 se emitió una tesis procedente de la revisión al incidente de suspensión del juicio de amparo civil 1745/46. En dicha tesis se plantea la jerarquía normativa que debe prevalecer, tomando en consideración la supremacía de la Constitución como norma primaria del sistema. El contenido es el siguiente:

La Ley de Amparo, por ser reglamentaria de preceptos de nuestra Carta Fundamental, está colocada en un plano superior de autoridad, respecto de cualquiera otra ley local o federal... La teoría admitida explica que hay un orden jerárquico en las leyes, que tienen por cima a la Constitución, por ser la Ley Suprema del país, y ésta, en el artículo 133, nos aclara que esa misma categoría tienen las leyes que de la propia Constitución emanen, es decir, las leyes orgánicas o reglamentarias de preceptos constitucionales, puesto que no vienen a ser sino la ampliación de las bases estatuidas en nuestra Carta Fundamental, y por último, coloca en el mismo plano de jerarquía a los tratados celebrados de acuerdo con la propia Constitución por el presidente de la República con las naciones extranjeras y con aprobación del Senado, toda vez que considera a unas y a otros, como la Ley Suprema de la Nación. Las leyes secundarias son las federales que expide el Congreso de la Unión, y se les puede definir como leyes ordinarias, para diferenciarlas de la Constitución..

El contenido de la tesis en cuestión es amplio y plantea varios aspectos importantes. En un primero sentido, reconoce de forma expresa –a diferencia de la tesis previa– la primacía de las leyes constitucionales sobre cualquier otra, sean de nivel federal o local, así como de los decretos expedidos por el Ejecutivo.

En concordancia con lo expresado por esta tesis, la expresión “la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, serán la suprema ley de toda la unión” prevista por el artículo 133 constitucional, no debe ser sólo considerada como parámetro de medición y validación sobre aquellos actos que no se encuentren conforme a la Constitución, sino que define expresamente un orden de prelación de estos ordenamientos (Constitución, Tratados y leyes constitucionales) sobre las leyes federales y locales.

La supremacía de este orden supremo, se explica a través del principio de jerarquía normativa, el cual tiene su pináculo en la norma suprema. Es el propio artículo 133 el que dota de una cualidad de tipo constitucional a las leyes constitucionales y a los Tratados Internacionales. Las primeras poseen un orden jerárquico superior por ser extensiones de la propia Constitución, sea materializándose como normas reglamentarias de un precepto, o bien como normas orgánicas encargadas de estructurar a algún órgano político⁶. Los Tratados Internacionales celebrados con las formalidades previstas a nivel constitucional, tendrán ese grado de primacía.

En cuanto a las leyes federales, la presente tesis las cataloga –con base en criterios doctrinales imperantes de la época– como leyes secundarias u ordinarias⁷, para diferenciarles de las normas

⁶ Las reglas de organización aluden a cómo es el Estado que estructuran...Las reglas de organización parecen regular la llamada anatomía constitucional. Sagües, Néstor Pedro, *Teoría de la Constitución*, Astrea, Argentina, 2001, p. 259.

⁷ Ciertos autores dividen las leyes ordinarias en dos grupos, a saber: de organización y de comportamiento. A las primeras suele llamárseles orgánicas. Su fin primordial consiste, como el nombre lo indica, en la organización de los poderes públicos, de acuerdo con las normas constitucionales. Las segundas tienen como finalidad esencial regular la conducta de los particulares. García Máynez, Eduardo, *Introducción*

constitucionales. Es por eso que la tesis declara como inválido el Decreto del Ejecutivo que exime a Petróleos Mexicanos de otorgar las garantías correspondientes en los conflictos en que sea parte. Tal Decreto contradice lo previsto por el artículo 125 de la Ley de Amparo, siendo esta una norma que no sólo regula el Juicio de Amparo, sino funge como una parte extensiva del ordenamiento constitucional; por lo cual, no se le clasifica como una ley ordinaria, sino que posee un nivel jerárquico de primacía como parte del bloque constitucional de carácter supremo estipulado en artículo 133. Esta visión interpretativa –como se verá más adelante– resurgirá como criterio utilizado para determinar los alcances de la supremacía constitucional.

III. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE LA SÉPTIMA Y OCTAVA ÉPOCA

Durante el periodo de la Séptima Época⁸, se esgrimieron dos interpretaciones que se apartaron de los criterios operantes en Épocas anteriores, acercándose más al criterio de supremacía original previsto en la Constitución de 1857 y reiterado en 1917, influenciado directamente por el modelo constitucional norteamericano establecido en el artículo 6^o.

Las interpretaciones emitidas, evidencian el contexto político y social imperante en el país. La etapa histórica en la que se encuentra inserto el periodo de la Séptima Época, se caracterizó por fuertes crisis en materia económica, el fortalecimiento de políticas y leyes proteccionistas¹⁰, que si bien no antepusieron *al estudio del Derecho*, Porrúa, 48^a ed., México, 1996, p. 86.

⁸ El periodo de la 7^a Época abarcó a partir de las reformas a la Constitución y a la Ley de Amparo de 1968, hasta las reformas constitucionales de 1988. Rosales Guerrero, Emmanuel, *Estudio sistemático de la Jurisprudencia*, SCJN, México, 2005, pp. 498-499.

⁹ Cfr. De la Cueva, Mario, *op. cit.*, p. 98.

¹⁰ La política de los años setenta, se caracterizó por fortalecer y aumentar la presencia y control del Estado en diversas actividades y áreas económicas, trayendo consigo un debilitamiento del principio de libre mercado. Cfr. Schettino, Macario,

el orden jurídico interno sobre el internacional, sí fue lo suficientemente enfático en dotarles de un mismo grado jerárquico, subordinándolos a la Constitución como factor primario de prelación.

*a) La supremacía constitucional como derecho público
subjetivo y norma legal suprema*

El 16 de junio de 1970, la Sala Auxiliar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, elaboró una tesis aislada como consecuencia de los amparos en revisión 3642/58, 4759/58, 7820/58 y 5369/67, en la que se pronunció categóricamente por una supremacía de la ley fundamental sobre cualquier ordenamiento, descartando la existencia de un orden supremo en conjunto con las leyes constitucionales y Tratados Internacionales.

