

LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LA JERARQUÍA DE LAS LEYES

El i sur Arteaga Nava

INTRODUCCIÓN

En la Constitución mexicana el principio que establece su supremacía, el que establece su jerarquía superior respecto de todo el orden normativo que existe en el país, el que le da el atributo de ser fundamental y que asigna a todo lo que no sea ella el carácter de derivado, al que le atribuye su calidad de superior, se ha consignado con fines netamente pragmáticos. Aunque tiene una manifestación general, ha sido desarrollado con vista a destinatarios ciertos a los que identifica y conmina. No se ha dejado dudas respecto a su imperatividad, de los sujetos a los que obliga y de los medios por virtud de los cuales procura su defensa y respeto.¹

El principio se consigna de manera general de dos formas: una, explícita, en el artículo 40, que

dispone que es una ley fundamental, con todo lo que ello significa; la otra, implícita, que se desprende del término que se utiliza para denominarla: Constitución; lo es por cuanto a que constituye, faculta y limita.

"El principio tiene tres manifestaciones adicionales con vista a destinatarios y fines específicos: una, cuando se consigna con vista a los poderes federales (artículos 87, 97 y 128); otra, cuando se establece en función del orden normativo de los poderes locales (artículos 41 y 133), y una más, cuando se desarrolla tomando en cuenta a los habitantes del país, sean nacionales o extranjeros (artículos 17, 27, fracción I, y 136).

Hay una vertiente complementaria: es común e imponible a todo tipo de sujetos, sean autoridades o particulares; la que prevén los artículos 107, fracciones VTH y XH; 108 y 110.

Por lo que toca a los entes cuya existencia prevé el derecho internacional, lo operante es el principio de soberanía, que en el caso supone supremacía en lo interior e independencia en lo exterior.

1. Lo relativo a la supremacía constitucional) la jerarquía de las leyes y la defensa de la Constitución son parte de un mismo tema; aquí se desarrollan sólo las dos primeras; la tercera se desarrolla como una de las tantas obligaciones que tienen los poderes federales y locales.

Un estudio del principio de supremacía, desde el punto de vista del derecho positivo, concretamente del que deriva de la propia Constitución, necesariamente tiene que estar referido a cada una de esas vertientes en que se manifiesta.

2. ENUNCIADO GENERAL

El principio de supremacía de la Constitución halla su enunciado general y explícito en el artículo 40, que dispone que ella es una ley fundamental; tiene este atributo por cuanto a que, como dice Lasalle, ahonda más que las leyes y es la suma de los factores reales de poder que rigen en el país al momento de su vigencia.

El precepto dispone que la forma de gobierno debe ser republicana, representativa, democrática y federal; prevé la existencia de estados y de su unión en una Federación que se rige en su estructura, funcionamiento y distribución de competencia por lo que la Constitución disponga.

Esa Constitución, como fundamental que es, en forma adicional dispone que, tanto a nivel federal como local, se observe el principio de división de poderes: que la función legislativa se deposite en un órgano colegiado, la ejecutiva en una persona y la judicial en diversos tribunales* independientes de otro tipo de principios que dan forma al Estado mexicano.

Es inherente el concepto Constitución al ser suprema; no puede ser de otra manera; lo es por cuanto a que ella está abocada a constituir, y para poder hacerlo requiere que todo en lo interior le esté subordinado y estructurado siguiendo sus lincamientos generales. Nada que le sea contrario puede subsistir o ser válido. Por lo que hace a autoridades nada que no autorice es factible que realicen. El principio de supremacía es operante tanto por lo que hace a la estructura y funcionamiento de un órgano, como por lo que se refiere a sus facultades, atribuciones y limitaciones; obligatorio tanto para el Poder Legislativo, cuando emite las leyes orgánicas o reglarías, o al órgano mismo cuando ejerce las facultades que se le atribuyen.

2. Fernando Lasalle, *¿Qué es una Constitución?*, Ediciones Siglo XX, Buenos Aires, 1964, pp. 55 y 63.



3. ENUNCIADO CON VISTA A LOS PODERES FEDERALES

Todos los funcionarios públicos están obligados a protestar que guardarán la Constitución; eso es lo que dispone el artículo 128. El término guardar está tomado en su acepción de respetar y hacer acatar. Por lo que hace al Presidente de la República y los ministros de la Suprema Corte existe un texto específico (artículos 87 y 97).

El incumplimiento de esa obligación trae aparejada una doble consecuencia; por lo que hace al servidor público en sí y por lo que se refiere al acto. Aquél incurre en responsabilidad; si se trata de uno de aquellos que enumera el artículo 110, ella le será exigible ante el gran jurado; a los restantes por la vía y mediante la intervención de las autoridades, que señala y autoriza la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

Por lo que se refiere al acto realizado en contravención a lo dispuesto por la Constitución, el principio es nulo.

Los dos tipos de consecuencias van encaminados a obtener respeto a la Constitución o a sancionar su violación. Quien ha protestado respeto y falta a su palabra merece sanción; lo que ha actuado al margen de orden fundamental no puede prevalecer.

La protesta antecede a la toma de posesión del cargo; todo lo actuado por el servidor público debe estar cubierto por los efectos penales, civiles y políticos de esa protesta. Es ilegal asumir el cargo sin rendirla; pero el hecho de no haberla ren-

dido y haber asumido el cargo no salva la responsabilidad por las violaciones que se cometieren; en el caso habría una doble responsabilidad sancionable; para el caso de existir un superior jerárquico ella lo puede alcanzar a él.

Hasta 1857 se disponía que los funcionarios públicos juraran; el acto tenía connotaciones religiosas; era ajeno a un Estado laico; fue sustituido por las Leyes de Reforma en 1860; éstas dispusieron que se trataría simplemente de una promesa (artículo 9º de la **Ley sobre la libertad de cultos**).

