

Xavier Díez de Urdanivia F.

El Bloque Constitucional en Coahuila

INTRODUCCIÓN

El 21 de junio de 2005 fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila una enmienda al artículo 194 de su Constitución Política, cuyo texto es desde entonces el siguiente:

“El Estado no reconoce más la [sic] ley fundamental para su gobierno interior, que la presente Constitución y ningún Poder ni Autoridad, puede dispensar su observancia.

“Esta Constitución, las cartas de los derechos fundamentales locales y demás leyes fundamentales locales, serán parte de la ley suprema coahuilense. Este bloque de la constitucionalidad local se conformará y modificará bajo el mismo procedimiento previsto en el artículo 196 de esta Constitución.

“Los magistrados y jueces están sometidos a esta Constitución y a la ley conforme a ella. Todo juez tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir los principios, valores y reglas bajo el estado humanista, social y democrático de derecho.

“El sistema de justicia constitucional local previsto en esta Constitución, es la garantía de defensa judicial del bloque de la constitucionalidad local dentro del régimen interno del estado”.

Aunque en toda su bastedad la redacción del texto ofrece motivos sobrados de reflexión y material amplio para los comentarios, a los fines del presente estudio interesa particularmente la introducción de la noción —inédita en los textos jurídicos positivos y de la que la doctrina se ha ocupado muy escasamente en México— de “bloque de la constitucionalidad” o “bloque constitucional”, cuyos orígenes se remontan al derecho francés.

¿Qué significado tiene ese concepto? ¿Cómo ha de interpretarse ese artículo? ¿Tiene algún sentido haber incorporado en la Constitución local esa noción? Para responder esas cuestiones —y quizás otras más que en camino aparecerán— es necesario desentrañar el sentido definitorio de esa aparentemente novedosa expresión, además de evaluar la definición incorporada en la Constitución de Coahuila —inserta en un contexto federal cuya integridad sistémica

no puede ser soslayada— tanto como la fortuna, en todo caso, de los términos del texto específico adicionado a la Constitución local.

Es así que el presente estudio se propone revisar los orígenes y evolución del concepto, su incorporación a diversos regímenes jurídicos, su connotación teórica y la procedibilidad de su adopción en los regímenes federales, especialmente el mexicano, así como el tino de incluirlo en las constituciones locales que en ellos ocupan un sitio en el sistema de fuentes. Para ello, se procederá al análisis del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la luz de la noción de “bloque” así configurada, para proceder finalmente a la evaluación de su incorporación a la Constitución coahuilense.

1. ORÍGENES DE LA NOCIÓN DE “BLOQUE CONSTITUCIONAL” EN FRANCIA

Al principio de la década de los años setenta surgió en el ámbito doctrinal del derecho francés la expresión “bloque de constitucionalidad”, para hacer referencia al conjunto de normas que en ese sistema se consideran fundamentales y comparten por lo tanto las características de supremacía correspondientes a la Constitución en ese sistema jurídico.

La necesidad de definir en ese país la composición del nivel normativo de superior rango procede de las peculiares características de su Constitución, puesto que reconoce una jerarquía suprema —además del articulado de ella, propiamente dicho— a varios otros textos a los que él mismo remite.

En efecto, dicha Constitución reenvía en su preámbulo al de la de 1946 y a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, así como, según una reciente enmienda, a la Carta del Medio Ambiente de 2004.

En esa virtud, las consideraciones efectuadas por el Consejo Constitucional francés, que tiene a su cargo la revisión preventiva de las leyes orgánicas —de manera forzosa— y ordinarias —potestativa— para acreditar su apego a los principios constitucionales antes de su promulgación (según dispone el artículo 61 constitucional) ha partido generalmente de una consideración amplia sobre un conjunto de normas que, según su determinación, están ubicadas en el primer nivel normativo y al que se refiere como “principios y reglas de valor constitucional” que, deben ser, por lo tanto, “respetados por la ley”.

Aunque hoy se ha depurado para alcanzar una denominación homogénea, no siempre fue así. El profesor B. Jeanneau, por ejemplo, se refiere a ese conjunto de principios y reglas como *bloque de la legalidad constitucional*, en el que incluye “en primer lugar, los principios invocados en el preámbulo (de la Constitución vigente) y las declaraciones de derechos a las cuales él remite;

después, las disposiciones contenidas en el cuerpo mismo de la Constitución; en fin, las leyes orgánicas que son su prolongación”.¹

Por su parte, Pierre Pactet considera que “existe en la mayor parte de los Estados y, en todo caso, en aquellos que han instituido un control de conformidad a la Constitución, un bloque de la constitucionalidad que excede la Constitución escrita propiamente dicha. En Efecto, él puede comprender también ciertas aportaciones de la costumbre e incluye sobre todo los desarrollos constitucionales desprendidos del texto por la jurisprudencia”.²

Los elementos del bloque para este último autor son: a) la base textual, que se identifica con la Constitución escrita, debiendo entenderse por este elemento no solamente el texto mismo, sino también —cuando existen— los de los preámbulos y declaraciones que le precedieron o aquellos a los que hace referencia. Tienen ellos —según asevera Pactet— “el mismo valor constitucional que el texto de la Constitución desde que está previsto un control de la constitucionalidad que garantiza su respeto”; b) un “nivel jurídico un poco inferior”, compuesto por los textos de aplicación de la Constitución que aparecen con su prolongación necesaria y que en Francia, según él afirma, se trata esencialmente de las leyes orgánicas que, si bien no tienen por sí mismo valor constitucional, no obligan menos que la Constitución al ejecutivo y al legislador; c) las aportaciones eventuales de la costumbre a las que no atribuye sino un modesto lugar en el “bloque de la constitucionalidad”, porque las reglas consuetudinarias no pueden ser, en su concepto, más que supletorias o interpretativas en esta materia; las construcciones constitucionales de la jurisprudencia, que al contrario de la costumbre juegan un papel determinante en la formación y el desarrollo del “bloque de la constitucionalidad”.

Por su parte, Louis Favoreau, a quien se atribuye haber acuñado la expresión en estudio, sostiene que no puede entenderse su significado actual sin atender a su evolución. Por lo tanto, parte del análisis de las principales decisiones adoptadas por el Consejo a partir de los años setentas y distingue en ellas un amplio margen de libertad para utilizar la noción de *principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República* —que es central para el caso— sobre todo en sus decisiones de 2 de diciembre de 1976 (sobre derechos de defensa), de 12 de enero de 1977 (sobre libertades individuales) y de 23 de noviembre de 1977 (sobre libertad de enseñanza y libertad de conciencia).³

¹ JEANNEAU, Benoît. *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*. Mémentos Dalloz, París, 1991.

² PACTET, Pierre. *Institutions Politiques. Droit Constitutionnel*. Masson, París, 1994.

³ FAVOREAU, Louis, y RUBIO LLORENTE, Francisco. *El bloque de la constitucionalidad*, Cuadernos Civitas, Universidad de Sevilla, 1991.

En esos tiempos la magnitud del espectro interpretativo adoptado por el Consejo permitía designar como *de valor constitucional* una serie de principios republicanos básicos, aun cuando no estuvieran contenidos en la Declaración de 1789 o en el preámbulo constitucional de 1946, a lo que hay que agregar que, en 1979, el Consejo pareció además consagrar la existencia de dos principios generales del derecho con valor constitucional: la separación de poderes y la continuidad de los servicios públicos.⁴

Por fin, a partir de 1976, según reseña Favoreau, el Consejo adoptó la expresión “principios de valor constitucional” para designar a las normas de ese nivel que no están consignadas textualmente en la Constitución de la Quinta República, especialmente aquellos de carácter fundamental “reconocidos por las leyes de la República”.