A continuación se plasma el contenido de esta interesante tesis, la cual expone ampliamente el por qué no sólo de la supremacía de la Constitución como norma *supra*, sino como un derecho fundamental de todo individuo:

Es lógico contemplar que cuando los quejosos, en el amparo, reclaman la violación al artículo 133 de la Constitución Política de México, están planteando, a la consideración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, diversas cuestiones constitucionales que es inaplazable discernir, con el fin de valorar, en su caso, si la supremacía constitucional es un derecho constitucional que entra en el ámbito de los derechos del hombre instituidos, por dicha Constitución, y si puede efectuarse, ese derecho fundamental público, en perjuicio de una persona física o moral. La enunciación de esas cuestiones, obliga a contemplar el origen del principio de la supremacía constitucional, dentro de la legislación mexicana y extranjera, e, incluso, dentro de la teoría de la Constitución, para poder encarar su significado y alcances como derecho fundamental del individuo... La supremacía de la Constitución en México estriba en estar, ésta, sobre cualquier ley federal o tratado internacional, o sobre cualquier ley local que esté en pugna

Cien años de confusión. México en el Siglo XX, Taurus, México, pp. 377- 382.

con ella, sin que ninguno de los actos del poder público administrativo o del Poder Judicial, federal o local, que no tengan lugar en un juicio de amparo, queden fuera de esta supremacía constitucional, lo cual es significativo para el orden jerárquico constitucional mexicano, por encarecer que la Constitución está por encima de cualquier otra ley o tratado, o de cualquier otro acto del poder público que la contradiga o la viole, y lo que define, en su esencia más nítida, esta supremacía de la Constitución, es su expresión como un derecho individual público de la persona humana o de las personas morales, en punto a que cualquier desconocimiento de ella o infracción a sus normas es encomendado y es reparado por medio del juicio de amparo.

Es necesario destacar tres aspectos sobresalientes en la tesis antes citada. Primeramente, la concepción errónea del principio de supremacía de la Constitución como un derecho fundamental; segundo aspecto a resaltar, es la afirmación que se hace sobre la superioridad de la Constitución por su dimensión positiva –únicamente– y, tercer punto interesante, versa en la supremacía de la ley fundamental por fungir como sustento del pacto federal, el cual es la razón de ser del Estado que, subsecuentemente, se ubica en un nivel superior a cualquier otro.

Comencemos nuestro análisis por el primer aspecto resaltado en la tesis emitida por la Sala Auxiliar: la supremacía como derecho público subjetivo. La argumentación efectuada para asimilar el principio de supremacía constitucional a un derecho, se basa en la larga tradición y evolución legislativa extranjera y nacional, así como en la teoría constitucional –hasta ese tiempo vigente– en dotar como ley suprema a la Constitución. En la medida que se ha venido reconociendo –en los distintos sistemas constitucionales– de modo expreso la supremacía del texto constitucional, se ha fortalecido simultáneamente el derecho de toda persona a exigir la primacía de éste sobre cualquier acto de autoridad.

En la Constitución Norteamericana de 1787, así como en las distintas constituciones latinoamericanas, y en particular las de nuestro país, desde Cádiz, pasando por el acta de 1824, la centralista de 1836, la federalista de 1857, hasta llegar a la vigente

de 1917; se ha denotado una evolución constante en el reconocimiento normativo de la supremacía de la Constitución, con miras a una adecuación efectiva hacia ésta, de todas las normas y actos realizados en el Estado¹¹.

Esta evolución se manifiesta no sólo en la mejora del marco normativo del principio, sino también con la consolidación del principio de rigidez, así como la configuración de instrumentos de carácter reparador en caso de existir una vulneración constitucional, tales como el juicio de amparo¹².

Si bien la exposición histórica utilizada vislumbra una tendencia a perfeccionar el reconocimiento del principio en su ámbito normativo, así como una justificación fehaciente de que todo el sistema jurídico se debe supeditar a la Constitución, en ningún momento se fundamenta el por qué la supremacía es un derecho fundamental, además de ser –por sí sola– una cualidad adyacente al orden constitucional.

Si bien es cierto, en la medida que el principio de supremacía constitucional sea cumplido y respetado, ya sea en su dimensión formal o material¹³, se garantiza la integridad de la ley fundamental, así como la de los derechos fundamentales previstos por ésta.

Es un hecho que cuando se vulnera algún derecho fundamental, de cierta forma hay una merma en la supremacía de la Constitución, pero no de manera directa. Es imposible evidenciar –materialmente hablando– una afectación cometida a

¹¹ A las asambleas constituyentes, sin embargo, no les pareció suficiente esa circunstancia, por lo que reforzaron con una o varias declaraciones. Desde este punto de vista, la Constitución de Querétaro contiene las disposiciones siguientes: a) El artículo 40 afirma la voluntad del pueblo mexicano de construir una república 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 la ley fundamental”. b) El artículo 133 dice que la *constitución es la ley suprema de toda la Unión*. c) El artículo 41 expresa que las constituciones de los estados “en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal”. De la Cueva, Mario, *op. cit.*, p. 97.

¹² Cfr. FIX Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento Mexicano*, Porrúa-UNAM, México, 2005, p. 60.

¹³ La supremacía formal es el aseguramiento de la supremacía material y consiste en la nota de rigidez de ciertas constituciones. De la Cueva, Mario, *op. cit.*, pp. 96, 97.

una persona o grupo, en el que se lesione su derecho de supremacía constitucional. En tal caso, la persona o grupo utilizará el medio de protección erigido para garantizar sus derechos, y de esta forma se blinden otros principios constitucionales, como puede ser la propia supremacía u otros¹⁴, pero sólo como consecuencia de la protección en un primer plano del derecho violado.

El error sin duda es de carácter ontológico, y consiste en identificar a los derechos fundamentales como tales, por ser otorgados y reconocidos únicamente por el Estado, y no ideados como inherentes a la persona.

No menos importante es el segundo aspecto, del que haré una breve consideración. Es notable –en la tesis en cuestión– no sólo el uso del lenguaje a fin con la Teoría clásica del Estado Moderno, sino también es palpable la visión decimonónica exacerbada de los órganos jurisdiccionales, en la que no hay espacio, ni intención alguna de reconocer la existencia de factores axiológicos o materiales. La Constitución es sólo un ente normativo, el cual es supremo por ser la *ley de leyes*, o una *super ley* como se afirmó –citando a *Hariou* y su obra *Principios de Derecho Público y Constitucional*–.

Además de ser la norma suprema que ordena hacia sí todo el sistema, posee una legitimidad plena por emanar de la voluntad soberana del pueblo. Este punto de la tesis retrata una justificación típica del modelo decimonónico, vinculándose a la teoría de la soberanía inalienable del pueblo, la cual fue depositada en el Constituyente Originario y, perpetuada por el Poder Revisor¹⁵.

