

LA JERARQUÍA DE LAS NORMAS LOCALES. UNA LECTURA CRÍTICA DE EDUARDO GARCÍA MÁYNEZ

Luis Octavio VADO GRAJALES*

RESUMEN: La jerarquía del orden normativo es un asunto particularmente importante en los Estados federales, pues implican diversos ámbitos normativos coordinados y jerarquizados en los que pueden surgir conflictos por los ámbitos espaciales y materiales de validez, que se reflejen en decisiones que deban tomar los jueces. En México, uno de los autores que ha realizado un importante aporte para el análisis del mismo ha sido Eduardo García Máynez, quien en su libro *Introducción a la lógica jurídica*, sostiene la supremacía de las normas federales sobre las locales, en parte siguiendo una posible lectura de Hans Kelsen. El presente artículo realiza una lectura alterna de una de las fuentes expresas del distinguido jurista mexicano, utilizando también como documento a contrastar el texto conocido como *El Federalista*, a fin de sostener una relación diversa entre la normatividad federal y la local.

Palabras clave: Constitución, federación, norma, supremacía de normas, jerarquía.

ABSTRACT: *Hierarchy in the normative order, is a particularly relevant issue in the federal States. This is so in view of the fact that it involves several coordinated and hierarchical normative fields of influence, in which conflict may arise due to validity in spatial and material issues, which may be reflected in decisions taken by the judges. In Mexico, one of the authors who has provided an important contribution for this analysis, is Eduardo García Máynez, who in his book Introduction to legal logic, supports the supremacy of federal over local norms, in part following a possible reading from a text by Hans Kelsen. The present article undertakes an alternate reading from one of the explicit sources from this distinguished Mexican jurist, and using as well a document to contrast the text known as "The Federalist", with the purpose of sustaining a diverse relation between federal and local normativity.*

Descriptors: *Constitution, federation, norm, supremacy of norms, hierarchy.*

* Maestro en derecho constitucional y amparo por la Universidad Autónoma de Querétaro, en la que estudia actualmente el doctorado en derecho. Docente de la misma institución en posgrado y licenciatura, así como del Instituto de Especialización Judicial del Tribunal Superior de Justicia de Querétaro. <lovadograjales@yahoo.com.mx>

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es contrastar la postura que Eduardo García Máynez expresa acerca de la jerarquía normativa en el Estado federal dentro de su libro *Introducción a la lógica jurídica*,¹ con una lectura personal de dos textos de Hans Kelsen, autor base de García Maynez, así como de *El Federalista*, texto primigenio del federalismo americano. Buscaré demostrar que la concepción del derecho local como subordinado al derecho federal no puede sostenerse por sí misma en el caso mexicano, ya que se trata en realidad de un asunto de competencia material y no de jerarquía.

Buscaremos en primer lugar exponer las ideas del autor analizado, haciendo un resumen de las mismas, y después pasaremos a contrastarlas con su fuente primordial, esto es, el libro *Teoría general del derecho y del Estado*, de Kelsen, así como con un documento fundamental para conocer la forma de Estado federal, los papeles de *El Federalista*, que si bien no son citados por el distinguido profesor de la UNAM, constituyen en mi opinión un texto que nos permite saber la visión original de los inventores de dicha forma de Estado.

Desde luego acepto que mi visión es necesariamente una propuesta personal, que puede o no ser compartida, pero que puede servir para iniciar un diálogo acerca de la obra de uno de los más importantes juristas mexicanos del siglo XX, y en particular aportar algo al análisis del federalismo mexicano desde una perspectiva local.

Resulta relevante abordar este tema porque, con el reciente surgimiento del interés por estudiar el constitucionalismo local, se ha revalorado a las entidades como espacios de decisión jurídica, mediante la adopción

¹ Para realizar el diálogo con el distinguido jurista mexicano escogí dicha obra por las razones que expresa para sostener la subordinación del derecho local al federal. Sostiene la misma idea en su *Introducción al estudio del derecho*, libro de texto clásico en la materia, pero no expresa sus ideas sobre el punto con la misma claridad, sino a partir de una interpretación literal del artículo 133 constitucional, prácticamente sin expresar mayor argumentación. Escribe “Relativamente a las otras partes de la Federación, la jerarquía es más sencilla. Después de la Constitución federal, leyes federales y tratados aparecen las normas locales”, *Introducción al estudio del derecho*, 41a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 88. Por otra parte, de la postura expresada por García Máynez en el libro citado, ya se ocupó Jorge Carpizo en su trabajo “La interpretación del artículo 133 constitucional”, *id.*, *Estudios constitucionales*, 6a. ed., México, Porrúa, 1998, p. 17