A partir de los años ochenta, sin embargo, se restringió la categoría de normas de referencia para establecer una composición del bloque de constitucionalidad integrado por el propio texto constitucional de 1958, la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, el preámbulo constitucional de 1946 y las leyes de la República “en la medida de que sean portadoras de principios fundamentales”; las tres primeras como elementos esenciales y la última como marginal del bloque.

Los textos constitucionales no merecen una atención detenida, porque la referencia es clara al articulado fundamental vigente en Francia, y es inconcuso que su aplicación está dotada de la primacía y supremacía características de toda Constitución.

En cuanto a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, conviene apuntar que el Consejo Constitucional —según Favoreau señala— ha adoptado el criterio firme, a partir del 16 de julio de 1971, de que es en su integridad aplicable como norma de valor constitucional, en virtud de la remisión que a ella hace el preámbulo. Se le atribuye un valor jerárquico por lo menos equivalente al de los otros componentes esenciales del bloque, especialmente por lo que se refiere al preámbulo de 1946.⁵

Menos preciso es el elemento al que se alude como *principios fundamentales reconocidos por las leyes de la república*, que constituye también, al menos cuantitativamente, el de menor relevancia entre los criterios utilizados por el Consejo para nutrir sus resoluciones, lo que ha conducido a criterios cada vez más restrictivos para acotar el concepto.

⁴ *Ibid.*

⁵ Conviene recordar que dicho preámbulo es, sobre todo, una declaración de derechos económicos y sociales, complementaria de la Declaración de 1789.

En principio, la asimilación que solía a hacerse en los primeros tiempos entre *tradición republicana* y *principios fundamentales reconocidos por las leyes de la República*, se ha descartado al decantarse el segundo concepto para quedar establecido que “la tradición republicana no podrá ser invocada con provecho para sostener que un texto legislativo que la contradiga es contrario a la Constitución salvo en la medida en que dicha tradición haya engendrado un principio fundamental reconocido por las leyes de la República”.⁶

Quiere decir lo anterior que para que sea aplicable uno de esos principios, debe reunir las siguientes características: a) debe estar incluido en una legislación republicana (no la emitida bajo cualquier otro régimen) antes del 27 de octubre de 1946, fecha en que entró en vigor la Constitución a cuyo preámbulo remite la vigente; b) no debe haber ninguna excepción a la tradición, lo que quiere decir que, si en una sola de las leyes subsecuentes vigentes deja de contenerse en principio, la tradición se tendrá por interrumpida y por lo tanto “no podría contemplarse como generadora de un principio fundamental reconocido por las leyes de la República en el sentido del párrafo 1° del preámbulo de la Constitución de 1946”,⁷ porque el preámbulo de la ley fundamental — incorporado por la vigente — lo establece de tal manera.

A partir de las anteriores consideraciones, el Consejo Constitucional francés ha reconocido, a través de sus resoluciones, los principios siguientes: a) la libertad de asociación; b) los derechos de defensa; la libertad individual; la libertad de enseñanza; la libertad de conciencia; la independencia de la jurisdicción administrativa; la independencia de los profesores de universidad (libertad de cátedra); la competencia exclusiva de la jurisdicción administrativa en materia de anulación de actos de la autoridad pública, y la tutela judicial de la propiedad privada, así como los derechos y deberes contenidos en la “Carta” del medio ambiente de 2004, que ha quedado también mencionada en renglones anteriores. La jerarquía entre las normas que lo integran de igual rango.

Por contrapartida no forman parte del bloque los reglamentos de las asambleas legislativas, las normas internacionales y los principios generales del derecho, conforme a la jurisprudencia del Consejo Constitucional, siempre según la referencia que a ella hace Favoreau.

⁶ FAVOREAU, L. y RUBIO LLORENTE, F., *op. cit.*, p. 24.

⁷ *Ibid.*, p. 31.

2. EL “BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD” EN ESPAÑA

A diferencia de lo que ocurrió en Francia, en España la noción fue introducida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, a partir de 1982, que la emplea usualmente, aunque su uso no haya sido constante ni su sentido unívoco.

Según esa jurisprudencia, la mayor parte de las decisiones que han determinado incluir en el bloque español algunos ordenamientos, parte de un criterio fundado en la función de esas normas, más que en razón de su naturaleza o estructura, aunque este último criterio no ha estado ausente de dichas resoluciones, pues, si bien es un número menor, lo cierto es que ha sido considerado.

El tribunal español se ha nutrido aparentemente, sobre todo, de un criterio eminentemente orgánico, porque mientras excluye del bloque todas las leyes sobre desarrollo y regulación de derechos fundamentales, enfatiza la inclusión de aquellos ordenamientos relativos a la delimitación de competencias entre el llamado *Estado Español* y las comunidades autónomas, aunque es posible detectar alguna imprecisión en los criterios que tal tribunal ha sustentado para referirse al bloque de la constitucionalidad, puesto que, aun cuando se circunscribe al criterio competencial, no es claro frente a los específicos y los genéricos. En unos casos se inclina para considerar al bloque como el “conjunto concreto de normas aplicables al caso” (a un caso particular), mientras que en otros se refiere a él como “el elenco de todas las normas que prevalecen sobre las restantes leyes...”⁸

Existe entonces una seria equivocidad en los criterios jurisprudenciales españoles, puesto que en algunos casos se inclina por comprender en el bloque sólo las normas que tienen que ver con la delimitación aludida de competencias, mientras que en otros incluye todas aquellas normas cuya infracción puede determinar la inconstitucionalidad de una ley.

Sobre ese particular, Francisco Rubio Llorente refiere el hecho de que los autores, sin mayor profundización que justifique científicamente la postura adoptada, se han dividido entre uno y otro criterio; cita a Santiago Muñoz Machado, que en su obra *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, identifica al bloque como el conjunto de “los instrumentos normativos que, junto con la Constitución, y como complemento de ésta, es preciso tener en cuenta en todo momento para determinar con exactitud el régimen de una determi-

⁸ *Ibid.*, pp. 42 y ss.

nada competencia en el sentido de si pertenece al Estado o a las Comunidades Autónomas, y en qué sentido”.⁹

En pro del argumento contrario, cita a Ignacio Otto, quien vincula el tema con el de las fuentes y se refiere al bloque como el conjunto de “todas aquellas leyes cuya infracción determina la inconstitucionalidad de otras leyes que tienen, sin embargo, idéntico rango a las primeras”.¹⁰

En otro tenor de las opiniones que en España se conectan con el tema, destaca la discordancia, por ejemplo, en cuanto a incluir en el bloque las normas relativas a las materias que la Constitución española reserva para el ejercicio del Estado español en el apartado 1 de su artículo 149 (tales como las relativas a la igualdad entre los españoles, relaciones exteriores, migración, etc.), tema respecto del cual el ya citado Muñoz Machado se inclina por la afirmativa, en tanto que autores de la talla de Eduardo García de Enterría se inclinan por excluirlas del bloque.

Tal confusión se desprende, a juicio de Rubio Llorente, del hecho de que la cuestión no ha sido abordada por la doctrina española de modo directo y a fondo, puesto que el problema ha sido acometido partiendo en todos los casos de dar por hecha la existencia del bloque como resultante natural del derecho positivo, sin ahondar más que, en todo caso, hasta donde es necesario para explicar su existencia.

Ciertamente —como bien apunta Francisco Rubio— no se da en España la misma circunstancia que en Francia, motivó la configuración de aquel conjunto de normas que ha dado en llamarse “bloque de la constitucionalidad”, pues en esa república el problema planteado por el reenvío que hace el preámbulo constitucional a otros cuerpos de normas (ya no vigentes, incluso, en el tiempo de su expedición) y aun el discutible valor normativo de éste y su gran laconismo, hacían necesaria una definición que determinara sus alcances y, sobre todo, el valor de las normas que por su virtud habían de incorporarse a la vida fundamental del derecho en Francia.