¹⁴ Será a través de los medios de protección constitucional, que aquella persona que se sienta afectada en su esfera jurídica, solicite la activación de los mecanismos de defensa constitucionales, para que en tal caso se repare o restituya el derecho fundamental vulnerado. Cfr. Fix Zamudio, Héctor, *op. cit.*, p. 12.

¹⁵ “...Las que admiten expresamente la posibilidad ilimitada de su propia reforma o derogación por parte del órgano revisor, lo que significa que el constituyente originario delegó en el instituido, deliberada y explícitamente, la integridad de la soberanía”. Tena Ramírez, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, 35ª ed., México, 2003, p. 54.

Por último, el tercer aspecto interesante surgido de esta larga tesis, como ya se había mencionado, es el predominio de la Constitución sobre cualquier ley federal local y tratados internacionales, pero también es el de la prevalencia del ámbito federal sobre el local. Esto se fundamenta en un primer momento por el Acta Constitutiva de 1824 y de forma posterior por la Constitución Federal de ese mismo año, en la que se establecieron deberes a las entidades federativas tales como las previstas en el artículo 161 numeral 3: “*organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución, ni al Acta Constitutiva*” y a “*guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes generales de la Unión y los tratados hechos o que en adelante se hicieren por la autoridad suprema de la Federación, con alguna potencia extranjera*”¹⁶, que a la postre en los debates del Constituyente del 57, se configuraría -por influencia del artículo 6° de la Constitución norteamericana-, el control difuso como forma alterna al amparo de protección a la supremacía de la Constitución¹⁷.

En esta tesis se retoma la postura original de la supremacía americana, trasladada al modelo constitucional mexicano. Esta consiste en primar a la Constitución Federal, por ser contenedora del pacto federal, el cual es superior a la autonomía de los Estados, mismos que cedieron su soberanía en aras de la unión y consolidación de la Federación¹⁸. Los Estados no podrán ir más allá de lo previsto por sus atribuciones, ni tampoco en aquello que afecte a la Federación, es por eso que el control difuso opera como un instrumento de conservación del orden federal y de supeditación de la actividad estadual a éste¹⁹.

¹⁶ Márquez Rábago, Sergio R., *Evolución Constitucional Mexicana*, Porrúa, México, 2002, p. 200.

¹⁷ Cfr. Gudiño Pelayo, José de Jesús “Lo confuso del control difuso”, *Revista Ars Iuris*, México, 2005, núm. 33, pp. 191-228.

¹⁸ Cfr. Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, *op. cit.*, pp. 106- 108.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 544- 549.

*b) Equiparación de nivel entre los Tratados Internacionales
y las Leyes Federales*

El Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa del Primer Circuito, emitió el 9 de Julio de 1981 una tesis aislada correspondiente al amparo en revisión 256/81, en la que se estableció un mismo nivel jerárquico entre leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución y los Tratados Internacionales:

El artículo 133 constitucional no establece preferencia alguna entre las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, puesto que el apuntado dispositivo legal no propugna la tesis de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, sino que adopta la regla de que el derecho internacional es parte del nacional, ya que si bien reconoce la fuerza obligatoria de los tratados, no da a éstos un rango superior a las leyes del Congreso de la Unión emanadas de esa Constitución, sino que el rango que les confiere a unos y otras es el mismo.

Como se puede apreciar en la tesis expuesta, hay una definición clara en la que el Derecho Internacional no ejerce ningún predominio sobre el sistema jurídico nacional, ya que al seguir las formalidades contenidas para su validez en el texto constitucional, éste pasa a formar parte de dicho sistema, considerándose como derecho interno. Es por eso que no existe predominio alguno entre uno y otro; el rango para ambos es el mismo.

Posteriormente, el mismo órgano jurisdiccional pronunció el 16 de Julio del mismo año otra tesis en el mismo sentido:

La última parte del artículo 133 constitucional establece el principio de la supremacía de la Constitución Federal, de las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y de los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República con aprobación del Senado, respecto de las constituciones y leyes de los Estados que forman la unión, y no la aplicación preferente de las disposiciones contenidas en los tratados respecto de lo dispuesto por las leyes del Congreso de

la Unión que emanen de la Constitución Federal. Es pues, una regla de conflicto a que deben sujetarse las autoridades mexicanas, pero conforme a la misma no puede establecerse que los tratados sean de mayor obligación legal que las leyes del Congreso.

En la anterior tesis se puede observar la prevalencia del orden federal sobre el estadual. Tanto la Constitución, como las leyes del Congreso y los Tratados pertenecen –conforme a lo citado– a un orden jerárquicamente superior respecto de las Constituciones y leyes locales. Con este criterio se afirma la primacía del ámbito federal sobre el estatal²⁰ tal y como se concibió en los orígenes del modelo federal.

Al igual que la tesis emitida con días de antelación, se insistió en que no hay predominio de los Tratados Internacionales sobre las leyes federales, es decir, entre el Derecho Internacional y el orden jurídico local. La variación que puede evidenciarse en esta tesis respecto de las anteriores, radica en la nula distinción entre leyes constitucionales y leyes federales u ordinarias.

El intérprete no distingue entre la naturaleza de leyes constitucionales y leyes federales ordinarias, englobándolas en un mismo tipo. Por tanto, se puede concluir que en este criterio, tanto leyes constitucionales como leyes federales, son superiores a las estatales.

En las tesis anteriormente señaladas, tampoco se estima una diferenciación sobre los grados y tipos de materia regulados por los Tratados (económicos o de derechos humanos), situándolos con independencia de su contenido en un grado jerárquico igual al de las leyes del Congreso. Si bien pareciere que se continúa con una tendencia a consolidar lo que se pudiera denominar como “bloque de constitucionalidad”, lo cierto es que sutilmente se comenzó con un desmembramiento del llamado orden supremo integrado en Épocas previas por: la Constitución, los Tratados Internacionales y las leyes del Congreso.

²⁰ Gudiño Pelayo, José de Jesús, *Lo confuso del control difuso*, op. cit., p. 225.