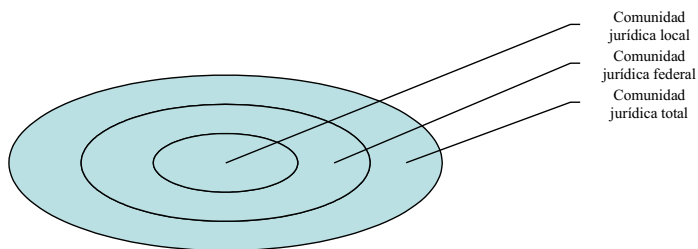
de soluciones particulares para problemas locales. En tal sentido, definir la amplitud normativa del derecho local se vuelve una necesidad no sólo teórica, sino eminentemente práctica.

II. LA POSTURA DE GARCÍA MÁYNEZ EN *INTRODUCCIÓN A LA LÓGICA JURÍDICA*

El libro objeto de nuestro estudio fue publicado con la intención de explicar y demostrar la aplicación de tres principios de la lógica al campo del derecho. Estos tres principios son los de contradicción, tercero excluido y especial de contradicción.

Para ilustrar su aplicación, el autor en comentario se ocupa de diversos casos en los que aplica dichos principios. Entre tales caso se cuenta el de conflictos entre normas pertenecientes a órdenes distintos de un sistema jurídico completo.²

Expone nuestro autor que los casos más interesantes de contradicción entre normas se encuentra en aquellos Estados donde las normas se agrupan en diversos órdenes parciales, cada uno con su propio ámbito espacial de vigencia. Esto sucede en los Estados federales, donde se encuentra en primer lugar el derecho federal integrado por normas que se aplican en todo el territorio nacional, y normas de las entidades, que se encuentran subordinados al anterior. Lo anterior se refleja en la figura siguiente:



² Véase García Máynez, Eduardo, *Introducción a la lógica jurídica*, México, Colofón, 2004, pp. 55-92. Salvo indicación en contrario, en la explicación subsiguiente seguiremos las ideas expresadas en dicho apartado.

Debe hacerse una distinción entre las normas federales y las locales, porque estas últimas deben ser referidas a la Constitución estadual. Cabe señalar también que la distinción entre ámbitos no se queda solamente en lo espacial, sino que se complementa con una distinción material, pues la Constitución nacional señala qué materias deberán ser reguladas por el gobierno federal y cuáles por los gobiernos locales; de igual forma, puntualiza el autor en estudio que dentro del espacio de las normas federales, entre las que se encuentra la Constitución, leyes federales y tratados, la primera es la dotada de mayor rango.

Ahora bien, por mandato expreso de nuestra Constitución, las particulares de los Estados y todas las normas locales deben estar de acuerdo con aquélla, así como con las normas federales creadas por el órgano central.

Después, siguiendo los teoremas fijados por Edmund Hussrel acerca de la relación entre el todo y las partes, García Máynez establece una serie de aplicaciones al problema de la ordenación jerárquica de normas, de los cuales nos interesa el teorema III, que dice: “Un orden que comprende como parte a una norma no independiente, sin comprender a la fundamental o suprema, necesariamente depende de esta última”.

Lo que el profesor de la UNAM explica para el caso señalado es que las normas que pertenecen a un orden no independiente, como las locales, lo son porque no contienen en sí mismas la fuente de su validez (norma fundamental) a la que están subordinadas así como a todos los preceptos que contienen a aquélla, como lo es el derecho federal

De igual forma, resulta de interés para este trabajo el teorema V, que reza: “Toda norma relativamente independiente es absolutamente dependiente de la suprema del orden jurídico total”.