El acto a que alude el artículo 128 es relativamente amplio, comprende a la Constitución misma y a las leyes que de ella emanan; la redacción del precepto es defectuosa; de él se desprenden, entre otras, las siguientes implicaciones:

Que dentro del concepto leyes se comprenden tanto las que emite el Congreso de la Unión, como las que emiten tanto el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias, como las de las legislaturas de los estados, en su doble aspecto: Constitución local y leyes secundarias.

Cabría preguntarse: ¿en el artículo 128 el término ley se usa en su connotación propia y estricta o se utiliza en su acepción lata, amplia y genérica? Si se opta por la primera alternativa es obvio que no se comprenderían los actos que emiten tanto los poderes federales como locales en uso de las facultades que legalmente tienen, como pudieran ser los decretos del Congreso de la Unión, Las resoluciones del gran jurado o de cada una de las cámaras en uso de facultades exclusivas o comunes; los actos de la Comisión Permanente, las órdenes, los reglamentos y decretos del Presidente de la República y de los gobernadores de los estados, los decretos de las legislaturas de los estados, etcétera.



Si se opta por la segunda alternativa, la que considera que el término leyes es usado en su acepción amplia e impropia, entonces sí pudiera comprender todo tipo de actos de autoridad emitidos en el ejercicio de sus facultades. De nueva cuenta es la deficiente redacción la que orilla a forzar los textos para evitar que se rompa con el sistema normativo.

El Constituyente de 1857, autor del precepto en su forma original, no aporta información respecto a cuál fue su intención;³ la Suprema Corte, aunque ha tenido oportunidad, no ha dado una definición al respecto.⁴

Por otra parte se ha entendido que una ley emana de la Constitución cuando está de acuerdo con ella, pero, ¿cuando no lo está le es permitido a todo servidor público hacer ese juicio de valor? ¿O ello le está negado en términos absolutos por cuanto es de presumirse la constitucionalidad de todo acto de autoridad y por lo mismo deben ser obedecidas no obstante que se estimen contrarias a la Constitución? Esta posibilidad es aceptable cuando la inconstitucionalidad no es evidente; pero no lo será cuando a todas luces salte ese vicio; a lo largo de la historia constitucional del país se ha visto que tanto el Congreso de la Unión como el Presidente de la República han emitido actos que fueron evidentemente contrarios a lo dispuesto por la Carta Magna.⁵

En el nombramiento de todo servidor público pueden observarse cuatro etapas claramente diferenciadas: una, cuando la autoridad competente, con vista a que una persona reúne los requisitos que marca la ley para ocupar determinado puesto, lo designa para ocuparlo; otra, cuando el designado acepta el cargo, esta aceptación puede ser expresa o tácita; una tercera, cuando rinde la protesta a que alude el artículo 128, ella, a decir de la Corte, da valor legal al nombramiento para que pueda ejercitarse la función,⁶ y una última, cuando por virtud de la protesta se le da posesión del cargo o destino, de hecho o de derecho.

Las Constituciones y leyes locales, cuando están de acuerdo con la general, también emanan de ella, por lo mismo también deben ser observadas y guardadas por los servidores públicos federales; nada dispensa de esa obligación. Es común que los funcionarios de los estados protesten guardar

3. Ver Francisco Zarco. *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1956, p. 1034-Francisco Zarco, *Crónica del Congreso Constituyente (1856-1857)*, El Colegio de México, México, 1951, p. 764; *Acias oficiales y minutario de decretos del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856-1857*, El Colegio de México, México, 1957, p. 495.
4. Ezequiel Guerrero Lara y Enrique Guadarrama López (compiladores), *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1982)*, UNAM, México, 1984, tomo I, pp. 600 y 989.
5. Ver ley del Congreso de 4 de junio de 1861, por virtud de la cual se declararon fuera de la ley y de toda garantía en sus personas y propiedades algunos líderes conservadores.
6. Ezequiel Guerrero Lara y otro, *op. cit.*, tomo I, p. 989.

tanto la Constitución general y leyes que de ella emanen, así, como la Carta fundamental local y leyes que de ella derivan. Técnicamente ello es innecesario; ambos [tipos.de](#) documentos emanan de la general, por lo mismo quedan comprendidas dentro de los conceptos genéricos del artículo 128; se trata de albarda sobre aparejo, se procura asegurar la observancia de ambos tipos de normas a través **de** una protesta expresa.

Para el Presidente de la República y los ministros de la Suprema Corte de Justicia la Constitución consigna sendos textos de protesta; ambos tipos de funcionarios se comprometen a guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan; esta última providencia va encaminada a hacer congruente la protesta con el tipo de funciones que se ha conferido a cada uno de esos servidores: públicos: el Presidente, por disposición expresa, está obligado a hacer **cumpla** las leyes federales; los ministros de la Corte, forman parte de una rama a la que ha sido confiada en gran medida, y que dista de ser exclusiva, la función de defender la Constitución. Los textos a que aluden los artículos 87 y 97 no son fórmulas sacramentales respecto de las cuales cualquier mínima omisión o alteración haga inexistente o nulo el acto de protesta; en todo caso es suficiente con que se exprese, sin lugar a dudas, la voluntad de guardar y hacer guardar la Constitución para que se considere válido y realizado.

En. ambos casos se alude a posibles responsabilidades para el caso de incumplimiento de la protesta. Se trata de una reminiscencia de los juramentos religiosos. Por lo que hace al Presidente de la República la fórmula existente recuerda más a los príncipes absolutos que a un gobernante republicano; no se permite que alguien le haga notar que su incumplimiento le puede traer aparejada responsabilidad, como en el caso de los ministros de la Corte en que el presidente del Senado o de la Comisión Permanente les advierte que la nación demandará responsabilidades; el Presidente, por sí mismo, hace tal impetración sobre su persona. Se trata sólo de un formalismo; mientras alguien es Presidente de la República únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común de conformidad con el artículo 108..