IV. CRITERIOS PROCEDENTES DE LA OCTAVA ÉPOCA

a) La ley suprema y su control difuso

Durante la efímera Octava Época jurisprudencial²¹, se emitieron diversos argumentos en torno a la supremacía de la Constitución. Uno de ellos fue el efectuado por el Tercer Tribunal Colegiado en materia Administrativa, desprendido del Amparo directo 1157/85, en fecha del 14 de marzo de 1989. El contenido de la tesis aislada en cuestión señala:

Del artículo 133 de la Carta Magna, se deriva el principio de supremacía constitucional, según el cual una norma secundaria contraria a la ley suprema, no tiene posibilidad de existencia dentro del orden jurídico. Asimismo, se desprende de dicho numeral, el llamado control difuso del Código Político que implica el que todo juzgador, federal o local, tiene el indeclinable deber de preferir la ley de leyes a cualquier otra aplicación de normas secundarias que la contraríen; ...El control difuso de la constitucionalidad de las leyes, no ha sido aceptado por la doctrina jurisprudencial. Los Tribunales de Amparo se han orientado por sostener que, en nuestro régimen de derecho debe estarse al sistema de competencias que nos rige, según el cual sólo el Poder Judicial de la Federación puede hacer declaraciones de inconstitucionalidad y no tiene intervención alguna la justicia local en la defensa jurisdiccional de la Constitución aun en el caso del artículo 133 de la misma, en relación con el 128 del propio ordenamiento, que impone a los juzgadores la obligación de preferir a la Ley Suprema, cuando la ley del estado o local la contraría, ya que, de acuerdo con los artículos 103 de la ley suprema y primero de la Ley de Amparo, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, es de la competencia exclusiva de los Tribunales Federales de Amparo, y los tribunales locales carecen en absoluto de competencia para decidir controversias suscitadas con ese motivo ...

²¹ La Octava Época inició el 15 de enero de 1988, y fue regulada por los Acuerdos del Pleno de 4 de febrero y 11 de agosto de 1988. Rosales Guerrero, Emmanuel, *op. cit.*, p. 499.

Sin duda uno de los aspectos más controvertidos dentro de la actividad interpretativa de la SCJN, ha sido su perspectiva acerca del control difuso de la Constitución previsto en el segundo párrafo del artículo 133.

En dicho precepto no sólo se establece un orden de primacía jerárquico, sino también se garantiza que la supremacía constitucional prevalezca en todo momento y en todo ámbito, dotándole de facultades de control a la autoridad jurisdiccional, para que con sus actuaciones, asegure el predominio de la Constitución sobre cualquier ley que la pueda contrariar²².

Al inicio de la tesis citada se especifica los alcances del control difuso conforme a lo contenido por el artículo 133. El juez constitucional utiliza el imperativo *debe*, seguido del verbo *preferir*, que ejemplifica claramente la obligación -de todo juez- de anteponer a la ley fundamental sobre cualquier ley, sea federal o estatal.

El deber de hacer prevalecer el texto constitucional sobre cualquier otro ordenamiento, se sustenta en la labor interpretativa del juez, quien por medio de la interpretación dice el derecho, y por tanto, puede determinar el por qué una ley contradice o altera a la Constitución.

Es claro que el juez cumple con los requisitos de idoneidad para fungir con la función de inaplicar toda ley que no se ajuste al orden constitucional. El juez es por naturaleza un intérprete natural de la ley fundamental, desde el caso *Marbury vs. Madison*, en el que se colocó al Poder Judicial como defensor de la constitucionalidad por encima de los otros poderes²³. A través

²² Cfr. Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford, México, 2002, pp. 15-20.

²³ De esta visión sobre lo que deben hacer los jueces con las leyes inconstitucionales parece tomar muchos aspectos no solamente la sentencia *Marbury*, sino todo el sistema de control constitucional que se lleva en los Estados Unidos. Por ejemplo, es obvio que Hamilton no se refiere a la Suprema Corte como la encargada de verificar la inconsistencia entre la ley y la Constitución, sino en general al poder judicial, de ahí deriva el “control difuso” (...) Carbonell, Miguel, *Marbury vs. Madison: en los orígenes de la supremacía constitucional y el control de constitucionalidad*, en Del Rosario Rodríguez, Marcos, *Supremacía Constitucional*, Porrúa, México, 2009, p. 43.

del ejercicio racional de la interpretación –se acentúa en la presente tesis–, el juzgador puede advertir aspectos que incidan o afecten a la ley fundamental, la cual debe permanecer intangible por ser la ley suprema.

Lo contradictorio de la tesis, se suscita cuando después de haber justificado el por qué debe el juez ejercer un control difuso sobre la Constitución en relación a las posibles contradicciones dimanadas de leyes federales o estatales, se argumenta que sin bien es cierto y razonable lo expuesto en la primera parte de la tesis, la doctrina jurisprudencial de nuestro país no ha aceptado la aplicación del control difuso, puesto que han existido criterios orientados a sostener que sólo le compete al Poder Judicial de la Federación conocer y resolver de la constitucionalidad de actos y leyes.

Siguiendo con el tenor de la tesis en cuestión, si bien el artículo 133 antepone el deber de preferir a la Constitución sobre cualquier ley que la contradiga, existe también una prohibición contenida en el artículo 103 constitucional y 1º de la Ley de Amparo, para que las autoridades locales puedan ejercer el control difuso –es decir salvaguardar la supremacía constitucional–, puesto que tal y como lo marca dicho precepto, es de competencia reservada a los tribunales constitucionales conocer de la constitucionalidad o inconstitucionalidad a través del juicio de amparo.

Esta tesis de alguna forma coloca las bases del criterio actual, en el que se supedita el control de la supremacía de la Constitución, única y exclusivamente a controles y órganos federales, delimitando el control difuso más que a una protección del contenido constitucional, a una cuestión de ámbitos de competencia entre federación y estados.

b) Confirmación de igualdad de niveles entre Tratados Internacionales y Leyes Federales

En diciembre de 1992, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis aislada derivada del amparo en revisión 2069/91, en el que se define que tanto los Tratados

Internacionales como las Leyes Federales, se encuentran en un mismo nivel jerárquico. Por tanto, la Ley de Cámaras de Comercio y de la Industria que se impugnó por vía de amparo en revisión como inconstitucional, carece de tal estatus, puesto que no se puede determinar la constitucionalidad de cualquier ley contrastándola con algún Tratado Internacional.

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

En esta tesis se observa claramente que no se distingue, por parte del intérprete constitucional, entre las leyes federales de naturaleza constitucional y las leyes federales ordinarias, asumiéndolas en una misma categoría, y en un mismo nivel –como se advirtió– con los Tratados Internacionales.