En España, por el contrario, la expresión parece haber sido adoptada para enunciar un problema que tiene que ver más con la incorporación al primer rango jerárquico de un cúmulo de normas sub-constitucionales que tienen que ver con la delimitación de competencias entre el *Estado Nacional* y las comunidades autónomas.

⁹ *Ibid.*, p. 95.

¹⁰ *Id.*, p. 100.

El debate en España, entonces, parece girar en torno a un eje en cuyos polos se ubican, por una parte, el rango de “las leyes orgánicas” y, por la otra, la distribución hecha por el constituyente de las potestades legislativas entre el *Estado* y las comunidades autónomas.

Para entender esta configuración, es conveniente recordar que la Constitución Española del 27 de diciembre de 1978, en su artículo 2º, reconoce y garantiza el derecho de la autonomía de las nacionalidades y regiones que integran “la indisoluble unidad de la nación española”, así como la solidaridad entre todas ellas.

En esa virtud es que ha previsto también la existencia de potestades legislativas territoriales (derivadas siempre, puesto que su validez exige el dictado ulterior de los *Estatutos de Autonomía*, que son caracterizados como “Ley Orgánica” y cuya sanción final corresponde a las Cortes Generales).¹¹

Quiere ello decir que mediante los Estatutos de Autonomía puede haber un reparto territorial del poder político (incluida la potestad de legislar) entre el Estado (o gobierno central) y los órganos autonómicos, a la manera, en alguna medida, de lo que ocurre en los estados federales.

Por lo tanto, la división imperante en la doctrina española no es ajena a la introducción de esa forma de distribución de las potestades públicas que suele caracterizarse como “estado regional” y que, sin ser reconocido expresamente como federalismo, se ubica en un punto que mucho lo aleja del formato propio de un estado unitario, mientras lo acerca a uno federal, lo que lo hace partícipe de algunas características propias de este último. Tampoco es ajena esa división de potestades a la introducción hecha por el constituyente de 1978 del concepto de *Ley Orgánica*, que no era usual en el derecho español y que, según todo indica, fue tomado de la terminología francesa.

A pesar de las notorias diferencias entre ambas caracterizaciones conceptuales en España, es significativa la coincidencia entre una y otra corriente doctrinaria respecto de que hay normas de valor constitucional que, sin embargo, no están contenidas de manera expresa en el documento formal que se llama Constitución.

También hay, según parece, un punto de coincidencia según los autores españoles, respecto de que el problema se cifra ahí en determinar el valor constitucional de las leyes orgánicas propias de la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas.

¹¹ *Id.*, p. 101.

Esto resulta evidente si se atiende a la opinión de Francisco Rubio Llorente, en el sentido de que el bloque de constitucionalidad tiende a coincidir con el concepto de “Constitución total o global”, del que dice que es “simplemente el complejo normativo, el conjunto de normas positivas de rango superior (no un mero supuesto lógico jurídico) que distribuye territorialmente el poder (especialmente, pero, no sólo, el Poder Legislativo) entre unas instancias centrales cuya competencia, objetiva o materialmente limitada, se extiende sin embargo, en el espacio, a la totalidad de territorio, y a otras instancias territoriales, cuya competencia es limitada tanto material como espacialmente [de tal modo que] parece evidente que ha de considerarse también integradas en la Constitución total aquellas normas que imponen límites al legislador central o territorial [...] sobre todo las normas que consagran derechos fundamentales...”.¹²

El problema, así, parece surgir de la ruptura de un sistema —el del *ancien régime*— en el que la coincidencia entre “Constitución Formal” y “Constitución Material” era plena. Al sustraerse el documento fundamental (la Constitución formal) una parte —la más importante, según Rubio Llorente— de las normas de delimitación competencial, surge la cuestión central de determinar la jerarquía normativa de aquellos ordenamientos que, según P. Cruz Villalón —citado por Rubio Llorente— han dado origen a la “desconstitucionalización del Estado”.¹³

Los términos del debate, tal cual lo delimita Rubio, tienen ineludibles reminiscencias de la teoría kelseniana que distingue la *Constitución formal* de la *material*, a partir de la idea de que en esta última se incluyen aquellas normas relativas a las facultades propias del órgano capacitado para emitir las normas fundamentales, que son por lo tanto el rango supremo en un orden jurídico determinado.¹⁴

A partir de esa teoría es que se puede afirmar —como lo hace Rubio Llorente— que “el bloque de la constitucionalidad, con independencia de la forma que revisten las distintas normas que en él se integran, es el núcleo esencial de la Constitución del Estado español como Estado compuesto”.¹⁵

Así pues, la noción de bloque de la constitucionalidad que nació en Francia con un sentido y una finalidad distintas, responde y se adapta a las necesidades de España para resolver un problema que, aunque diferente en su configura-

¹² *Ibid.*, p. 102.

¹³ *Id.*, p. 117.

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Kelsen, Hans. *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1995.

ción, es semejante en su esencia por cuanto responde a la oportunidad de resolver un problema de contenido jurídico y rango formal en ambos sistemas.

Tras el análisis precedente, es posible concluir que en su parte más importante, el bloque de la constitucionalidad español está integrado por normas que son formalmente constitucionales, a lado de otras que no lo son y están contenidas en los estatutos de autonomía, que según el consenso de la doctrina tiene un rango mayor del que se asume para el resto de las leyes, orgánicas u ordinarias, lo que induce a la afirmación de que las primeras son normas “primarias”, en tanto que las últimas bien pueden llamarse “secundarias”, pero ambas de valor materialmente fundamental.

Independientemente del contenido concreto del bloque español, es rescatable la esencia que a su concepto distingue, pues en última instancia se encuentra en él un conjunto de normas de valor supremo, no importa que, ya en el seno del propio conjunto, las haya primarias o secundarias.

En suma, puede afirmarse que la doctrina española perfila una noción que comprende, como sostiene de Otto, “todas aquellas leyes cuya infracción determina la inconstitucionalidad de otras leyes que tienen, sin embargo, idéntico rango a las primeras”.¹⁶

3. LA NOCIÓN DEL “BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD” EN LOS RÉGIMENES FEDERALES

Que la Constitución es la norma fundamental, dotada de primacía y supremacía, es un axioma jurídico fuera de toda duda. El punto a debate se ciñe a determinar si sólo la Constitución en sentido estrictamente formal es tal, o si, por el contrario, existen normas que deben ser comprendidas en ese rango supremo sin constar en el texto rigurosamente constitucional, en todo caso, cuáles han de ser incluidas en él.

Al tratar el problema que en tal sentido se enfrenta en España, quedó sentado que tiene que ver con el esquema distributivo de competencias entre el “Estado” y las “Autonomías”, lo que establece un parangón que a mi juicio es muy claro, con los regímenes federales, pues si ocurre así en un estado unitario, puede inferirse válidamente, por mayoría de razón, que en todo aquel que ha adoptado un régimen federal se ve subrayado el esquema, dado que existe también un marco distributivo de competencias diseñado a partir de autonomías constitucionales originarias.

¹⁶ Citado por FAVOREAU, L., y RUBIO LLORENTE, F., *op. cit.*, p. 103.

En efecto, la coexistencia —coextensa y contemporánea— de regímenes jurídicos que tienen lugar en los estados federales, impone la necesidad de definir cuál es el marco infranqueable que se deriva de la supremacía constitucional general, misma que constituye una característica esencial de esta forma de gobierno.