En los Estados Unidos de América, a falta de una norma específica y la Corte ha derivado el principio de supremacía constitucional del artículo VI, mismo que sirvió de fuente a los constituyentes mexicanos, para elaborar el artículo 133; aquélla, en el caso **Prigg vs. Pennsylvania**, resolvió: 'La Constitución es suprema sobre todos los departamentos del Gobierno nacional...' ⁷ En el **caso United States vs. Germaine**,

7. *La Constitución de los Estados Unidos de América anotada con la jurisprudencia*, Editorial Guillermo Kraft Ltda.. Buenos Aires. -1949, tomo I, p. 627-

sentenció: '-Ningún acto del Congreso posee validez alguna si no descansa en la autoridad conferida por la Constitución'.⁸ Anteriormente en el caso **Marbury vs. Madison** había resuelto:

Es una proposición demasiado clara para ser controvertida que la Constitución controla cualquier acto legislativo re-pugnante a ella; de lo contrario, la legislatura podría alterar la Constitución por una ley ordinaria

Entre esas alternativas, no hay término medio. O bien la Constitución es una ley suprema, que se encuentra por encima de todo lo demás y no es modificable por medios ordinarios, o bien se encuentra al mismo nivel de los actos legislativos ordinarios y; como los demás actos, es alterable a gusto de la legislatura: Si la primera parte de la alternativa es verdadera, entonces un acto legislativo contrario a la Constitución no es ley; si la última parte fuera exacta, entonces las Constituciones escritas serían tentativas absurdas de parte del pueblo ilimitable por su propia naturaleza.

No es tampoco indigno de ser observado que al establecer lo que debe ser ley suprema del país, la misma Constitución es primeramente mencionada; y no las leyes de los Estados Unidos en general, sino sólo aquellas que han sido dictadas en consecuencia de la Constitución, tienen aquel rango.⁹

4. ENUNCIADO CON VISTA A LOS PODERES LOCALES

En forma expresa o tácita diversos preceptos consignan el principio de supremacía constitucional en relación con el orden normativo estatal



8. *Ibid.* p. 628.
9. *Ibidem.*

y los órganos de autoridad local. En relación con aquél existe el principio general que consigna el artículo 41, en el sentido de que las Constituciones locales no podrán contravenir las estipulaciones de la Carta Magna del país a la que denomina pacto federal.

El principio de supremacía constitucional se impone a los órganos locales en forma directa. Por lo que se refiere a los constituyentes locales se les obliga a organizar a sus entidades de conformidad con lo que dispone el artículo 11.6. A los titulares de los poderes constituidos locales, así como a todo servidor público, les es obligatorio respetar y guardar la Constitución (artículo 128); los diputados, gobernadores y magistrados son susceptibles de ser enjuiciados ante el gran jurado por violaciones graves a la Constitución general y a las leyes federales (artículo 110, párrafo segundo).

A los jueces locales el artículo 133 les impone en forma expresa el principio de supremacía constitucional; deben atenerse a lo que tanto ella, como las leyes y tratados que por virtud de ella se emitan y celebren; la norma tiene diversas implicaciones.

No existe idéntica obligación por lo que toca a los restantes poderes locales. Cuando una ley federal o un tratado son contrarios a una ley local, mientras no exista una definición de inconstitucionalidad, ¿cuál debe prevalecer? No puede darse una respuesta válida en términos absolutos; la solución debe buscarse en función de que cada uno de esos órdenes federal y local, considere a su norma como constitucional; por lo mismo, la aplique y acate y considere irregular la norma ajena. Todo funcionario debe presumir constitucional el orden normativo propio.

La norma se adoptó en los Estados Unidos de América con vista a desvirtuar el concepto de sobe-

ranía absoluta de las legislaturas de los estados, salvar el obstáculo que significaba la idea de la supremacía de las Constituciones locales, y dada la diversidad organizativa que se observaba entre las trece colonias, procuraba establecer uniformidad en ciertas materias.¹⁰

5. SU ENUNCIADO CON VISTA A LOS PARTICULARES

En la Constitución actual no existe norma que obligue expresamente a los habitantes del país a respetarla, como sucedió en algunos documentos del siglo pasado;¹¹ el artículo 31, que enumera las obligaciones de los mexicanos, no incluye ese **deber**; el artículo 33, que determina quiénes son los extranjeros, tampoco lo hace. La obligación ha sido consignada indirectamente: se desprende de los artículos 136 y 10 transitorio, que niegan a los particulares la posibilidad de rebelarse para desconocer la vigencia de la Constitución.

Dos normas complementan el principio: una, la contenida en el artículo 17, que dispone que ninguna persona puede hacerse justicia por sí misma, y, la otra, por lo que se refiere a los extranjeros, contenida en la fracción I del artículo 27, que los conmina a considerarse como nacionales respecto a los bienes inmuebles que adquieran dentro del territorio nacional.

6. ENUNCIADO COMPLEMENTARIO

El principio de supremacía encuentra cómo enunciado complementario el artículo 107, que establece los principios que regulan la intervención de los jueces federales y locales en materia de defensa de



10. Hamilton > Madison y Jay, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, página 194.

11. En las siete leyes de 1836 se disponía como obligación de los mexicanos: "...observar la Constitución y las leyes obedecer a las autoridades" (artículo 3º, fracción I); por lo que hacía a los extranjeros disponían que estaban obligados a sujetarse a las leyes del país en los casos que puedan corresponderles (artículo 12). Posteriormente, por lo que se refiere a los mexicanos se reiteró esa misma obligación tanto en el proyecto de 1840 (artículo 10, fracción I), como en Las bases de 1843 (artículo 8º).- La presentación expresa del principio desapareció en el proyecto de 1856, y desde entonces se desprende de la naturaleza imperativa de la propia Constitución.



la Constitución por la vía del amparo, y los artículos 108 y 110 que prevén la responsabilidad en que incurren los servidores públicos que la violan y las sanciones que por ello deben imponérseles.