La argumentación efectuada no sólo somete a los Tratados Internacionales al orden constitucional, sino que lo ubica en parámetros de igualdad frente al ámbito federal. El problema de ordenar en un mismo nivel jerárquico a los Tratados Internacionales y a las leyes federales, sin definir el ámbito de aplicación de cada uno, conlleva a una restricción o afectación del contenido de estos ordenamientos; ya que en vez de existir una complementariedad orientada a aplicar aquel ordenamiento que se ajuste de una mejor forma a las circunstancias, comúnmente el juez ha optado por aplicar uno de los dos, y en la mayoría de las ocasiones su elección se basaba en la norma que mejor conocía²⁴.

²⁴ En ese sentido, lo óptimo sería aplicar criterios particularistas de interpretación: justicia del caso concreto. De esta forma la norma que más se ajuste al problema

V. ANÁLISIS DE LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES DE LA NOVENA ÉPOCA

5.1 *El caso del Sindicato de controladores aéreos de 1999*

En 1999, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis que cambió sustancialmente la forma de interpretar y argumentar la jerarquía y supremacía constitucional, conforme a lo estipulado por el artículo 133.

La tesis conocida comúnmente como de “Los Sindicatos de controladores aéreos”, se ha erigido como un caso paradigmático por varias razones. Entre ellas se puede mencionar, el retorno argumentativo de las leyes constitucionales –no como elementos normativos parte de la jerarquía normativa del artículo 133–, al reconocerse su existencia e incidencia en la configuración del orden constitucional supremo. Otra razón, y tal vez la más importante y notoria, es la ubicación de los Tratados Internacionales –por primera vez– por encima del orden jurídico local, es decir con un grado de prelación mayor al de las leyes federales y leyes estatales. Y por último, la elevación al mismo rango o nivel jerárquico de las leyes locales frente a las leyes federales, aunque con un ámbito de competencia y actuación distinto.

El contexto político, económico y social de finales del Siglo XX, por sí solo explica la importancia adquirida por los acuerdos internacionales entre países. Después de la segunda guerra mundial, el Derecho Internacional fue el vehículo que permitió el tránsito del mundo a una estadía de mayor orden y paz, sustentándose en el respeto de la dignidad humana²⁵.

Aunado a lo anterior, fenómenos como la globalización han ido modificando no sólo las reglas de las relaciones inter- Estados, sino el orden constitucional interno de éstos. El orden

concreto, será aquella que ofrezca una mejor solución. Véase Guastini, Riccardo, *Teoría e ideología de la interpretación constitucional*, Trotta, España, 2008, p. 62.

²⁵ Cfr. Palombella, Gianni Luigi, *Constitución y Soberanía*, Comares, España, 1997, pp.102 y 103.

internacional dejó de ser un espectro abstracto e ideal, para convertirse en verdadero derecho: aplicable y exigible²⁶.

A diferencia de otros sistemas jurídicos en el que los Tratados Internacionales –en especial los de Derechos Humanos– se han incorporado no sólo como elementos normativos con una jerarquía mayor al derecho nacional, sino incluso se han fusionado con el ordenamiento constitucional, y en algunos casos se han colocado como elementos normativos superiores a la propia Constitución²⁷, en nuestro país el proceso de internacionalización del sistema jurídico ha sido –como se ha observado– lento y sinuoso.

Por más que el proteccionismo político, económico, y por ende jurídico, pretendió prevalecer, la realidad –como siempre– se impuso. La tesis de 1999 no fue más que el inicio del cambio en la configuración y conceptualización de la supremacía constitucional.

La tesis antes señalada, que ha sido sujeta a diversos análisis y reflexiones, contiene lo siguiente:

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 cons

²⁶ Rey Cantor, José Ernesto, *El control de convencionalidad de las leyes y los Derechos Humanos*, op. cit., p. 55.

²⁷ *Ibidem*, p. 59.

titucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 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".

Como primer aspecto a analizar, se puede tomar el realce explícito que efectúa el intérprete constitucional acerca del por qué ubicar a los Tratados Internacionales como segundo elemento en el orden de prelación jerárquica después de la Constitución. Esta argumentación se sustenta en la trascendencia que han adquirido las relaciones internacionales, y en concreto, en la importancia del cumplimiento de las obligaciones contraídas por el Estado Mexicano como parte de la dinámica política internacional imperante.

La fuerza del principio *pacta sunt servanda*²⁸, así como el papel del Estado Mexicano hacia el exterior, fueron aspectos determinantes para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación los tomara en cuenta, y modificara el orden y la función de los Tratados Internacionales dentro de nuestro sistema jurídico. Ya que al colocarlos por debajo de la Constitución, pero por encima del orden federal y estatal, los Tratados Internacionales se convirtieron en parámetros subsidiarios y directos en la medición de la constitucionalidad de los actos y las leyes que estos emitan²⁹.

El convertirse en parámetro de medición de la constitucionalidad y legalidad de todo acto, convierte a los Tratados Internacionales en elementos normativos sustanciales, mismos que requieren como condición *sine qua non* para que funjan como tales, el adecuarse a la Constitución, pues de lo contrario carecerán de validez y obligatoriedad³⁰.

²⁸ En materia de derecho internacional público, los estados deberían cumplir con aquello que se obligaron. Tal como en el derecho privado puede derivarse el principio *pacta sunt servanda* de la teoría general de las obligaciones, las partes en una relación contractual (o su símil, en una convención internacional), están constreñidas a acatar lo pactado. Gatt Corona, Guillermo A., *Avena y Medellín; la Haya y Washington: el eterno debate del cumplimiento de los Tratados y su jerarquía constitucional*, en Del Rosario Rodríguez, Marcos, *Supremacía Constitucional*, Porrúa, México, pp. 153-154.

²⁹ Cfr. Cappelletti, Mauro, *La justicia constitucional*, UNAM, México, 1987, pp. 224-226.

³⁰ La interpretación gramatical puede llevarse al extremo de considerar que sólo las que se encuentren dentro de los límites expresos de la Constitución podrán ser aceptadas como normas del derecho internacional vigentes en México. Puede darse el caso de convenios internacionales que amplíen las garantías individuales o sociales y que por no estar dentro de las normas constitucionales no podrían ser aplicadas a nuestro derecho. En este caso, conviene analizar las características de la norma internacional que se pretende aplicar y en función de ella atender a la finalidad de las disposiciones constitucionales de que se trata. En el ejemplo, *es evidente que si el tratado obliga a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o compromete al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de grupos humanos tradicionalmente débiles, deben considerarse como constitucionales*. Situación diversa de la que, por lo contrario merme la esfera de protección que la Constitución da *per se* a los gobernados. Becerra Ramírez, Manuel, “Tratados Internacionales: se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”, *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional*, México, 2000, núm. 3 www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/ Fecha de consulta: 17/11/2009.