Extrae García Máynez dos principios de lo anterior; el primero consiste en que la norma independiente de un orden parcial dependiente está subordinada a la suprema del orden jurídico local. El segundo, que la norma independiente de un orden parcial dependiente está subordinada a las que dentro del orden parcial dependiente no son independientes. Ilustra esto con la afirmación de que una Constitución local está subordinada a las leyes federales aun cuando éstas carezcan de independencia dentro del orden total

En un siguiente apartado de su estudio, denominado *Conflictos entre normas federales y locales*, Eduardo García hace una exégesis del artículo 133 de la Constitución nacional, señalando que existe la imposición para los jueces locales de aplicar las leyes federales y los tratados por encima de las normas propias de su estado. Ahora bien, reconoce que puede haber una contradicción entre las leyes federales y los tratados, pero estima que dicho asunto es un problema diverso al de aplicar la norma federal sobre la local, pues constituye un problema de preceptos de un mismo orden parcial, lo que constituye la aplicación del principio *lex prior derogat lex posteriori*.

Por último, el autor de *Introducción a la lógica jurídica* nos dice:

La obligación impuesta a los órganos del poder público (y no sólo a los jueces locales), de aplicar, en caso de oposición contradictoria, la norma superior, no deriva exclusivamente de lo preceptuado por el artículo 133 constitucional, sino de la estructura misma del Estado mexicano. Cosa análoga debe decirse del principio de supremacía de la Constitución y del de subordinación de los órdenes jurídicos locales al derecho federal. Estos principios obedecen a la forma de los Estados federales, y tendrían validez para nuestro sistema, aun cuando no hubieran sido positivamente consagrados por el mencionado precepto.³

Resumiendo, podemos decir que la idea que queda clara en el texto en estudio es que la normatividad local está por debajo del nivel de las normas federales, que se compone tanto de las leyes federales y tratados como de la Constitución nacional, que ocupa un lugar primordial dentro de tal nivel.

Cabe destacar que los criterios de los tribunales federales sostuvieron, al menos hasta 1992, la idea de que el derecho local estaba sujeto no sólo a la Constitución nacional, sino también a las normas federales que se

³ *Ibidem*, p. 90.

encontraban en igual posición jerárquica con los tratados.⁴ Esta situación cambia para 1995.⁵

De la concepción de las normas locales como inferiores a las federales, se sigue por consecuencia que en la contradicción entre las mismas, la válida será la norma federal. Esto desde luego tiene importantes efec-

⁴ LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA. 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. Amparo en revisión 2069/91, Manuel García Martínez. 30 de junio de 1992, mayoría de 15 votos, ponente: Victoria Adato Green, secretario: Sergio Pallares y Lara. El Tribunal Pleno en su sesión privada celebrada el martes 17 de noviembre en curso, por unanimidad de 18 votos de los señores ministros presidente Ulises Schmill Ordóñez, Carlos de Silva Nava, José Trinidad Lanz Cárdenas, Miguel Montes García, Noé Castañón León, Felipe López Contreras, Luis Fernández Doblado, Victoria Adato Green, Samuel Alba Leyva, Ignacio Moisés Cal y Mayor Gutiérrez, Clementina Gil de Lester, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Carlos García Vázquez, Mariano Azuela Güitrón, Juan Díaz Romero y Sergio Hugo Chapital Gutiérrez: aprobó, con el número C/92, la tesis que antecede, y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. Ausentes: Ignacio Magaña Cárdenas y José Antonio Llanos Duarte. México, D. F., a 18 de noviembre de 1992. Registro: 205,596, tesis aislada, constitucional, octava época, pleno, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, t. 60, diciembre de 1992, tesis: P. C/92, p. 27.

⁵ LEGISLACIONES FEDERAL Y LOCAL. ENTRE ELLAS NO EXISTE RELACIÓN JERÁRQUICA, SINO COMPETENCIA DETERMINADA POR LA CONSTITUCIÓN. El artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece ninguna relación jerárquica entre las legislaciones federales y local, sino que en el caso de una aparente contradicción entre las legislaciones mencionadas, ésta se debe resolver atendiendo a qué órgano es competente para expedir esa ley de acuerdo con el sistema de competencia que la norma fundamental establece en su artículo 124. Esta interpretación se refuerza con los artículos 16 y 103 de la propia Constitución, el primero al señalar que la actuación por autoridad competente es una garantía individual, y el segundo, al establecer la procedencia del juicio de amparo si la autoridad local o federal actúa más allá de su competencia constitucional. *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, t. I, constitucional, México, 1995, p. 185. Citada por Carbonell, Miguel, "El federalismo en México. Principios generales y distribución de competencias", en Cienfuegos Salgado, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005, pp. 97 y 98.

tos respecto de la autonomía de las entidades y la posibilidad de autorregularse, implicando limitaciones de contenidos en variedad de aspectos.