7. JERARQUIA DE LA LEYES

7.1. La Constitución

En el sistema normativo mexicano la Constitución es norma de normas; está abocada a normar; impone deberes, crea limitaciones, otorga facultades y concede derechos; nada ni nadie puede normarla; su naturaleza de suprema niega la posibilidad de que esté sometida a otro cuerpo normativo superior y, en cambio, requiere que toda ley le sea inferior y todo acto de autoridad esté de acuerdo con ella. No reconoce nada por encima de ella.

El concepto Constitución surgió en el mundo moderno con vista a oponerse a sistemas de dominación absolutista. Frente a un poder que se presumía ilimitado, total y absoluto, se levantó el concepto de que toda autoridad dimana del pueblo, es limitada y está sujeta a la ley y conforme a ella puede encausarse a quienes la violen.

Todo el orden normativo, federal y local, debe estar de acuerdo con la Constitución. Cuando lo está, por ese simple hecho, tiene el atributo de ser supremo; no importa que emane de una u otra fuente. Tienen idéntico valor.

En teoría constitucional la supremacía de la Carta Magna es un elemento esencial; toda la estructura

normativa del país descansa sobre esa idea. Esa es una regla general. Ciertamente ha habido excepciones; éstas han sido motivadas por circunstancias graves y se dieron únicamente en una etapa determinada de la historia política del país.

7.2. Leyes emitidas bajo el rubro: "En uso de las amplias facultades "

Con el mismo carácter de fundamental, en jerarquía igual que la Constitución, cuando menos durante los primeros años de vigencia de la Carta de 1857, se hallan diferentes disposiciones emitidas por el presidente Juárez, amparado bajo la fórmula "En uso de las amplias facultades con que me hallo investido". Por razones de índole política, concretamente por virtud de la guerra de Tres Años, de la Intervención y el imperio, el presidente Juárez, sin competencia para hacerlo, modificó la Constitución, suspendió la vigencia de parte de su articulado y prorrogó su mandato más allá de lo legalmente permitido.

Es claro que aunque el Congreso había autorizado al Presidente en funciones a hacer uso de todo los medios a su alcance para vencer al enemigo conservador, primero, y para acabar con el imperio y expulsar al invasor, después, lo cierto es que ese órgano colegiado sólo podía otorgar aquello que la Constitución le otorgaba, y ésta no le daba competencia para reformarla, suspender su vigencia o violar su texto, como finalmente hizo el Presidente de la República.

El licenciado Juárez, por su autoridad política y moral, actuó al margen de la Constitución y no hubo autoridad que declarara la invalidez de lo realizado, lo que es más, aún en la actualidad se conserva vigente lo dispuesto por él; siguen como estados de la federación Campeche, Hidalgo y Morelos, que él erigió, no obstante a que carecía de facultades para hacerlo.

En tal virtud no es impropio, aunque haya sido sólo temporal, calificar de suprema, de jerarquía superior, en idéntica altura que la Constitución, a las disposiciones emanadas del presidente Juárez, por virtud de las cuales se emitieron las Leyes de Reforma, modificación del artículo 124 y la erección de los estados de Campeche, Hidalgo y Morelos, y, en general, todo lo actuado durante los años de 1857 a 1869.

7.3. Normatividad derivada de nivel secundario

De la Constitución deriva y, por lo mismo tienen el carácter de secundarios, dos géneros de actos que tienen el atributo de ser generales y obligatorios; lo son en tanto a que son emitidos en uso

de facultades que aquélla prevé: uno es el género federal y otro el estatal.¹²

7.3.1. Género federal

Éste está integrado de las siguientes especies:

7.3.1. A. Actos del Congreso de la Unión emitidos en ejercicio de las siguientes funciones:

De legislador ordinario, en ejercicio de las facultades que derivan a su favor del artículo 73.

De legislador ordinario, en ejercicio de las diversas facultades que en forma expresa consigna la Constitución a lo largo de su texto, como por ejemplo en los artículos 10, 27 y 121.

De legislador ordinario en ejercicio de las facultades que tácitamente tiene para reglamentar la Constitución a nivel federal, cuando en ella se utiliza la fórmula en los términos de ley, conforme a la ley, la ley determinará, etcétera, ello sin perjuicio del ejercicio de idéntica facultad por parte de las legislaturas locales en el ámbito estatal; son ejemplo de este tipo de facultades los artículos 7º, 11 y 17.

En ejercicio de los tres tipos de facultades anteriores pueden derivar leyes orgánicas, reglamentarias y ordinarias. No existe fundamento jurídico para suponer que algún tipo de ellas sea superior y otro inferior; cuando entre ellas existen contradicciones se debe estar al principio de ley posterior que deroga a la anterior.

Actos del Congreso de la Unión de naturaleza ejecutiva y jurisdiccional: al Congreso de la Unión o a alguna de las cámaras que lo componen le han sido atribuidas en forma expresa facultades de especie diferente, que son de naturaleza ejecutiva o jurisdiccional: la Cámara de Diputados, constituida en colegio electoral, puede calificar la elección de Presidente de República y hacer la declaración de Presidente electo (artículo 74, fracción I).

La misma Cámara podrá emitir una resolución que se denomina declaración de procedencia, por virtud de la cual un servidor público de los enumerados en el artículo 111, quede a disposición de las autoridades judiciales competentes para que lo juzguen.

La Cámara de Senadores, constituida en gran jurado, es competente para conocer de ciertos ilícitos previstos en la **Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos**: cuando su

sentencia es condenatoria obliga tanto a autoridades federales como locales (artículo 110).

Actos que emite el Congreso de la Unión actuando como cámara única en los términos de los artículos 84 y 85, para suplir la falta de Presidente de la República.

Actos que emiten las cámaras en uso de facultades exclusivas que tienen el carácter de general, aunque se cuestione su naturaleza; como, por ejemplo, el de aprobar el presupuesto y la cuenta anual, por lo que hace a la Cámara de Diputados, y de certificar que han desaparecido los poderes de un estado, y lo consiguiente en los láminas de la fracción V del artículo 76, por lo que toca al Senado.

7.3.1 .B. Actos del Presidente de la República emitidos en virtud de lo siguiente:

Leyes y decretos emitidos por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias en los términos del artículo 29.