La ubicación de los Tratados Internacionales en segundo lugar del orden jerárquico normativo mexicano, si bien permitió un fortalecimiento del sistema jurídico en la expansión e incremento de la eficacia de varios derechos humanos – los cuales se encontraban reconocidos deficientemente, o bien ni siquiera se preveía algún tipo de regulación–, los conflictos sobre el cómo materializar el derecho establecido en los Tratados Internacionales en el ámbito interno, es una problemática constante para los órganos jurisdiccionales federales y locales.

Pese a estas contrariedades, es un hecho que a partir de la tesis en cuestión se dio el primer paso hacia la conformación de un bloque parcial de constitucionalidad. Pues si bien los Tratados Internacionales quedaron subordinados a la Ley fundamental, estos actúan subsidiariamente en aquellas materias o asuntos en los que existan lagunas, fungiendo como verdaderos ejes rectores de constitucionalidad y legalidad³¹.

Un aspecto de suma relevancia previsto en esta tesis, es la ubicación dentro de un mismo nivel jerárquico de las leyes federales y las leyes locales. El intérprete constitucional atribuye dicha interpretación a lo previsto por el artículo 124 constitucional, en donde se determinan las facultades expresas de la federación y de las entidades federativas. En dicho precepto no se precisa la primacía de un ámbito sobre otro, sino que se define la competencia entre estos al señalar: *“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”*. Por tanto, esta

³¹ Este argumento es la consecuencia de lo antes dicho, esto es, si los tratados están por encima de las leyes, lógico es concluir que sirven como criterio para determinar su constitucionalidad, lo que antes, como ya vimos, no se admitía. Pero aceptar este nuevo criterio implica varias cosas. Una de ellas es que los tratados se colocan más cerca de la Constitución de lo que uno cree, pues al estar conforme con la misma entran a formar una especie de bloque de la constitucionalidad. Es decir, para analizar la constitucionalidad de las leyes no sólo hay que ver el texto constitucional sino también los tratados internacionales, que son reglamentarios de las normas constitucionales. Corzo Sosa, Edgar, “Tratados Internacionales: se ubican jerárquicamente por encima de las leyes y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”, *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de Derecho Constitucional*, México, 2000, núm. 3, www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/ Fecha de consulta: 17/11/2009.

interpretación se aleja del contenido primario del principio de supremacía constitucional establecido en el artículo 133, el cual tiene su soporte en el modelo federal³².

Se debe recordar que el origen normativo del artículo 133 constitucional, tienen su cimiento en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos de América. La supremacía de la Constitución estadounidense, se basa en la primacía del ámbito federal sobre el estatal, teniendo esto una *ratio* bastante convincente, pues la unión de los Estados integrantes del Estado Americano es lo que permite su existencia y razón de ser como país. Por tanto, todo lo que garantice esta unión debe privilegiarse, situándose como parte de un orden superior respecto a lo estatal³³.

Esto no significa que el ámbito estatal esté subordinado a las decisiones de la federación, ya que cada entidad posee atribuciones autónomas definidas en el marco de su competencia constitucional. La definición de competencia es sólo eso, mas no una igualdad jerárquica. La federación contiene la voluntad soberana de las entidades, por ese simple hecho, posee cualidades intrínsecamente superiores a las del ámbito estatal.

Esta concepción se recogió por el Constituyente de 1857, en el artículo 126. En su origen, nuestro marco constitucional afirmaba la superioridad de lo federal sobre lo estatal. Esto se hace evidente no sólo en las posturas doctrinales, sino también en las jurisprudenciales, tal y como se analizó en renglones anteriores.

³² Que gocen de la misma jerarquía quiere decir que se encuentran en el mismo nivel jerárquico, esto es, que uno no está por encima del otro, sino que ambos están en el mismo escalón. No creemos que sea del todo correcto esta afirmación porque ello significaría, entre otras cosas, que si está en el mismo nivel una norma puede derogar a la otra y viceversa, pues ambas tendrían fuerza normativa activa y pasiva, imperando, en consecuencia, únicamente el criterio temporal. Entonces, una ley local puede derogar a una federal, siempre y cuando se expida con posterioridad. Y esto no es admisible... El criterio que debe imperar para evitar la anterior confusión, si de mismo nivel jerárquico queremos hablar, es el competencial. Así, la norma federal no puede entrometerse en el ámbito de la local ni viceversa, a pesar de tener la misma fuerza normativa. Es más, este criterio se apoya en el artículo 124 constitucional, entre otros, pues además de indicar "aparentemente" el mismo nivel jerárquico, lo que en realidad está estableciendo es una regla de distribución competencial... *Idem*.

³³ Cfr. Hamilton A., Madison J., Jay, J., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 2ª ed., México, 2002, pp. 108-114.

Por tanto no es posible ubicar en un mismo nivel jerárquico al orden federal y estatal, aunque se trate de competencias distintas tal como lo desarrolla el Doctor Carpizo³⁴. El anteponer el ámbito federal sobre el local, no desvirtúa la autonomía de éste, sino por el contrario, le permite funcionar dentro de su competencia, resguardado por un orden superior que da cohesión al Estado y a las partes integrantes de éste. Por lo menos esa era la idea original del modelo federal puro. En caso de que se pretenda una equiparación jerárquica entre federación y estados, es necesaria una restructuración en todos los sentidos, que posibilite la coexistencia de dos ámbitos en un mismo nivel sin perjuicio de invasiones o superposiciones³⁵.

Se puede concluir que la tesis de 1999, puso la pauta para una tendencia paulatina hacia lo que podríamos denominar un bloque de constitucionalidad, y una preeminencia del orden internacional, sobre el orden legal interno.

A. Otros criterios en el mismo sentido

En octubre de 2004, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió una tesis jurisprudencial procedente de los amparos en revisión 2119/99 y 1189/2003 respectivamente. En dicha tesis se sostiene lo siguiente:

En el mencionado precepto constitucional no se consagra garantía individual alguna, sino que se establecen los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, por los cuales la Constitución Federal y las leyes que de ella emanen, así como los tratados celebra

³⁴ En México no se conocen las facultades concurrentes, en virtud de las disposiciones de los artículos de los artículos 16, 40, 41 y 103 constitucionales, que persiguen, entre otros aspectos, que no exista ninguna indefinición o incertidumbre respecto a cuál es la autoridad competente para actuar. Carpizo, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, Porrúa, México, 2000, p. 433.