Sin embargo, la conclusión de superioridad de las normas federales no parece del todo exacta, pues si atendemos a los criterios de distribución de competencias de los Estados federales,⁶ nos encontramos con listados de facultades en favor de la Federación o de las entidades, por lo que, al menos en apariencia, parece que el problema de la relación entre normas federales y locales es un asunto de *competencia* y no de *jerarquía*, como trataremos de demostrar en las siguientes líneas.

III UNA LECTURA DE KELSEN

De forma expresa, García Máynez utiliza conceptos e ideas vertidas por Hans Kelsen en su libro *Teoría general del derecho y el Estado*, uno de los textos más conocidos en México e importantes del autor austriaco, y que el mismo Eduardo García se encargó de traducir para la editorial de la UNAM.

Como sabemos, la expresión del pensamiento de Kelsen fue cambiando a lo largo del tiempo, y no es objeto de este texto hacer un recorrido por el mismo. Lo que haré a continuación es proponer una visión distinta acerca del nivel de las normas federales y locales, reconstruyendo una lectura alterna del texto citado por García Máynez, así como apoyándome en un trabajo anterior del creador de la teoría pura, denominado *Teoría general del Estado*.

En la *Teoría general del derecho y el Estado* se establece claramente el concepto de Constitución en sentido material como el conjunto de preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales, primordialmente de leyes, pudiendo también determinar incluso el contenido de las leyes futuras.⁷

Fijada la tarea primordial de la Constitución, en el texto en cita se relaciona a dicha norma con los diversos ámbitos normativos en el Estado federal. Debemos recordar, sumariamente, que para Kelsen el Estado fe-

⁶ Es clásica la explicación de Mouskheli en su libro *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Ediciones Casa Poletti, 1998, pp. 330-336.

⁷ Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995, pp. 147 y 148.

deral es una forma de descentralización, tanto estática como dinámica. Escribe el autor citado:

Las normas centrales forman un orden jurídico central, por el que se constituye una comunidad jurídica parcial que comprende a todos los individuos que residen en la totalidad del Estado federal. Esta comunidad parcial constituida por el orden jurídico central es la “Federación”. Es una parte del Estado federal total, así como el orden jurídico central es parte integrante del orden jurídico total del Estado federal. Las normas locales, válidas solamente para determinadas partes de todo el territorio, forman órdenes jurídicos locales por los que se constituyen comunidades jurídicas parciales. Cada comunidad jurídica parcial comprende a los individuos que residen en cada uno de esos territorios parciales. Las comunidades jurídicas parciales son “Estados miembros”. Cada individuo pertenece pues, simultáneamente, a un Estado miembro y a la Federación. El Estado federal, o comunidad jurídica total, está pues constituido por la Federación, que es la comunidad jurídica central, y los Estados miembros, que forman una variedad de comunidades jurídicas locales. La teoría tradicional identifica erróneamente a la Federación con el Estado federal total.⁸

Completa la idea Kelsen cuando señala que los Estados miembros (entidades) cuentan con autonomía constitucional en cuanto la Constitución nacional les permite tomar algunas decisiones. Esto porque la máxima norma nacional es tanto Constitución federal como de todo el Estado federal.

De lo anterior podría desprenderse, primariamente, que existe una comunidad jurídica total y comunidades parciales, una de las cuales es la federal, y las otras son locales. También, que no puede confundirse la comunidad federal con la total, lo que queda claro con el hecho de que la Constitución nacional es norma en la que descansan tanto las federales como las locales.

Sin embargo, podría lo anterior no presentar ningún contrapunto con el texto de García Máynez. Pues en efecto se habla de tres comunidades jurídicas, en donde la total está compuesta por lo federal y lo local. Sin embargo, recordemos que para el distinguido jurista mexicano el ámbito de lo federal incluye a la Constitución, mientras que podemos colegir

⁸ *Ibidem*, p. 377.

que para el austriaco existe una distinción entre el ámbito total y el federal.