Actos del Presidente de la República por virtud de los cuales grave el comercio internacional, restrinja y prohíba importaciones o exportaciones, de conformidad con el artículo 131.

Las medidas preventivas que, con el carácter de ejecutivas, emita el departamento de Salubridad para hacer frente a epidemias de carácter grave o enfermedades exóticas, así como las medidas que se expidan para combatir el alcoholismo, la venta de sustancias que envenenen al individuo o degeneren la especie humana, y la contaminación ambiental, en los términos del artículo 73, fracción XVI.

Los tratados celebrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado con vista a lo

12. En este estudio se consideran las leyes en función de su ubicación en la escala jerárquica que se desprende de la Constitución. No se trata de una clasificación de las leyes, aunque un esbozo de ellas pudiera desprenderse de la enumeración que se hace.



dispuesto por los artículos 76, fracción I; 89, fracción X, y 133, siempre y cuando no se hubieren celebrado en contravención a lo dispuesto por el artículo 15.

7.3. I.C. Actos emitidos por los tribunales de la Federación:

Dentro de este segundo nivel en la escala de jerarquía de las leyes debe ubicarse la jurisprudencia que emitan tanto la Suprema Corte de Justicia de la nación, actuando en pleno o en salas, así como las medidas de los tribunales colegiados de circuito, que tienen el atributo de ser de observancia obligatoria para toda clase de tribunales, sean federales o locales, en los términos del artículo 107, fracciones IX y XHI, en relación con los artículos 192 y 193 de la **Ley de amparo**:

7.3.2. Actos emitidos por los constituyentes locales

En este mismo segundo nivel se ubican los actos emitidos por los constituyentes locales, sean extraordinarios, al emitir una Constitución[^] o sean de las legislaturas locales, en funciones de constituyentes, cuando reforman sus Cartas fundamentales.

8. NORMATIVIDAD DEL TERCER NIVEL

Las leyes y decretos que emiten las legislaturas de los estados, sin importar su especie, porcu-

to a que deben estar de acuerdo tanto con la Constitución general, como con las particulares de cada uno de los estados, es decir sujetas a una doble dependencia, no pueden ubicarse dentro del nivel anterior, pero tampoco puede atribuírseles el mismo valor que los reglamentos, bandos de policía o circulares; por lo mismo corresponde ubicarlas en un tercer nivel.

Dentro de esta categoría deben incluirse las leyes y decretos que en uso de facultades extraordinarias emiten los gobernadores, por virtud de delegaciones que hacen a su favor las legislaturas de los estados, con vista a textos expresos que existen en algunas Constituciones locales. Como se afirma por separado,¹³ las normas que permiten esa forma de delegación de parte de la función legislativa es contraria al artículo 116 constitucional que supone* sin admitir excepción alguna, que la función legislativa se deposita en un cuerpo colegiado. ,

9. NORMATIVIDAD DEL CUARTO NIVEL

En un cuarto nivel deben ubicarse los siguientes actos de autoridad que tienen el carácter de ser generales y obligatorios:

9.1. Actos de los poderes federales

Congreso de la Unión: acuerdos, puntos de acuerdo, resoluciones de mero trámite.

Presidente de la República: reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que emite en los términos del artículo 92 constitucional.

Pleno de la Suprema Corte de Justicia: acuerdos, circulares; reglamentos y decretos de observancia general.

Convenciones internacionales que firme el Presidente y ratifique el Senado.

Si efectivamente, como se afirma en otra parte,¹⁴ el Constituyente de 1857 estableció una distinción entre tratados y convenciones internacionales, siguiendo la corriente doctrinal prevaleciente en el siglo pasado, dado a que en el artículo 133 no se incluyen como ley suprema a dichas convenciones, en estricto derecho, deben ser clasificadas dentro de este cuarto nivel Debe



13. *Derecho constitucional estatal*, Editorial Porrúa, S. A. México, 1988, p. 49.

14. *Ibid.*, pp. 121 y ss.

tenerse en cuenta que al artículo 133, por cuanto a que limita el campo de acción de los poderes de los estados, debe darse una interpretación estricta, técnica, por lo mismo la enumeración que hace debe ser considerada como limitativa, pero no enunciativa.

9.2. Actos de los poderes de los estados

Legislaturas de los estados: acuerdos, puntos de acuerdo, resoluciones de mero trámite.

Gobernadores de los estados: reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes.

Tribunal Superior de Justicia: acuerdos, circulares, reglamentos y decretos que emite el pleno y que son de observancia general.

Ayuntamientos, bandos de policía y buen gobierno, órdenes, acuerdos, circulares, ordenanzas.

Asamblea de Representantes del Distrito Federal: bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno (artículo 73, fracción VI, inciso a). Ese cuerpo colegiado, no obstante que es la propia Constitución la que prevé lo relativo a su organización, funcionamiento y facultades, es de naturaleza local y sus actos, por disposición de la misma Constitución, tienen la misma categoría de lo que emiten los ayuntamientos y concejos municipales.

10. PRINCIPIOS QUE REGULAN LA SUPREMASIA CONSTITUCIONAL

Por virtud del principio de jerarquía que se desprende de la Constitución es lógico deducir los siguientes principios y reglas generales:

Formalmente, por virtud de lo dispuesto por el artículo 133, goza del atributo de ser suprema toda la Constitución del primero al último artículo, comprendiendo las disposiciones de carácter transitorio; para el efecto no importa el hecho de que en tal o cual precepto se contenga o no eso que se ha denominado una decisión política fundamental; ese carácter se reconoce aun a aquellos preceptos que pudieran ser calificados de leyes constitucionales.¹⁵

No forma parte de la Constitución, a pesar de que ordinariamente se inserta, el decreto emitido por el Primer Jefe Carranza, por virtud del cual certifica la existencia del documento elaborado por



el Constituyente, manda se publique y ordena se cumpla, con que comienza y termina dicho documento; por ser obra del encargado del Poder Ejecutivo y no de la asamblea soberana, no goza su decreto del atributo de ser supremo.