³⁵ Cfr. May N., Christopher, *Constitutional law. National power and federalism*, op. cit., pp. 236, 237.

dos con potencias extranjeras, hechos por el presidente de la República con aprobación del Senado, constituyen la Ley Suprema de toda la Unión, debiendo los Jueces de cada Estado arreglarse a dichos ordenamientos, a pesar de las disposiciones en contrario que pudiera haber en las Constituciones o en las leyes locales, pues independientemente de que conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Estados que constituyen la República son libres y soberanos, dicha libertad y soberanía se refiere a los asuntos concernientes a su régimen interno, en tanto no se vulnere el Pacto Federal, porque deben permanecer en unión con la Federación según los principios de la Ley Fundamental, por lo que deberán sujetar su gobierno, en el ejercicio de sus funciones, a los mandatos de la Carta Magna, de manera que si las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados resultan contrarias a los preceptos constitucionales, deben predominar las disposiciones del Código Supremo y no las de esas leyes ordinarias, aun cuando procedan de acuerdo con la Constitución Local correspondiente, pero sin que ello entrañe a favor de las autoridades que ejercen funciones materialmente jurisdiccionales, facultades de control constitucional que les permitan desconocer las leyes emanadas del Congreso Local correspondiente, pues el artículo 133 constitucional debe ser interpretado a la luz del régimen previsto por la propia Carta Magna para ese efecto.

La tesis en cuestión, manifiesta la primacía del orden constitucional supremo, integrado por la Constitución, las leyes que de ella emanen y los Tratados Internacionales. En este sentido, los jueces de las diferentes entidades federativas deberán sujetar sus pronunciamientos a los alcances y contenidos de la ley suprema.

De alguna forma, este criterio viene a contradecir –en cierto sentido– a la tesis de 1999, ya que sujeta a los Estados al orden federal. Esta subordinación se manifiesta en palabras del intérprete constitucional, en el deber que tienen las entidades federativas de no atentar contra el pacto federal inserto en la Constitución Federal. Pese a que existe una manifiesta autonomía concedida por la propia Constitución para que los Estados se organicen políticamente, dicha libertad no puede ir más allá de lo establecido por el orden federal.

Una de las críticas que se había efectuado en el presente estudio respecto a la tesis de 1999, era precisamente, el haber ubicado erróneamente en un mismo plano al ámbito estatal y federal, desvirtuando la esencia del modelo federal.

Toda disposición contenida en las constituciones y las leyes locales, no pueden contrariar al ordenamiento constitucional federal, pese a que estas leyes se adecuen perfectamente a las disposiciones de las constituciones locales. Por tanto, es un mandato expreso, confirmado jurisprudencialmente por el intérprete de la Constitución, en el que se supera de algún modo, la equiparación entre lo federal y estatal.

Pese a lo anterior, la presente tesis muestra ciertas inconsistencias. Por una parte, no distingue si las leyes que emanan de la Constitución, conforme a lo señalado por el artículo 133, se refieren a las leyes constitucionales, o bien, incluye a las leyes federales en general. De cualquier modo tal y como se señaló, el anteponer el cumplimiento de lo expreso por el pacto federal plasmado en la Constitución Federal, evidencia –al menos en esta tesis– la jerarquía de lo federal sobre lo estatal.

Otro aspecto objetable que se puede aducir, es la imposibilidad expresada para que los jueces locales puedan ejercer un control jurisdiccional, y de esta forma hacer prevalecer los contenidos de la Constitución sobre cualquier disposición local que pudiese ir en su contra. La justificación al respecto es sumamente débil, al sustentar que el ejercicio del control jurisdiccional de la Constitución deberá ir acorde con lo previsto por ésta.

La prohibición para la aplicación del control difuso, se vincula a precedentes previos, en los que se opta por una interpretación sistemática, consistente en una visión armónica de los preceptos constitucionales, independientemente de que pudiese existir una manifestación semántica expresa, tal y como lo dispone el segundo párrafo del artículo 133. Por tanto, lo señalado en la presente tesis es equívoco, pues no toma en cuenta –como ocurrió con sus antecesoras– la disposición constitucional en la que reconoce la existencia del control difuso.

5.2 Las tesis del 2007

A. La inclusión de las leyes generales

En el año 2007 la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió dos nuevas tesis, insertando un criterio distinto a los alcances de la supremacía de la constitución y la jerarquía normativa, previstas en el artículo 133.

Lo novedoso de las tesis en cuestión, fue la aparición de las leyes generales como un tipo de normas pertenecientes a la escala jerárquica normativa. En interpretaciones anteriores, habían sido incluidas dentro de la jerarquía normativa, normas de tipo constitucional y de carácter ordinario, pero nunca leyes de carácter general. La tesis VII emitida en abril de 2007, advirtió a este tipo de normas como parte del orden jerárquico, estableciendo lo siguiente:

La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, de

berán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

Se puede apreciar en esta tesis, un retorno a la concepción de un orden supremo constitucional. Como parte de este orden supremo se encuentran las leyes generales, las cuales son distintas a las leyes federales, tanto en jerarquía como en esencia.

Cuando el Constituyente –según el intérprete constitucional- en el primer párrafo del artículo 133, menciona el término “*las leyes del Congreso de la Unión*”, no se refiere a las leyes que son producto de la labor legislativa ordinaria, sino a aquéllas que por su naturaleza, repercuten e inciden en todos los ámbitos de competencias del Estado.

Las leyes generales escapan a la función natural del Poder Legislativo, conforme al ámbito de competencias previsto por el artículo 124, puesto que son cláusulas constitucionales obligatorias para el Congreso, quien deberá emitir las. Estas leyes poseen la cualidad de comprender en sus contenidos, material en las cuales coinciden participando: el ámbito federal, estatal y municipal.

El texto constitucional en diversos preceptos, contempla materias en las que deberán participar coordinadamente los distintos niveles de gobierno. En ese sentido, conforme al mandato establecido por la propia constitución, el Congreso expide dichas leyes, las cuales tienen la peculiaridad de no regular materias referidas a un ámbito de competencia específico, sino que regula materias que afectan –por decirlo de alguna forma– a todos los niveles de gobierno.