Para aclarar más la distinción, debo recurrir a las ideas expuestas en el libro *Teoría general del Estado*. Dice:

Supongamos un orden jurídico, como el del Estado federal, compuesto de normas que poseen un ámbito territorial de vigencia diferente; en ese orden hay que distinguir tres elementos: ante todo, la Constitución, en virtud de la cual se establece la unidad del orden total. Esta norma (o complejo normativo) tiene que extender su validez (tanto en el respecto territorial como en el de las competencias) a la totalidad del ámbito de vigencia del orden total, a pesar de que —en virtud de ello— divide la competencia entre un órgano central y varios órganos locales; con otras palabras: porque y en tanto que se limita a delegar en un órgano central y varios órganos locales la creación de normas, de las cuales unas valdrán sobre todo el territorio y otras sólo sobre determinadas partes del mismo... Sobre la base de esta Constitución, y por delegación de la misma, se hallan dos círculos normativos ulteriores que son, por relación a aquélla, órdenes parciales delegados: uno, con validez espacial sobre todo el territorio; y varios, con vigencia circunscrita a determinadas partes del mismo. Si al primero se le llama “unión” o “Estado superior”, y a los últimos “Estados miembros”, es indudable que, de hecho, son coordinados y que entre ellos no existe una relación de delegación. Los Estados miembros no están, pues, subordinados al “Estado superior” y éste lleva indebidamente ese nombre.⁹

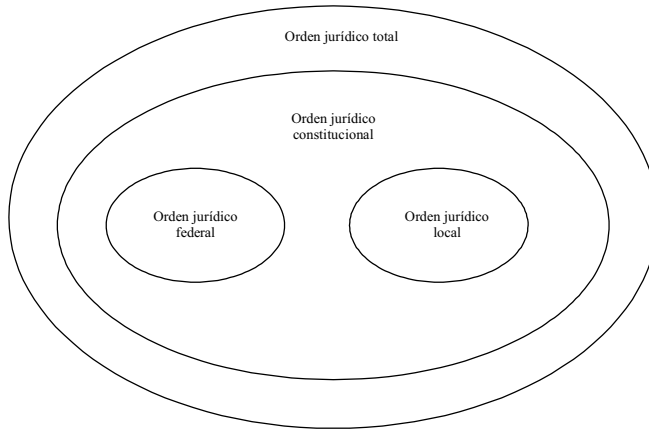
Una cita más que nos aclare el asunto:

Esta Constitución es la que merece propiamente el nombre de Estado federal y la que le representa en el sentido de una totalidad que abraza tanto a la unión como a los miembros —a la manera de cómo un marco abraza su contenido—. Del hecho de que ambos órdenes parciales —unión, Estados miembros— no se hallen entre sí en relación de delegación, no se sigue que sean independientes, que no estén subordinados a nada, que sean soberanos.¹⁰

⁹ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, México, UNAM-Ediciones Coyoacán, 2004, p. 262.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 262 y 263.

De tal forma, el ordenamiento jurídico del Estado federal quedaría de la forma reflejada en la figura siguiente:



Esto refleja que el orden jurídico total, como estima García Máynez, se compone efectivamente del orden federal y del local. Pero también del orden constitucional,¹¹ que ya no es visto como parte de la normativa federal en tanto que la Constitución juega los siguientes papeles:

1. Crea los órdenes subordinados: esto significa recordar que la forma de Estado federal es una forma descentralizada, lo que significa que existen diversas instancias creadoras de normas, principalmente leyes. Esto provoca que se hable de disposiciones federales y locales, no exclusivamente de normas nacionales, como en el Estado central. Si crea el orden federal, entonces no puede pertenecer al mismo, pues no podría darse a sí mismo origen.
2. Establece las competencias de los órdenes subordinados: esto en sentido territorial y material, pues en un primer caso establece que las

¹¹ El orden constitucional, entendiéndolo en sentido material, se compone no sólo de la Constitución, sino también de las normas que distribuyen competencias, que pueden ser leyes, tratados y jurisprudencia. En México son ejemplo la Ley General de Salud y la Ley General de Educación, que reparten competencias entre la federación, entidades y municipios.

normas federales tendrán validez en todo el territorio.¹² De igual forma, determina el contenido de las normas inferiores, tanto locales como estaduales, al señalar la competencia de cada orden.

3. Debe indicarse también que el orden nacional no es sinónimo del federal o del local, sino suma de los mismos junto al constitucional.