Todo acto de autoridad, sea ley, decreto, acuerdo, reglamento, orden o sentencia debe estar de acuerdo con la Constitución; los que lo están, sin importar que los mismos provengan de órganos federales o locales, son ley suprema y deben ser obedecidos.

Mientras tanto no sean declarados inconstitucionales, esos actos de autoridad tienen la presunción de emanar de la Carta Magna y, por lo mismo, deben ser obedecidos.

Un acto declarado inconstitucional es nulo, carece del carácter de imperativo; no obliga a autoridades ni a particulares.

Un acto puede ser declarado contrario a la Constitución en forma implícita cuando su autor, en los casos en que ello es permitido, lo deroga, cancela o revoca, observando los pasos que marca la ley.

Ahora bien, ¿qué debe entenderse por leyes que emanan de la Constitución o tratados que estén de acuerdo con ella? Sobre esta materia son aplicables los siguientes principios generales:

Cuando la duda surge con motivo de la aplicación de una ley o un tratado a un particular por parte de una autoridad, debe presumirse la constitucionalidad de ambos, salvo que la autoridad judicial, sea federal o sea local, en los términos de la fracción XII del artículo 107, declare lo contrario.

Cuando existe duda respecto de quién está de acuerdo con la Constitución, si un acto emanado de un poder federal o un acto dictado por una autoridad estatal, cada autoridad debe resumir la constitucionalidad del acto emanado de la fuente

15. Cari Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Editorial Nacional, México, 1966, p.25.

a la que pertenece, salvo los jueces locales, que deben preferir, en todo caso, aquella norma o tratado que esté de acuerdo con la Constitución general.

Son ley suprema tanto los actos emanados del Congreso de la Unión como de las legislaturas de los estados cuando están de acuerdo con la Constitución; en caso de contradicción entre unos y otros, será ley suprema aquel que sea calificado como constitucional por los tribunales competentes. Esa es la inferencia lógica de los textos constitucionales, a pesar de lo dispuesto por el artículo 133; éste debe ser interpretado en el sentido de que el carácter de supremo se debe a la conformidad que haya entre el acto secundario y la Carta Magna; por lo mismo, lo pueden estar tanto las leyes del Congreso como las de las legislaturas locales.

Una ley emana de la Constitución en los siguientes casos:

Cuando es expedida por el Congreso de la Unión o por las legislaturas de los estados en uso de facultades; por lo que hace el órgano legislativo federal la atribución puede ser expresa, como en los diferentes supuestos a que alude el artículo 73; puede ser implícita, en los términos de la fracción XXX del artículo 73; puede ser tácita, cuando el Constituyente prevé la existencia de una ley orgánica o reglamentaria en materia federal, o se aluda, en los términos de ley, conforme a la ley, únicamente por lo que toca al Distrito Federal.

Las legislaturas emiten actos que emanan de la Constitución general cuando ejercen facultades previstas en su Constitución local respecto de materias que han sido confiadas a los estados bien en forma tácita que es la regla general (artículo 124), o en forma expresa, como en el caso previsto en la última parte del artículo 117; cuando reglamentan la Constitución general mediante leyes con efectos meramente locales, cuando ella usa las fórmulas conforme a la ley, la ley reglamentará, en los términos de ley, etcétera.

En diversos artículos constitucionales (70, 71, 72, por ejemplo) se dispone que la actividad del Congreso de la Unión puede derivar sólo en una ley o en un decreto; no obstante ello, en el artículo 133 únicamente se da el carácter de suprema a las leyes, y en esto se siguió a la Constitución estadounidense (artículo VI), por lo que cabe preguntarse: ¿los decretos gozan o no del atributo ser supremo? En estricta lógica la respuesta debe ser negativa con vista a las razones invocadas por lo que toca a convenciones internacionales. Corroborar este punto de vista el hecho de que por estar referidos los decretos materias particulares y concretas, no pueden comprender materias que afecten de manera general a todos los estados.

En principio los actos emitidos por cada una de las cámaras en uso de facultades exclusivas no gozan del atributo de ser supremas, salvo los casos en que se trate de colaboración con otro poder o cuando asuman las funciones de órgano de declaración de procedencia o de jurado. El presupuesto, aunque la Constitución no le da expresamente el carácter de ley, implícitamente lo es por virtud de lo dispuesto por el artículo 126, a pesar de que se trata de una supervivencia ilógica del sistema unicameral de la Carta de 1857; lo es, asimismo, por cuanto a que tiene que ser por naturaleza general y abstracto.

Una resolución condenatoria del gran jurado, a pesar de que es obra del Senado, goza del atributo de ser suprema, obliga tanto a autoridades federales como locales; ni una ni otra pueden contratar los servicios de un servidor público destituido e inhabilitado mientras tanto corra el plazo de la inhabilitación. Por lo que hace a las legislaturas de los estados existe como obligación adicional la de dar efectos a nivel local a la sentencia del gran jurado y, por lo mismo, prever lo relativo a la suplencia.

El plano jerárquico superior en que se encuentra la Constitución implica no sólo que el orden jurídico que de ella deriva deba estar de acuerdo con ella, sino, además que ese mismo orden esté de acuerdo con el texto que derive de las diferentes reformas que se introduzcan al texto, por lo mismo la inconstitucionalidad de una norma derivada puede originarse tanto por estar en contra de un texto fundamental ya vigente al momento de emitirse, como por contradecir una reforma constitucional. Este principio es aplicable aun en los casos de los tratados internacionales.



Cada orden normativo puede ser reformado, modificado o derogado en términos absolutos sólo por el órgano que lo emitió, o, en su caso, por el órgano facultado expresamente para ello; así, la Constitución sólo puede ser reformada por la combinación de órganos prevista en el artículo 135 constitucional; las leyes del Congreso de la Unión, sólo mediante la intervención de él (artículo 72, inciso I); los actos de los ejecutivos federal y local, exclusivamente por sus respectivos autores.