En principio, se debe partir del concepto esencial de federalismo, que se circunscribe a ser de una técnica constitucional para la distribución de potestades autónomas originales entre entidades jurídicas que son entre sí distintas y que coexisten en un espacio, en un tiempo y sobre comunidades determinadas.¹⁷ Así las cosas, la que en el derecho estadounidense se llama *cláusula de supremacía nacional* debe ubicarse en la justa medida que impone la naturaleza de un régimen federal.

La cuestión que se suscita requiere dirimir la polémica que, en términos arquetípicos, ha quedado planteada en los términos siguientes: de una parte, hay quienes sostienen que la “supremacía nacional” implica que las leyes del Congreso federal son capaces de imponer obligaciones a cargo de los estados federados (y aun de los servidores públicos de ellos), postura en la cual se inscriben Bernard Schwartz en los Estados Unidos¹⁸ y Mario de la Cueva en México;¹⁹ de otra, quienes —más en el orden de un genuino federalismo— sostienen que, en las materias comunes a todos, es supremo el derecho de la Unión, mientras que en cuanto a competencias expresas y residuales lo es el de la instancia a la que corresponda la atribución, bien sea que se trate del gobierno de la Unión o de los estados federados.

En estos casos, entonces, el problema queda planteado a partir —otra vez— de la definición del marco supremo. ¿Es acaso toda ley federal superior en rango a las locales? ¿Ocurre, en cambio, que cada ley es suprema en su ámbito si se inscribe en el rango fundamental reservado por la Constitución? Mucho puede contribuir a la solución de esta disyuntiva, según estimo, la noción de *bloque constitucional* antes analizada.

Cabe partir, para ello, de la consideración de que la tradición constitucionalista es congruente cuando, se insiste, le atribuye a la Constitución de un estado la calidad de supremacía, queriendo decir con ello que —en la terminología Kelseniana— es la norma fundamental porque en ella descansa la validez de sí

¹⁷ Vid. DÍEZ DE URDANIVIA FERNÁNDEZ, Xavier. *El Sistema Federal Mexicano. Antecedentes, evolución y perspectivas*, FUNDAP, Querétaro, 2003.

¹⁸ SCHWARTZ, Bernard. *Los Poderes del Gobierno. Comentarios sobre la Constitución de los Estados Unidos*. Facultad de Derecho, UNAM, 1966.

¹⁹ DE LA CUEVA, Mario. *Teoría de la Constitución*, Porrúa, 1962.

misma y de todas las otras normas que integran el orden jurídico. Por ello es, a un mismo tiempo, suprema y primera.

A diferencia de lo que ocurre en los estados unitarios y regionales, en las federaciones, el problema se da en principio por la coexistencia de las autonomías que está integrada en ellas, sujetas a un mismo ordenamiento constitucional general, que distribuye las competencias de origen, otorgando y reservando atribuciones exclusivas a uno u otro orden de los previstos.

Si sólo esto último no bastara para plantear el problema en un mismo régimen federal cualquiera, la situación se complica en aquellos que, como el nuestro, se cataloga como “Ley Suprema” no sólo a la Constitución, sino también a las leyes que le den seguimiento —o que de ella emanen— expedidas por el Congreso general, y a los tratados internacionales que cumplan los requerimientos previstos para ello por el orden positivo.

Por su trascendencia y por ser paradigma de todo régimen federal contemporáneo, conviene iniciar con una referencia al concepto de “ley suprema” que emplea la Constitución de los Estados Unidos de América, cuyo artículo VI, párrafo segundo, dice:

*Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que sean expedidas en seguimiento de ella; y todos los tratados suscritos, o que se suscriban, bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la ley suprema del territorio; y los jueces en cada estado se ajustarán a ella, a pesar de que cualquiera Constitución o leyes de algún Estado disponga lo contrario.*²⁰

Al margen de lo que pueda ocurrir en materia de responsabilidad internacional por la inadecuación de un tratado a la Constitución de un estado determinado, en aquellos países federales que, como el nuestro, han seguido el modelo de los Estados Unidos, se aprecia con claridad el problema de determinar el sentido de tal disposición y sus alcances, lo que conlleva innegables y graves consecuencias prácticas.

En los Estados Unidos, la Corte Suprema ha definido el criterio de que los estados “no pueden de ninguna manera inmiscuirse en el funcionamiento del Gobierno Federal”, así como el de que la acción federal (ya sea en la forma de ley, tratado, decisión judicial o acto administrativo), si es por sí misma constitucional, debe prevalecer sobre la acción estatal que sea incompatible con aquella”; dichos criterios se deben a la interpretación del juez Marshall y fue-

²⁰ El texto original en inglés, para la traducción transcrita, fue tomado de *The Constitution of the United States*, Mentor, NY, 1984.

ron adoptados en *McCulloch vs. Maryland* el primero de ellos, y en *Gibbons Vs. Ogden*, el segundo.²¹

En esta última resolución, por ejemplo, Marshall postula que “se ha sostenido que si una ley, aprobada por un estado en ejercicio de su reconocida soberanía, entra en conflicto con una ley aprobada por el Congreso de conformidad con la Constitución, ellas afectan la competencia, y se afectan mutuamente como poderes iguales y opuestos. Pero los creadores de nuestra Constitución previeron este estado de cosas, y tomaron providencias al efecto, declarando la supremacía, no sólo de la Constitución misma, sino también de las leyes elaboradas en su cumplimiento. La nulidad de cualquier ley, incompatible con la Constitución, se produce por la declaración de que la Constitución es la ley suprema. La apropiada aplicación de la parte de la cláusula que confiere la misma supremacía a las leyes y tratados, se refiere a las leyes de los cuerpos legislativos estatales que no trascendieron sus poderes, pero que, aunque promulgadas en el ejercicio de poderes reconocidos a los estados, se interponen o son contrarias a las leyes del Congreso elaboradas en cumplimiento de la Constitución, o a algún tratado celebrado conforme a la autoridad de los Estados Unidos. En todos esos casos, la ley del Congreso, o el tratado, es supremo [sic]; y la ley del estado, aunque promulgada en ejercicio de poderes no controvertidos, debe someterse a aquellos”.²²

Bernard Schwartz aduce, fundado en ese criterio, que en cualquier caso “la norma básica de la Constitución es que sea lo que sea lo que ordene el gobierno central dentro de la amplia esfera siempre en expansión de su autoridad, es ley suprema, de observancia forzosa como tal, y obligatoria no menos para los ejecutivos, legislaturas y tribunales estatales, que para los funcionarios de la misma nación. Si se ve que la acción estatal es incompatible con cualquier ejercicio legítimo del poder por parte del Gobierno federal, pierde todo derecho a la validez. Y esto es cierto, aun cuando la acción del estado en cuestión se ejerce [sic] dentro de una esfera en la cual los estados podrían actuar, de no existir tal incompatibilidad. Por efecto de la Cláusula de Supremacía debemos concluir [...] que los poderes federales y estatales no están en el mismo pie de igualdad”.²³

La postura de Schwartz, por respetable que sea, parece excesiva no sólo a la luz del sistema constitucional federal norteamericano, sino también del texto

²¹ Cf. BARRETT JR., Edward, y COHEN, William. *Constitutional Law*, University Casebook Series, The Foundation Press, Mineola, NY, 1981.

²² *Id.*

²³ SCHWARTZ, B., *op. cit.*, 54.

mismo del artículo VI de la Constitución Estadunidense y aun de la Jurisprudencia sentada a partir del criterio que sustentara el juez Marshall.

En efecto, del texto constitucional, del de los fallos invocados y aún de la opinión de Schwartz, se desprenden tres notas fundamentales que es imposible pasar por alto y que conducen a una conclusión diversa de aquella a la que, en un evidente exceso, arriba ese autor.