Con la frase anterior se puede entender por qué dice Kelsen que los órdenes delegados no son subordinados entre sí. No lo son porque su competencia material sea distinta, y al ser diversa, la controversia entre normas, que es el objeto del libro de Eduardo García, no se resuelve a favor de la segunda porque sea *superior*, sino que hay que referir el asunto al ámbito constitucional, que es donde se encontrará la adscripción de competencias. Esto debido a que una norma federal que choque con una estadual, cuando la primera regule un asunto exclusivamente local, será inconstitucional y, por lo mismo, no tiene caso referirse a una inexistente superioridad, sino a un asunto de competencia material.

Lo anterior puede verse como un principio general, que desde luego depende de la existencia de facultades concurrentes, coincidentes, etcétera, y en tal caso su aplicación depende de la normativa constitucional que concretamente se estudie.

Es interesante notar la postura que asumen otros autores al efecto. Por ejemplo, Carlos Santiago Nino, al comentar el artículo 31 de la Constitución argentina,¹³ concluye que el orden normativo de su país está conformado por la Constitución en la cúspide, seguida de los tratados internacionales, luego las *leyes dictadas en consecuencia de la Constitución* y al mismo nivel las leyes federales y la legislación local.¹⁴ De la postura del distinguido jurista argentino, se sigue como consecuencia el que las nor-

¹² El ámbito espacial de validez de las normas constitucionales y federales desde luego coincide, pero como ya señalamos, el primero da origen al segundo.

¹³ Artículo 31. Esta Constitución, las leyes de la nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las potencias extranjeras son la ley suprema de la nación; y las autoridades de cada provincia están obligadas a conformarse a ella, no obstante cualquiera disposición en contrario que contengan las leyes o Constituciones provinciales, salvo para la provincia de Buenos Aires, los tratados ratificados después del Pacto de 11 de noviembre de 1859. <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/capitulo1.php>.

¹⁴ Santiago Nino, Carlos, *Introducción al análisis del derecho*, 10a. ed., Barcelona, Ariel, 2001, pp. 154 y 155.

mas locales y las federales no guardan relación de subordinación en tanto regulan materias distintas y su competencia está definida por otras normas superiores.¹⁵

En la doctrina mexicana han sostenido la idea de competencia antes que jerarquía autores de muy distintas épocas, como José María Lozano,¹⁶ Miguel Lanz Duret¹⁷ y José Francisco Ruiz Massieu.¹⁸ De lo expuesto por estos autores, es evidente que coinciden en estimar que las competencias son otorgadas inicialmente en la Constitución nacional, quien atribuye materias distintas a los órdenes subordinados federal y locales.

IV. EL FEDERALISTA

He decidido utilizar como otro contrapunto a la visión de García Máynez las ideas vertidas en *El Federalista*, por la razón de que es el documento que ilustra la visión, en gran parte original, de la Constitución americana de 1787, refleja por primera vez en norma positiva la forma de

¹⁵ Desde luego, queda el tema de las *leyes dictadas en consecuencia de la Constitución*, que se abordará más adelante.

¹⁶ *Estudio del derecho constitucional patrio*, 4a. ed. facsimilar, México, Porrúa, 1987, p. 115. En este libro, Lozano enuncia una frase clásica “los Estados pueden todo aquello que la Constitución no le reserva á (*sic*) los poderes federales”, *idem*.

¹⁷ “El gobierno federal, como decíamos, actúa independientemente de los Estados, por medio de órganos o poderes propios que desempeñan funciones concedidas expresamente por la Constitución; en tanto que los Estados, por medio de los poderes locales creados por sus Constituciones particulares, ejercitan a su vez funciones propias y distintas, que les fueron reservadas por la misma Constitución al crearse nuestro régimen federal”, *Derecho constitucional mexicano*, México, CECSA, 1982, p. 29. Más adelante, el mismo autor expone: “ya que en caso de colisión entre normas federales y locales quien decide es una autoridad federal, se han aumentado las facultades jurídicas del gobierno federal”. Esta afirmación, creo, debe entenderse en el contexto de la época en que se escribió la obra (publicada por primera vez en 1931), actualmente podemos considerar que, cuando por ejemplo la Suprema Corte resuelve un asunto derivado del conflicto entre normas federales y locales, no actúa como un órgano *federal* sino como órgano constitucional.

¹⁸ Escribe el jurista guerrerense: “la Constitución general de la República instituye dos órdenes orgánicos, normativos y de competencias, de idéntica jerarquía y sometidos ambos a la propia Constitución: el federal y el estatal”, *Cuestiones de derecho político (México y España)*, México, UNAM, 1993, p. 21.