Es factible que la Corte declare la inconstitucionalidad de alguno de los actos que con carácter de generales emita cualquiera de los órganos constituidos, pero ello no implica su derogación; esto no se logra ni aun en los casos en que exista jurisprudencia que declare en forma reiterada el vicio, pues, en los términos de **la Ley de amparo**, los criterios jurisprudenciales, en estricto derecho, sólo obligan a los tribunales. Para que se derogue un acto contrario a la Constitución, con respecto del principio de división de poderes, se requerirá la intervención del órgano que lo emitió; nadie puede sustituir su voluntad ni su función.

Lo anterior es válido en términos generales; las excepciones pueden darse mediante disposición expresa emitida por una fuente de autoridad con jerarquía superior; así, es válido que un constituyente, general o local, declare derogadas las leyes que se opongan a la nueva Carta. También es válido que el Congreso de la Unión o las legislaturas de los estados declaren derogados los reglamentos emitidos por el Presidente de la República y los gobernadores con vista a leyes que se derogan o modifican.

De la Constitución —y concretamente del artículo 72, inciso f—se desprende que las leyes que emite el Congreso tienen entre sí idéntico valor jerárquico,



que ni por su contenido, ni por su nombre puede pretenderse que una sea superior a otra; no hay elementos que hagan suponer que las leyes orgánicas o reglamentarias sean superiores a las ordinarias; para que esto se dé se requiere una declaración expresa y terminante en la propia Constitución, tal como se hace en el artículo 133; por lo mismo pueden ser modificadas por virtud de la actuación del propio Poder Legislativo en el propio documento, o en un cuerpo legislativo independiente y separado; puede ser la derogación expresa o tácita.

En caso de contradicción entre una ley orgánica o reglamentaria y una ley ordinaria prevalecerá aquella que esté de acuerdo con la Constitución, y para el caso de que lo estén ambas prevalecerá la ley posterior, sin importar de que ley se trate.

Don Mario de la Cueva sostenía un punto diverso:

La distinción entre los dos grupos de normas encuentra su apoyo constitucional en el artículo 16 transitorio, precepto que habla expresamente de las *leyes orgánicas de la Constitución* —dentro del sentido de generalidad a que antes nos referimos— como una categoría diversa de leyes que debe expedir el Congreso federal en ejecución de las atribuciones que le otorga el artículo 73: los constituyentes sintieron la necesidad de la distinción y la trascendencia de esas leyes, y de ahí que le impusieran al Congreso el deber de emitir las en su primer periodo de sesiones.

Sin duda, los dos grupos de normas proceden del mismo órgano y se elaboran por un mismo procedimiento, pero las diferencias apuntadas crean una jerarquía material en favor del primer grupo, pues mientras sus normas son la explicitación de las ideas elevadas por el pueblo a la categoría de principios, normas e instituciones fundamentales, las normas secundarias *simpliciter* son el ejercicio de una atribución destinada a la regulación de un cierto tipo de relaciones entre los hombres, como la ley de sociedades mercantiles o la de títulos y operaciones de crédito. Pero además de esta supremacía material, existe una cierta supremacía formal: cuando el Poder Legislativo expide una ley del primer grupo, declara que con base en el contenido de los preceptos constitucionales está estructurando un órgano del Estado o reglamentando alguno de los derechos del hombre o cumplimiento del programa de los derechos sociales, esto es, declara expresamente que está describiendo el cuerpo y el alma de una parte de la Constitución, y por eso la nombra Ley Orgánica del Poder Judicial o Reglamentaria del Juicio de Amparo. Esta declaración debe ser revocada y substituida por una nueva para que deje de surtir efectos, pero no puede aceptarse que un precepto de una ley ordinaria se interprete en el sentido de que constituye una modificación de una ley orgánica o reglamentaria o social de la Constitución, porque esa interpretación estaría en contra de la declaración expresa del legislador, y porque podría ocurrir que la estructura concreta del Poder Judicial o las



normas de trabajo estuvieran dispersas en diez, quince o más leyes; más aún, que tuviera que indagarse en cada caso si no existe algún precepto en una ley ordinaria reguladora de un aspecto de la actividad del Poder Judicial o de las relaciones de trabajo, siendo así que la ausencia de una nueva declaración del legislador es un indicio cierto de que no tuvo el propósito de efectuar la reforma. Por lo tanto, en la hipótesis de una contradicción entre las disposiciones de dos leyes de los distintos grupos, prevalece la que está contenida en la ley que emana materialmente de la Constitución, no obstante que la ley perteneciente al otro grupo sea posterior en fecha.

Las conclusiones que defendemos están ratificadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación: en el año de 1942, el eminente maestro y tratadista de derecho mercantil Joaquín Rodríguez y Rodríguez, prematuramente fallecido, se propuso modificar en la Ley de Quiebras de la que fue autor, las normas de la Ley Federal del Trabajo, cuyo artículo 97 previene:

"Los trabajadores no necesitan entrar a concurso, quiebra o sucesión para que se les paguen los créditos que tengan por salarios o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones. Deducirán su reclamación ante las autoridades del trabajo que correspondan y en cumplimiento de la resolución que se dicte, se enajenarán inmediatamente los bienes que sean necesarios para que los créditos de que se trate sean pagados preferentemente a cualesquiera otros."