Esas tres notas son: la mención de que las leyes son supremas cuando se emitan en cumplimiento de la Constitución; el hecho de que de ella se desprende un sistema que confiere a la Unión nada más las facultades que la propia ley básica le confiere, asignándole las restantes —las residuales, según son llamadas en la doctrina por lo general— a los estados; por último, el hecho de que la supremacía federal se asigna a las leyes (y a los tratados firmados conforme a las facultades expresas) y no a los funcionarios, aunado al evento de que tales leyes (y en todo caso los actos que en ellas se funden) debe obedecer a la competencia asignada, que se basa no en otra cosa que en las facultades expresas que la Constitución le confiere al Congreso de la Unión Federal.

Por eso en fechas más recientes la Corte Suprema estadounidense se ha pronunciado en un sentido diverso, abandonando el criterio absurdo —aunque tal vez históricamente justificado— que adujo Marshall. Tal cosa sucede, por ejemplo, en *Rice Vs. Santa Fe Elevator Corp.*, donde la Corte Suprema sostiene que cuando el Congreso (de la Unión) legisla en un campo que los estados han ocupado tradicionalmente, se debe partir de asumir que los poderes históricos de los estados no son remplazados por la ley federal “a menos que ese sea el claro y manifiesto propósito del Congreso”.²⁴

Es claro que en el derecho estadounidense la jurisprudencia ha matizado el precepto constitucional por la vía de hacer prevalente la unión frente a la disgregación, siempre latente en los regímenes federales si se lleva al extremo de las autonomías estatales. Sin embargo, la conclusión jurisprudencial parece excesiva en un régimen que, justamente, se caracteriza en su esencia por la coexistencia de autonomías normativas exclusivas, en un marco jurídico que, no obstante, garantiza la unidad nacional.

Como sea, es evidente que la jurisprudencia norteamericana ha atendido el problema planteado por el conflicto de leyes federales y locales y no se ha ocupado, abierta y directamente, del rango de los tratados y leyes federales frente al resto del orden jurídico. También es evidente que la redacción del artículo VI incorpora al rango normativo supremo las leyes de los estados

²⁴ *Id.*, p. 55.

Unidos que se expidan en cumplimiento de la Constitución, así como los tratados suscritos bajo la autoridad de los mismos Estados Unidos.

Tal sería entonces, en nuestro concepto, el bloque de la constitucionalidad que en ese mismo sistema jurídico acarrearía la nulidad de las leyes y ordenamientos que a tal ley suprema se opongan, incluyendo las normas federales no emanadas de manera directa de la Constitución y, por supuesto, las de naturaleza local.

El texto argentino es, como el mexicano, una virtual traducción del estadounidense; el brasileño es más lacónico, tanto como lo es el venezolano, pero estos dos permiten dilucidar qué es nada más la Constitución federal la ley suprema en cada país, a diferencia de lo que ocurre en Argentina, país en el que el bloque quedaría integrado de similar manera a lo que ocurre en los Estados Unidos y, según se adelanta, en México.

4. EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA VIGENTE

Adoptada en esencia por nuestra Constitución federal vigente la previsión del artículo VI estadounidense, se incorporó por primera vez a nuestro régimen positivo en el artículo 126 de la Constitución de 1857.

Su texto decía: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, serán la ley suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados”.

Si bien se ve, se trataba de una traducción casi literal del modelo estadounidense, misma que coincide substancialmente con el texto vigente (con la salvedad de que, habiéndose suprimido el Senado por la Constitución de que el texto transcrito forma parte, la aprobación de los tratados se asigna al Congreso, unicameral entonces).

Esa característica convalida para el presente los comentarios que formularon los juristas contemporáneos de la vigencia de esa Constitución, por lo que se invoca en este espacio la autoridad de algunos de ellos, muy destacados.

En primer lugar atendemos la opinión de D. José Ma. del Castillo Velazco, vertida en su obra *Apuntamientos para el Estudio del Derecho Constitucional Mexicano*.²⁵

²⁵ CASTILLO VELAZCO, José Ma. *Apuntamientos de Derecho Constitucional*, Ed. Facsimilar, T.S.J. D.F., 1993.

Dice este autor que “declarando el artículo 126 que la Constitución, las leyes del Congreso Federal que emanen de ella y los tratados, son la ley suprema de la Unión, ha establecido la supremacía en el orden político. En el judicial, es decir en la aplicación práctica, establece la misma supremacía, ordenando a los jueces de cada estado que se arreglen a dicha Constitución, leyes del Congreso de la Unión y los tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones ó leyes de los estados; haciéndose con este precepto imposible todo género de conflicto entre la constituciones y leyes de los estados, y la Constitución y leyes federales, las cuales son superiores, porque son la ley suprema, la ley ante la cual deben inclinarse todos los poderes, todas las leyes y todos los intereses particulares”.

Por su parte, el jurista Ramón Rodríguez, en su obra *Derecho Constitucional*, sostiene que “si las leyes que emanen de la Constitución y los tratados internacionales contravienen los preceptos de la misma Constitución, violando las garantías constitucionales, vulnerando o restringiendo la soberanía de los estados o alterando los derechos del hombre y del ciudadano, tales leyes y tratados no se ejecutan, no se cumplen, porque la justicia federal puede y debe impedirlo con el fundamento solo y legal de que contraviene los preceptos constitucionales. Luego que la única ley que en rigor legal, ideológico y gramatical, puede llamarse suprema, es la Constitución. No es cierto por lo mismo, que las leyes que de ella emanen y los tratados internacionales sean leyes de la República”.²⁶

Eduardo Ruiz, por su parte, enfatiza el texto del artículo 40 de la Constitución de 1857 (idéntico al mismo numeral de la de 1917) para fundar su opinión en el sentido de que la supremacía de las leyes federales y los tratados, solamente pueden darse cuando corresponden a facultades conferidas a los poderes federales por la propia Constitución.²⁷

No deja de percibirse una preocupación por mantener la unidad, frente a la posible disgregación de una Federación naciente, apremiada por una posible prevalencia de excesivo celo en el mantenimiento de la “soberanía” local.

Curiosamente fue una preocupación presente también en los primeros tiempos de la Federación estadounidense (que se hace evidente en el fallo de *Madison Vs. Bradbury* ya citado) y en la Argentina. Por esa razón los analistas constitucionales de aquella época enfatizan, por una parte, la “supremacía nacional” confundiéndola con una supuesta “supremacía federal”, dando por

²⁶ RODRÍGUEZ, Ramón. *Derecho Constitucional*, Ed. Facsimilar, T. S. J.D. F., 1993.

²⁷ Citado por FAYA, Jacinto. *Leyes Federales y el Congreso de la Unión. Teoría de la Ley Mexicana*, Porrúa, 1991.

sentada la supremacía absoluta de la Constitución general, en clara congruencia con los principios del entonces recién nacido constitucionalismo contemporáneo, cuyo parteaguas está señalado por la constituciones de Estados Unidos y Francia, expedidas a fines del siglo XVIII.

Es natural, entonces, que en los regímenes federales se planteara la preocupación más bien en torno de la normatividad secundaria y, dentro de ella, se destacara la prevalencia del derecho de la Unión por sobre el de cada una de sus partes, no sólo por la preocupación ya apuntada sino también por la reciente inserción de la democracia como la Institución jurídica y la basta extensión de la idea, propiciada sobre todo por la escuela juspublicista alemana, de que el titular de la soberanía —indivisible por definición— era el Estado y, en el acaso, sólo podría asumir su ejercicio la autoridad federal.

Ni con mucho se plantearon los autores de entonces la posible existencia de un bloque normativo sólido integrado en la cúspide de la pirámide normativa. Por eso, aun los autores que declararon las normas locales como intocables por las federales —como es claro que ocurre con del Castillo Velasco, Eduardo Ruiz y Florentino González—²⁸ —entre los argentinos este último— pasan por alto un tema aparentemente resuelto por la doctrina y la jurisprudencia, a la manera propuesta por el juez Marshall en el célebre caso citado.