Estado conocida como *Federación*. Así, mi idea es servirme de un documento que estuvo a la mano de Eduardo García para contrastar sus ideas. Desde luego, a diferencia de los textos de Kelsen, la idea de Hamilton, Madison y Jay es dirigirse a los formadores de opinión pública, no a auditorios académicos.

Recordemos que gran parte de la resistencia ante la Constitución americana consistía en el temor de que la Federación ampliara sus facultades y se sobrepusiera a los gobiernos locales. Por lo mismo, a lo largo de *El Federalista* son varias las ocasiones en que sus autores se ocupan del asunto buscando disipar los miedos, y hay una frase que resulta particularmente interesante:

Si cierto número de sociedades políticas entran en otra sociedad política mayor, las leyes que esta última promulgue conforme a los poderes que le encomiende su Constitución necesariamente deben ser supremas para esas sociedades, así como para los individuos de que están compuestas. De otro modo sería un mero tratado, dependiente de la buena fe de las partes, y no un gobierno, que no es más que otro nombre que se da a la SUPREMACÍA Y AL PODER POLÍTICOS. Pero no se deduce de esta doctrina que los actos de la sociedad mayor que no estén *de acuerdo* con sus poderes constitucionales, sino que constituyan invasiones de las facultades restantes de las sociedades menores, se conviertan en la ley suprema del país.¹⁹

Expresamente, además, se dice: “La constitucionalidad de una ley tendrá que determinarse en todos los casos según la naturaleza de los poderes en que se funde”,²⁰ más adelante se expresa: “No hay proposición que se apoye sobre principios más claros que la que afirma que todo acto de una autoridad delegada, contrario a los términos del mandato con arreglo al cual se ejerce, es nulo”.²¹

Ciertamente los comentaristas de la Constitución americana se refieren concretamente al artículo VI de la misma, que es casi igual al 133 de la Constitución mexicana, objeto de estudio del trabajo de García Máynez, y de la visión de los publicistas americanos resultan algunas ideas centrales:

¹⁹ Hamilton, Alexander *et al.*, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 132.

²⁰ *Ibidem*, p. 131.

²¹ *Ibidem*, p. 332.

1. Las entidades conservan las facultades que no se han cedido.
2. El gobierno federal, por ejemplo la legislatura, no puede ir más allá de las facultades que se les han otorgado.
3. En caso de que una norma federal o local vaya más allá de las competencias que a dicho orden se haya otorgado, será inconstitucional, por invadir las competencias materiales otorgadas al otro ámbito.

Visto así, la visión de los primeros comentaristas de la norma máxima americana privilegiaban la división de materias más que una supuesta jerarquía, seguramente por la necesidad de reafirmar la existencia y vitalidad de los gobiernos locales. Sin embargo, al ser la norma nacional igual a la norteamericana, es interesante conocer la interpretación que la misma tuvo al inicio de su vigencia.

V. CONCLUSIONES

Considero haber descrito y refutado la tesis del derecho local como subordinado al federal, a partir de una expresión clásica de dicha postura (García Máynez) y su comparación con textos clásicos del derecho constitucional, así como algunas referencias a otros autores.

El tema de la jerarquía normativa en México ha ocupado en varias ocasiones a la Suprema Corte; y si bien no es la finalidad de este trabajo hacer un comentario de los criterios judiciales sobre el punto, sí me parece importante señalar que, según el último criterio adoptado, el orden jerárquico en México está conformado por la Constitución, los tratados, las *leyes generales* y las leyes locales y federales al mismo nivel.²²

²² LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. 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 corres-

En todo caso, este criterio no se opone a considerar al derecho local como no subordinado al derecho federal, ya que establece más bien una distinción entre las leyes emanadas del Congreso de la Unión atendiendo a si desarrollan o precisan el ámbito de competencias (leyes generales) o no (leyes ordinarias).²³ Es el antiguo asunto de las llamadas *leyes constitucionales* de las que hablaba Jorge Carpizo, en la obra ya citada.