La existencia de materias que involucran a los distintos órdenes de gobierno, ha sido un tema discutido por diversos juristas a través de los años. Uno de los problemas más recurrentes ha sido el cómo debe denominarse a la facultad de integrar a los distintos niveles, en aquellos sectores que son regulados por una ley común. Felipe Tena Ramírez hablaba de la existencia –poco frecuente– de las facultades concurrentes³⁶, las cuales

³⁶ Esa excepción, no consignada en la ley suprema, se justifica conforme a la doctrina federal, pues si los Estados miembros se desprenden de algunas de sus atri

implican el ejercicio de los Estados, en aquellas facultades que la Federación no ha llevado a cabo. Pero con el paso de tiempo, se ha entendido –sobre todo jurisdiccionalmente– como facultades *concurrentes*, todas aquellas en las que participan de manera coordinada, los distintos niveles de gobierno.

Otra postura destacada al respecto, es la planteada por el Dr. Jorge Carpizo, quien refuta la denominación y la existencia de facultades concurrentes, al sostener que en nuestro orden constitucional, todas las facultades se encuentran definidas conforme a sus ámbitos de competencia. Carpizo afirma que no existen facultades concurrentes, ya que todas las facultades contenidas en la Constitución, son de alguna forma facultades expresas, en base al artículo 124, en donde explícitamente define las atribuciones de la Federación y los Estados³⁷.

La tesis acerca de la existencia de facultades coordinadas, demuestra de una forma más solvente la naturaleza de éstas. La concurrencia no es un concepto del todo correcto, ya que la intención del Constituyente de posibilitar que en determinadas materias actúen todos los niveles de gobierno, fue la de integrarlos en una participación coordinada, en la realización de las atribuciones demarcadas por la Constitución.

La segunda tesis define el orden jerárquico normativo que guardan los Tratados Internacionales, trayendo consigo una nueva interpretación al artículo 133, sustituyendo el criterio que había venido prevaleciendo desde 1999. La tesis aislada emitida en abril de 2007 por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, procedente del amparo en revisión 120/ 2002, estableció un nuevo criterio de jerarquía normativa en nuestro sistema jurídico. A continuación se plasma el contenido de dicho criterio:

buciones a favor de la Unión, es para que ésta las utilice en beneficio general; si no es así, los Estados pueden ejercitarlas, en lugar de que continúen ociosas y estériles. Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, p. 122.

³⁷ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, p. 433.

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Con esta nueva interpretación, la Constitución se mantiene en el pináculo del orden jerárquico, confirmando en segundo lugar de la escala a los Tratados Internacionales *in genere*. Es en el tercer nivel donde se incluye a las leyes generales, que junto con la Constitución y los Tratados Internacionales, viene a configurar un bloque parcial de constitucionalidad, al dotarle de una identidad distinta a la del resto de los ordenamientos, concibiendo a dicho bloque como un orden verdaderamente supremo.

Esta aseveración se desprende de una forma más clara, analizando a la primera tesis, en la que se evidencia que las leyes generales poseen una cualidad superior al de las leyes federales y locales. El objeto central de la tesis en cuestión es definir la ubicación en la escala jerárquica de los Tratados Internacionales, confirmando su importancia en el orden de prelación normativo sólo por debajo de la Constitución, y colocándose por encima del resto de las normas y ordenamientos jurídicos.

Tal y como se había argumentado en la tesis de 1999, la Suprema Corte realiza en esta tesis, la importancia de cumplir con las obligaciones adquiridas en el nivel internacional, bajo el principio fundamental de *pacta sunt servanda*. Para esto, es interesante observar la invocación que se hace sobre la necesidad de armonizar los principios de derecho internacional con los principios y normas fundamentales de la Constitución, que trae como resultado –conforme la interpretación sistemática– la ubicación en un segundo plano por debajo de la Constitución, de los Tratados Internacionales.

Si bien la tesis advierte la posición de los Tratados Internacionales, omite –nuevamente– hacer una distinción entre el tipo de Tratados, y si existe algún tipo de prelación entre ellos, como sería el caso de los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, los cuales por la materia que tutelan, revisten una mayor trascendencia e importancia.

Para precisar el nivel que guardan las leyes generales, es necesario realizar un análisis interpretativo comparando las dos tesis que reconocen a este tipo de normas.

Si bien es cierto que en la tesis donde se descifra el orden jerárquico de los Tratados Internacionales, no se aprecia el orden de prelación de las leyes generales respecto de las leyes federales y locales, en la tesis VII de 2007, donde se explica la naturaleza e incidencia de estas leyes en los diversos ámbitos de competencia, se puede advertir de alguna forma, que las leyes generales poseen una mayor jerarquía que el resto de las normas, ubicándose debajo de la Constitución y los Tratados Internacionales, pero perteneciendo a un orden supremo integrados por estos ordenamientos³⁸.

³⁸ Sigue primando el criterio de establecer un orden jerárquico, en el que incluso las normas pertenecientes al denominado supremo, guardan entre sí una prelación, distando con esto de forma un bloque de constitucionalidad, al menos parcial.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

En conclusión, la inclusión de las leyes generales en la escala normativa, como parte de un orden o bloque parcial supremo de constitucionalidad, deja más duda que certezas acerca de su naturaleza; y si efectivamente dichas leyes guardan una primacía sobre las normas federales y estatales.

El hecho de que estas leyes tengan una incidencia en los distintos niveles de gobierno y procedan de un mandato expreso del constituyente para que sean creadas, no determina forzosamente un grado de superioridad³⁹.

Lo más importante de las tesis pronunciadas en el 2007 es que reactivaron el diálogo acerca de los alcances del artículo 133, en cuanto a la supremacía constitucional, los órdenes normativos existentes en nuestro sistema y el acomodo que guardan éstos entre sí. Es indudable que la consolidación de un bloque de constitucionalidad como tal es todavía distante –jurisprudencialmente hablando-, pero a la vez no lo es del todo, ya que la idea de un ámbito supremo integrado por diversas normas que pugnan por una ampliación en la efectividad y vigencia de los Derechos Humanos, es cada día más cercana y visible, gracias a la consolidación de éstos como factores supremos en todo sistema constitucional.

Recibido: 18-09-2009

Aprobado: 06-05-2010

³⁹ Debe advertirse que en el nivel doctrinal y jurisprudencial nunca se había tratado la naturaleza de las leyes generales. Si éstas son en sí una clase de leyes distintas a las otras, o bien, son el resultado de una excepción de las facultades expresas establecidas en el artículo 124 constitucional. Por tal motivo, es novedosa la inclusión de dichas leyes en el debate normativo y jerárquico, aunque es un hecho que los alcances de las tesis analizadas, no son lo suficientemente amplios para definir qué son estas leyes y qué nivel poseen.