Pero si tal ocurría entre los comentaristas del siglo anterior, las disquisiciones propias de los que han enfocado su estudio a la Constitución mexicana vigente tampoco han trascendido el nivel que señalaron aquellos.

Una vez más, la discusión se ha centrado en torno de un terreno señalado por dos disposiciones opuestas: la que afirma que toda ley federal emana de la Constitución —dada su primacía— y por lo tanto, mientras que no haya contravención de ella, es superior en rango a las leyes locales; en el lado contrario, quienes sostienen que un régimen federal se basa justamente, en la distribución de competencias exclusivas que hace la propia Constitución entre los estados y el gobierno de la Unión, por lo que toda ley expedida por éste vulnerando esa delimitación, viola una norma constitucional y, por tanto, carece de validez.

Poco se han ocupado los juristas mexicanos de nuestro siglo, por profundizar el análisis de nuestro artículo 133 en su esencia, ciñéndose los más a la discusión ya planteada en el párrafo que antecede.

²⁸ GONZÁLEZ, Florentino. *Lecciones de Derecho Constitucional*, Librería de Ch. Bouret; París-México, 1889.

Mario de la Cueva —que se inclina por sostener la preeminencia del derecho “federal” sobre el local— es de los pocos que sostienen que entre las leyes que expide el Congreso de la Unión sí es posible delimitar jerarquías, atisbando con ello la materia que dio origen a la noción de “bloque constitucional” o “de la constitucionalidad”.

No obstante ello, coincide en el fondo con la opinión ya citada de Ramón Rodríguez, en el sentido de que la única ley verdaderamente suprema es la Constitución, por lo que en los niveles que le siguen sólo es posible distinguir entre el rango de las leyes subconstitucionales.

Lo cierto es que el artículo 133 de la Constitución vigente dispone con claridad qué debe entenderse por “ley suprema” (así, en singular) e incluye a las leyes y los tratados que reúnan las características que el mismo precepto exige, de modo principal que no contravengan a la propia Constitución.

No se discute la supremacía absoluta de la Constitución. A pesar de que ningún precepto suyo dispone expresamente la invalidez de las leyes y actos que la contradigan, la posibilidad conferida al Poder Judicial de declararla a través del amparo, la controversia constitucional o la acción de inconstitucionalidad —aunada al requisito de que las leyes y tratados a que se refiere el artículo 133 emanen de ella y no la contravengan— permite con claridad atribuirles esa característica, independientemente de todo el cúmulo de consideraciones teóricas que sobre el particular se han vertido.

Sin embargo, si tal conclusión es válida, no por ello deja de serlo la que afirma que si la propia ley fundamental eleva a un mismo rango las leyes y los tratados que no la contravengan y satisfagan las ya mencionadas formalidades, debe entenderse que en nuestro país hay una sola “ley suprema”, compuesta por el complejo de normas a que el artículo citado hace referencia.

Interpretar de otra forma el citado texto sería erróneo, porque es sabido que una correcta técnica interpretativa demanda que, frente a dos posibles interpretaciones de un precepto legal, la adecuada es aquella que le da sentido y vigencia en armonía con el resto de los elementos que integran el sistema jurídico de que forma parte.

La jurisprudencia de los tribunales federales ha sido más específica que la doctrina en cuanto al tema de la supremacía constitucional, aunque no ha abordado de lleno el problema relativo al significado de la expresión “ley suprema de la Unión”, su composición sistemática y sus consecuencias.

En algún momento la Corte fijó una jurisprudencia atenuante de la pretendida prevalencia de las leyes federales sobre las estatales, al señalar que entre ambos tipos de legislación no existe relación jerárquica, sino competencias

distintas, determinadas por la Constitución (octava época, tesis 186, página 185 del apéndice al Semanario Judicial de la Federación correspondiente a 1995), pero no llegó al grado de abordar a fondo el tema integralmente y menos desde ese punto de vista.

En realidad, sobre la integración posible de un “bloque de la constitucionalidad” mexicano, que incluya a la propia Constitución, a las leyes que de ella emanen y expida el Congreso de la Unión y a los tratados internacionales que no la contravengan, firme el Presidente de la República y sean aprobados por el Senado, los tribunales constitucionales de nuestro país han sido adversos, pues más bien se han pronunciado por derivar del texto del artículo 133 la supremacía constitucional estricta, ubicando en un segundo nivel los tratados, aun sobre las “leyes federales”, sin distinguir entre las ordinarias y las “reglamentarias”, como creo que ha debido ocurrir.

En efecto, en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta (Novena Época Instancia: Pleno) Tomo: X, noviembre de 1999, página 46, bajo el rubro “Tratados internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución federal”, se localiza la Tesis P. LXXVII/99, que sostiene 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 constitucionales”, 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”. No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: “LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA”; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal”.

Salta a la vista que la perspectiva de la Suprema Corte se aleja de cualquier consideración sobre la existencia de un “bloque” normativo supremo, a la manera de Francia, España y algunos otros países. A mi juicio, interpreta de manera errónea y contraria a la naturaleza del Estado federal mexicano, la previsión contenida en el artículo 133, no sólo porque lo sustrae del contexto en que está inserto, sino también porque efectúa una serie de elucubraciones poco persuasivas para justificar, contra el texto constitucional, la jerarquía que en la tesis transcrita supone.

A pesar del criterio jurisprudencial adverso, estimo que la equiparación de ambas nociones es válida, como se demuestra en el epígrafe subsecuente.

5. LA NOCIÓN DEL “BLOQUE DE LA CONSTITUCIONALIDAD” Y SU APLICACIÓN AL RÉGIMEN MEXICANO

Creo firmemente que la noción de *bloque constitucional* ofrece un nuevo punto de vista que mucho puede aportar al replanteamiento de un viejo problema: el de definir los perfiles y límites de la “norma suprema” en aquellos estados que, como el nuestro, incorpora al rango jerárquico superior textos

diversos del que expresamente se encuentra plasmado en la Constitución escrita.²⁹

En efecto si bien es cierto que la Constitución es la ley fundamental de un Estado determinado, no lo es menos que textos como el que consigna el artículo 133 mexicano en vigor, el 31 de la Constitución argentina o el VI de la estadounidense, al formar parte del texto básico y al incorporar otros cuerpos de normas atribuyéndoles supremacía, entrañan dificultades técnicas que trascienden la apreciación simplista de que la Constitución es suprema y lo demás secundario.

Es común que se afirme que la propia Constitución, en los casos citados, establece su propia prevalencia cuando, como en México, dispone que serán ley suprema las leyes federales ahí —y precisamente ahí mencionadas—, así como los tratados que incluye, cuando y en lo que se opongan a ella. De ello, según me parece y ya he declarado antes, puede inferirse válidamente que, si no hay tal oposición, junto a ella integran un cuerpo de normas sólido que se reputa fundamental por la propia ley básica.

Es evidente que una ley del Congreso general no podría válidamente contravenir preceptos constitucionales y —aunque menos claramente, por la incidencia de los principios y reglas del Derecho Internacional— hasta podría afirmarse la invalidez de los tratados que la contravengan, cuando menos en su vigencia como derecho interno.

Contrario sensu, si no es así, la supremacía —y en el mismo nivel que la Constitución— es clara si son conformes con ella, en atención al texto expreso —y claro en este aspecto— del artículo 133, especialmente si se le considera en el contexto de los preceptos constitucionales en que se cifra la esencia de nuestro régimen federal que, como cualquier otro de su naturaleza, descansa, entre otros principios, en dos que resultan fundamentales para el tema en estudio: el de la supremacía de la Constitución general (que no “supremacía nacional”), y el de “facultades expresas y residuales”.