En síntesis, concluyo lo siguiente:

1. En el Estado federal resulta de singular importancia atender los conflictos entre normas federales y locales, pues en la realidad no pueden evitarse los puntos de choque entre las mismas.
2. El tema resulta importante y actual porque, frente al surgimiento del interés por el derecho local como objeto de estudio, y a la toma de conciencia de los gobiernos locales como auténticos espacios de decisión, es necesario definir el campo de la autonomía normativa de las entidades.

ponden 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, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez. El Tribunal Pleno, el 20 de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a 20 de marzo de 2007. Véase también la tesis bajo el rubro TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.

²³ Considero que en tal sentido se puede entender la postura de Miguel Carbonell acerca de que cuando el Congreso de la Unión establece competencias, las leyes federales prevalecerán sobre las locales. En realidad, no son leyes *federales* propiamente dichas, sino *generales, constitucionales* o, para mayor claridad, *normas de distribución de competencias*, concepto en el cual se pueden encuadrar tratados, leyes y jurisprudencias. véase Carbonell, Miguel, *op. cit.*, nota 5, pp. 83-99.

3. Eduardo García Máynez se ocupó del tema en su libro *Introducción a la lógica jurídica* sirviéndose de principios de la lógica, y fijando la supremacía de la norma federal sobre la local en caso de conflicto. Es relevante su postura por dos razones: primera, la autoridad está reconocida como la de uno de los juristas mexicanos más importantes y leídos del siglo XX, con cuyas opiniones se formaron varias generaciones de estudiosos; y segunda, por el rigor con que se expone.
4. A partir de una lectura propia de Hans Kelsen y de *El Federalista*, estimo que no se trata de un problema de jerarquía de normas, sino de competencia material con base en la Constitución federal.
5. La Constitución federal no es parte del orden federal, como estima García Máynez, sino que es la instancia que crea tanto al ámbito federal como al local, por lo mismo, es un orden superior.
6. El orden constitucional se conforma de la Constitución nacional, así como de las normas que distribuyen competencias, como pueden ser jurisprudencias, tratados y leyes.
7. Mientras el orden constitucional es un orden superior, el ámbito de lo federal y el de lo local no guardan relación jerárquica entre sí, sino independencia solamente sujeta al orden constitucional.
8. No hay supremacía alguna de la norma federal sobre la local. Frente a la duda, deberán contrastarse ambas normas frente al orden constitucional, no asumir que una es superior por su origen federal o estadual.
9. Incluso, con la aceptación de las *leyes generales* no se rompe la conclusión anterior, pues dichas normas no son *federales* en razón de que, si bien provienen de la misma autoridad, su ámbito material de competencia es distinto, pues desarrollan y precisan los ámbitos de competencia normativa y administrativa de las autoridades federales y locales.
10. Los legisladores locales, y los estudiosos del derecho constitucional local deben estar conscientes, incluso a contrapelo de su formación, de que las normas federales no son superiores a las locales, y que por tanto el ámbito normativo y la posibilidad de encontrar soluciones particulares a problemas locales es un campo amplio para la legislación, el estudio y la propuesta.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- CARBONELL, Miguel, “El federalismo en México. Principios generales y distribución de competencias”, en CIENFUEGOS SALGADO, David (coord.), *Constitucionalismo local*, México, Porrúa, 2005.
- CARPIZO, Jorge, “La interpretación del artículo 133 constitucional”, en *id.*, *Estudios constitucionales*, 6a. ed., México, Porrúa, 1998.
- Constitución Nacional de la República Argentina*, <http://www.senado.gov.ar/web/interes/constitucion/capitulo1.php>
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción a la lógica jurídica*, México, Colofón, 2004.
- Introducción al Estudio del derecho*, 41a. ed., México, Porrúa, 1990.
- IUS 2006*, disco óptico, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2007.
- HAMILTON, Alexander *et al.*, *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1995.
- , *Teoría general del Estado*, México, UNAM-Ediciones Coyoacán, 2004.
- LANZ DURET, Miguel, *Derecho constitucional mexicano*, México, CECSA, 1982.
- LOZANO, José María, *Estudio del derecho constitucional patrio*, 4a. ed. facsimilar, México, Porrúa, 1987.
- MOUSKHELI, M., *Teoría jurídica del Estado federal*, México, Ediciones Casa Poletti, s/f.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco, *Cuestiones de derecho político (México y España)*, México, UNAM, 1993.
- SANTIAGO NINO, Carlos, *Introducción al análisis del derecho*, 10a. ed., Barcelona, Ariel, 2001.