Las disposiciones de la Ley de Quiebras, especialmente el artículo 262, fracción III, pretendieron obligar a los trabajadores a que acudieran ante el juez de la quiebra

para el cobro de sus créditos. Pues bien, la sala civil de la Suprema Corte de Justicia —lo que es altamente significativo, ya que la sentencia no proviene de la sala del trabajo, lo que evita cualquier sospecha de parcialidad— decidió que en el conflicto de normas debe estarse a lo dispuesto en el artículo 97; en el A.D. 4757/53, Rosel Aguilar, Manuel, *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, tomo CXXV, página 180, se afirmó la preferencia incondicionada de los créditos de trabajo y la facultad de los trabajadores para actuar directamente ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, al margen de los procedimientos de la quiebra:

"Es incuestionable que los créditos de los trabajadores que provengan de salarios devengados en el último año o por concepto de indemnizaciones, son preferentes a todos los demás créditos, cualquiera que sea la naturaleza de éstos, y lo son, asimismo, respecto de todos los bienes del deudor; y que se trata de una preferencia que los trabajadores deben deducir ante la autoridad del trabajo correspondiente, única facultada, conforme a la ley, para determinar y reconocer dicha preferencia; pero una vez pronunciada la resolución de la autoridad del trabajo que la acepta, en cumplimiento de la misma, deben inmediatamente enajenarse los bienes necesarios del deudor para que tales créditos sean cubiertos, con preferencia a otros. Ahora bien, como la autoridad judicial civil carece de competencia, por razón de la materia, para resolver una preferencia de las mencionadas, es obvio que si la misma desestima la acción..."

Resumiendo podemos decir que las leyes que emanan de la Constitución, aun expedidas por el mismo órgano legislativo, se dividen en dos categorías de rango distinto: a) Las leyes constitucionales (empleamos este término con una aceptación esencialmente diferente a la que le dio Carlos Schmitt), que son las que emanan material y formalmente de la Constitución, ocupan un grado superior inmediatamente después de la carta magna, b) Las leyes ordinarias, que son las que sólo formalmente emanan de la Constitución, son un tercer grado, inferior a las leyes constitucionales.¹⁶

No está en lo correcto el doctor De la Cueva; de la Constitución, como se ha afirmado, no se desprende, en forma expresa o tácita, esa relación de jerarquía entre eso que él denomina **leyes constitucionales** y **las leyes ordinarias**: para que esto se dé se requiere un texto que directa o indirectamente así lo disponga: no lo hay. Por otra parte, si bien es cierto que el Constituyente de 1917 impuso al Congreso de la Unión la obligación de emitir a la mayor brevedad posible las leyes orgánicas relativas a las ramas judiciales, tanto federal como del Distrito Federal, ello fue con el fin de evitar que se prolongara

16. Mario de la Cueva, *Teoría de la Constitución*, Editorial Porrúa, S. A., México, 1982, pp. 155 y ss.

por más tiempo la falta de esa función (artículo 6° transitorio). En forma paralela, en el artículo 16 transitorio, se alude a diferentes leyes reglamentarias de garantías individuales y de los artículos 30, 32, 33, 35, 36, 38, 107 y 111; no hay elementos jurídicos para suponer que una ley que reglamente, por ejemplo, al artículo 32 constitucional, en lo relativo a quiénes pueden pertenecer a la Marina o ser capitán de un barco con bandera mexicana, sea de jerarquía superior a cualquier otra ley ordinaria, sólo por el hecho de que se haya dispuesto que fueran emitidas por el Congreso de la Unión en forma prioritaria.

Independientemente de lo anterior, la resolución que invoca el profesor De la Cueva más niega fundamento a su punto de vista que corroborarlo. En efecto, si se analiza a fondo la ejecutoria que da pie a su punto de vista severa que lo que la tercera sala de la Suprema Corte de Justicia resolvió fue la superioridad de la Constitución, sobre la Ley de quiebras y suspensión de pagos, nunca dispuso que la **Ley Federal del Trabajo** fuera jerárquicamente superior.

La fracción XXIII del artículo 123, para la fecha en que fue emitido el fallo, disponía: "Los créditos en favor de los trabajadores por salarios o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o quiebras".

La cuestión es bastante sencilla: existe contradicción entre dos leyes federales y sólo una de ellas, la **Federal del Trabajo**, estaba conforme con la Constitución; por lo mismo era ella, por esa simple circunstancia, la que había de prevalecer; pero ello no significa, por ningún concepto, que haya prevalecido por ser una ley reglamentaria de la Constitución.

Tratándose de créditos a favor de los trabajadores, la Constitución los declara preferentes sólo en dos supuestos: concursos o quiebras; no comprende otro tipo de juicios universales como son, por ejemplo, los sucesorios, por lo que cuando el artículo 97 de la **Ley Federal del Trabajo** disponía que aun en esos casos los referidos créditos no eran acumulables estaba rebasando el alcance del privilegio. Esto no es factible hacerlo, debe recordarse que todas las leyes que conceden un privilegio son de interpretación estricta y la fracción XXiii del artículo 123 lo era. Hubiera rebasado igualmente dicho privilegio en el caso de que se hubiera ampliado el plazo de un año.

La misma Corte, en criterio que ha hecho jurisprudencia, ha declarado la superioridad de la Constitución, pero no la de su ley reglamentaria, y lo que es más, se ha limitado a transcribir la citada fracción XXII, sin pronunciarse respecto del su-



puesto agregado de juicio universal como son las sucesiones:

Créditos por salarios, preferencia de los. Los créditos de los trabajadores de fecha anterior en un año, provenientes de salarios, tienen preferencia sobre cualesquiera otros de acuerdo con la fracción XXIII del artículo 123 de la Constitución Federal que dice: "Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldo devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualesquiera otros en los casos de concurso o de quiebra".

		Págs.
Tomo LXVII	Aranda Anastacio	1978
Tomo LXXV	Banco de México, S.A.	3836
Tomo LXXIX	Landeros Castañeda Salvador y coagraviados	6083
Tomo LXXXI	Molina Font Gustavo	5395
Tomo XCIV	Cía. Explotadora Tropical S.C. P. en Liq.	621

Apéndice al tomo XCVII, tesis 317, p. 606.¹⁷

Para el caso de que se hubiera planteado la inconstitucionalidad del agregado y la Corte se hubiera pronunciado en declararlo válido, para lo que no existe fundamento, entonces sí sería válido el suponer que entre las leyes secundarias existe una relación de jerarquía.

17. Ezequiel Guerrero y otro, *op. cit.*, tomo II, p. 1207.