Por eso es imprescindible delimitar el alcance del verbo “emanar” que emplea la Constitución mexicana (o “cumplir” la Argentina y “prosecute” la de los Estados Unidos), porque de otra suerte estaríamos en presencia de un régimen incompatible con el principio federal al hacerse nugatorias las previsiones distributivas de competencias.

²⁹ Vid. DÍEZ DE URDANIVIA FERNÁNDEZ, Xavier. “El Bloque de la Constitucionalidad en el Derecho Mexicano”, *Lex*, 3ª Época, año tercero, núm. 29, noviembre de 1997.

Bernard Schwartz, en la obra que ya citamos, se constituye en paladín del que ha dado en llamarse “federalismo cooperativo”, y que no es otra cosa que la interpretación del alcance de la preeminencia federal tal y como él la hace en su texto.

No es posible concordar con él; hacerlo nos llevaría a considerar, como lo hace John Kincaid,³⁰ que el federalismo aplicado conforme a la teoría de Schwartz es un “federalismo coactivo”, en el que la prevalencia centrípeta de las fuerzas convergentes en todo federalismo —para decirlo en términos de Carl Friedrich— anularía la capacidad de los estados para actuar en la esfera que, no obstante, pervive prevista en la Constitución para su competencia exclusiva.³¹

Por eso, en principio hay que reconocer que el texto en que consta la supremacía nacional en los regímenes federales —únicos en los que se plantea cabalmente el problema— no puede tener más alcance que el de referirse a las leyes federales que: primero, sean acordes con la Constitución y, segundo, emanen de ella directamente o, lo que es lo mismo, provean en la esfera legislativa al cabal cumplimiento de los preceptos constitucionales.

No podría pensarse, como ha quedado referido que lo hacen entre nosotros Mario de la Cueva y Jacinto Faya, que toda ley (federal o no) emana de la Constitución y, por lo tanto, siempre las federales serán superiores a las locales.

Pero si así fuera, restaría por definir cuáles, de entre las federales, son las leyes que, con la propia Constitución y los tratados que satisfagan los requisitos, son “ley suprema de la Unión”.

Nos inclinamos más bien por considerar, con Gabino Fraga,³² Elisur Arteaga,³³ Jorge Carpizo³⁴ y Juan Manuel Terán,³⁵ así como antes que ellos y en comentario a la Constitución de 1857, Eduardo Ruiz en el sentido de que la supremacía que se les confiere a las leyes federales emanadas de la Constitución, se ciñe a las que se expidan en consecución de los propios preceptos constitucionales y que sean necesarias para hacerlos efectivos en la práctica,

³⁰ KINCAID, John. Coactive Federalism, ponencia presentada en el I Coloquio sobre Federalismo, S. Juan del Río, Qro., 1996.

³¹ FRIEDRICH, Carl. *Trends to Federalism in Theory and Practice*, NY, 1968.

³² FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1965.

³³ ARTEAGA NAVA, Elisur. *Derecho Constitucional Estatal*, Porrúa, 1988.

³⁴ CARPIZO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, segunda edición, UNAM., 1983, pp. 27 y ss.

³⁵ TERÁN CONTRERAS, Juan Manuel. “Las leyes emanadas de la Constitución y la jerarquía normativa”, *Lex*; 3ª Época; año IV, No. 31, enero de 1988, pp. 54 y ss.

actuando, por tanto, casi como órgano constituyente y siempre ceñido a las materias respecto de las que la Unión es titular por asignación expresa, porque respecto de las reservadas a los estados, ese Congreso no podría actuar válidamente.

En el mismo sentido, parece evidente a mi juicio que toda ley o tratado contradictorio del texto constitucional no son ley suprema y, por lo tanto, incluso cualquier ejercicio de facultades implícitas derivadas de tales normas deviene jurídicamente ineficaz. Tal es el caso de cualquier violación a las esferas competencias que se reservan a los estados y aun a los ayuntamientos municipales, a pesar de los razonamientos que vertió la Corte en la tesis que quedó transcrita.

Por todo ello considero inadmisibile toda interpretación que pretenda afirmar la supremacía federal absoluta. Más aún cuando que la “supremacía nacional” —insisto— debe interpretarse como supremacía de la Constitución y, adoptando la terminología generada en Francia e incorporada en España, de lo que bien puede llamarse en nuestro derecho —tanto como en el estadounidense y el Argentino— “bloque de la constitucionalidad”, es decir, ese conjunto de normas que en nuestro sistema jurídico integra un sólido grupo fundamental, que se compone de la propia Constitución, las leyes federales que de ella emanen y no la contravengan, así como los tratados suscritos por el Presidente de la República que apruebe el Senado y sean conformes con ella.

La introducción del concepto bloque de la constitucionalidad en nuestro derecho —o de su equivalente “ley suprema”— no es un ejercicio que satisfaga un afán puramente teórico, sino que, por el contrario, su incorporación a la técnica interpretativa de nuestro derecho constitucional vigente tendería a conferirle una mayor relevancia dinámica al sistema en su aplicación efectiva.

6. EL ARTÍCULO 194 DE LA CONSTITUCIÓN DE COAHUILA

Una vez delimitados los contornos del concepto y sentadas las bases argumentativas que permiten afirmar su aplicabilidad a su análogo “Ley Suprema” —considerada ésta como un verdadero bloque— procede incidir en una sana crítica sobre los términos de su inclusión en Coahuila.

Para ello conviene asentar previamente, como ya se ha hecho en otro lugar,³⁶ que la naturaleza jurídica de los estados federados en nuestro sistema constitucional es la que corresponde a las “repúblicas unitarias”, dados los

³⁶ Cf. DÍEZ DE URDANIVIA FERNÁNDEZ, Xavier. *El Sistema Federal Mexicano. Antecedentes, evolución y perspectivas*, FUNDAP, Querétaro, México, 2003, pp. 115 y ss.

términos en que está redactado el artículo 115 de la Constitución Política general.

En efecto, la nuestra es una Federación de “repúblicas unitarias” —si bien es cierto, dotadas de un alto grado de descentralización— no de estados federales, porque los municipios que están en su base no cuentan con autonomía constitucional.

Por ser tal el contexto, nada se opone en principio a la aplicación en los regímenes interiores de los estados de la noción de “bloque”. Sin embargo, para que esa posibilidad teórica quepa, sería necesaria la concurrencia de diferentes categorías normativas previstas en ellos como aptos para integrar un nivel normativo superior, a pesar de no formar parte específicamente del texto propiamente constitucional.

¿Es el caso? Sí, en principio y tratándose de Coahuila, porque el artículo que se somete al análisis incluye con claridad una expresa referencia a “las cartas de derechos fundamentales locales”, que si bien no existen a la fecha, nada impide que sean adoptadas mientras no contraríen a la Constitución general de la República.

Sin embargo, la mención que el mismo precepto hace de las “demás leyes fundamentales locales” no sólo es ambigua, sino que abre una interrogante ¿Cuáles son ellas? La cuestión es precisamente definir el tipo de disposiciones que han de tenerse con ese carácter y la Constitución local no lo especifica ¿Quiere eso decir que queda al arbitrio del legislador la calificación relativa?

Hay que descartar esta última opción, porque aceptarla sería tanto como nulificar el carácter mismo de supremacía que, entre otras cosas, descansa en el requerimiento del mismo procedimiento especial de reforma que sustrae de la esfera del legislador ordinario toda posibilidad de modificar, por sí mismo, el marco jurídico fundamental. Más aún —aunque con un evidente defecto técnico— la misma disposición estatuye que se habrá de seguir, para la conformación y modificación del “bloque”, el mismo procedimiento requerido —más riguroso, por cierto, que el federal— para enmendar la Constitución coahuilense. Si eso es así ¿qué caso tendría expedir leyes constitucionales fuera del texto fundamental propiamente dicho? En la práctica, lo que estaría efectuándose serían reformas o adiciones constitucionales en el más riguroso y formal sentido.

No es el caso de normas a las que, por su relevancia o por su importancia histórica o de cualquier otra naturaleza, el constituyente local haya decidido remitir, sin necesidad de repetir su texto o sentido en la misma Constitución. Por ejemplo, conceder valor interno a tratados en materia de derechos funda-

mentales que no hayan surtido el efecto de incorporación al derecho general por la vía de su suscripción por el Presidente de la República y su ratificación por el Senado, o incluso aquellos adoptados por organizaciones de las que México no forme parte, aunque el caso pueda parecer extremo.

Nada se opone, a mi juicio, para que se amplíe en el régimen interior el catálogo de tales derechos que ya se contiene en la Constitución general. De hecho —aunque muy escuetamente— eso es algo que ya tiene lugar, como puede constatarse con una revisión somera del Título I, Capítulo II, de la Constitución de Coahuila, dedicado precisamente a las “Garantías Individuales”.

En él se confirman aquéllas, pero se añaden otras como el derecho a la intimidad; también, en el Capítulo IV, la participación ciudadana y, en el Título V, capítulo III, las garantías de acceso a la justicia, y aun las que se otorgan en el Capítulo II del mismo Título a la función jurisdiccional, por citar sólo algunas de las que en la Constitución general de la República no se contienen o están prescritas de un modo más limitado.

Quizás pudiera hablarse de un rango diverso, en Coahuila, entre aquellas leyes “emanadas” de manera inmediata de la Constitución local —como las “orgánicas” de Francia y España”, o las que entre nosotros se llaman “reglamentarias”— y las denominadas “ordinarias”, respecto de las cuáles no puede decirse que el legislador local “reglamente” algún precepto de la Constitución, poniendo entre ella y su factibilidad los puentes necesarios, que como verdaderas “excrecencias” de aquélla, se proyecten hacia un nivel más cercano al detalle —a veces necesario en la práctica— para hacer efectiva una disposición constitucional. En ese caso, una buena técnica pareciera sugerir que hubiera sido mejor expresarlo así y no mediante la fórmula tautológica —y oscura— que fue empleada.

¿Por qué dejar al juzgador constitucional —también previsto por la Constitución local— la función de descubrir el sentido hermético de una disposición que debió ser más clara?

Cuando a él se le asigna esa encomienda en el tercer párrafo del artículo en el que el “bloqueo” es previsto, por cierto, no se hace en términos que contribuyan a darle instrumentos aptos para cumplir su encomienda, porque —una vez más— la redacción del precepto es ambigua.

¿Cuáles son “los principios, valores y reglas bajo el estado humanista, social y democrático de derecho” a que se refiere el artículo? ¿Qué significado hay que conferirle a esa fórmula? ¿Según que doctrina habrá de evaluarse tal “humanismo”? La redacción dista mucho de ser pulcra, pero eso es *peccata mi-*

nuta frente al despropósito de remitir a un conjunto de “principios, valores y reglas” que, según el artículo, deben yacer en algún sitio “bajo” ese estado modelo a que se refiere de manera tan difusa y vaga.

En realidad, cuando se habla de “Estado de Derecho” y todas sus variaciones doctrinarias —social, democrático, liberal, etc. lo que se hace es una referencia al paradigma hegemónico desde el siglo XVIII, en cuyo trecho final quedó configurado tras esos hitos que fueron las revoluciones francesa y estadounidense, de las que emergió la era contemporánea. No se trata siquiera de una de esas clasificaciones que suelen hacerse por la doctrina para distinguir entre las conocidas como “formas de estado”, que ciertamente obedecen a fórmulas que con su sola mención evocan las características primordiales que distinguen a cada una de ellas. La referencia, por tanto, es inadecuada.

A decir verdad, la intención de incorporar en el primer nivel normativo un catálogo de “principios” interpretativos no contenidos expresamente en él, pero derivables sin dificultades mayores de algún tópico definible, podría ser buena si fuera difícil o impráctica su inclusión en el texto constitucional. Es posible justificar así la remisión que hace la Constitución francesa a unos no muy definidos “principios emanados de las leyes de la República”, que sin embargo pueden ser en efecto inferidos de ellas, como en la práctica ocurre. También la que efectúa a la Declaración de 1789, o al preámbulo de la Constitución —ya abrogada, subrayo— de 1946.

No parece en cambio la mejor idea en una Constitución que, no teniendo preámbulo, es inmune al problema de definir aquellas expresiones que en él pudieran aparecer y no hubieran sido específicamente incluidas en el articulado.

Tampoco parece afortunada la remisión a unas inexistentes “cartas de derechos fundamentales locales”, porque si para su adopción o modificación se impone el mismo procedimiento requerido para las de las normas constitucionales ¿qué caso tiene propiciar su dispersión cuando concentrarlas en el texto sería más ventajoso?

A decir verdad —como ha quedado asentado en los anteriores epígrafes— me parece viable el establecimiento de un parangón analógico entre la noción de *bloque constitucional* con la fórmula *ley suprema* que emplea nuestra Constitución general, y puede que hasta reporte ventajas y beneficios hacerlo, en función de una dinámica normativa que debe corresponder a la de los flujos sociales de todo género.

Pero incluirlo en el texto constitucional de Coahuila como ha quedado establecido, se antoja excesivo, por innecesario, y hasta inconveniente en vista

del ingrediente de inexactitud que introduce, ocasionando con ello una perniciosa incertidumbre y hasta inestabilidad normativa.

Por lo demás, es fácil detectar que la inclusión en estudio forma parte de una muy amplia colección de enmiendas introducidas en un afán de apariencia innovativa, pero sin un claro beneficio técnico, según mi opinión, a pesar de la buena intención que hubiera podido animarlas.

Tal ocurre también, por ejemplo, con un muy prolijo capítulo dedicado al municipio, que contiene una extraña amalgama de doctrinas aparentemente incomprendidas, cuya incorporación en la Constitución local resulta en un verdadero galimatías.

Incluso el aparato previsto para la justicia constitucional estatal, que en principio pareciera un puntal en el desarrollo de un garantismo local que pudiera haber sido encomiable, tal como está diseñada es inoperante y, si mucho se apremia, hasta podría ser contrario a la Constitución general por contravenir el principio de justicia pronta, porque en la práctica lo único que hace es añadir una instancia más a los procesos, lo que, en vista del principio de definitividad, si no anula, mengua sensiblemente sus pretendidas virtudes.

En suma, considero afortunada la idea de incluir como “ley suprema” en el régimen interior de Coahuila aquellos principios y normas que, por su naturaleza, pudieran no estar al alcance del revisor constitucional local, como son las declaraciones y cartas de derechos fundamentales, o hasta —si así se quiere y conviene— aquellos principios fundamentales y fundadores del régimen republicano, aunque hayan sido recogidos por leyes federales o de otros estados, o no estén ya en vigor, pero eso no es posible por las limitaciones que el texto constitucional local mismo se encarga de imponer a esta perspectiva.

El verdadero problema no estriba en la adopción de la figura, sino en la incompreensión de su naturaleza, lo que condujo a plasmarla de un modo equivocado, en términos incongruentes y sujeta a constricciones que nulifican toda capacidad de producir efectos benéficos.

Existen inquietudes —y motivos suficientes— para revisar la Constitución del estado. Bueno sería ponerla al día, conservando los avances que los actuales enfoques puedan representar, pero depurándolos y dotándolos de suficientes elementos para ser viables y eficaces.