



CRV-VIII-14-15



SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VIII

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-agosto 2015

Ponencia presentada por
José Miguel Madero Estrada

CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LAS LEYES EN EL MARCO COMPETENCIAL DE LOS ÓRDENES JURÍDICOS

Marzo 2015

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
Correo electrónico: redipal@congreso.gob.mx

CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LAS LEYES EN EL MARCO COMPETENCIAL DE LOS ÓRDENES JURÍDICOS. El Código Nacional y las leyes generales en México

José Miguel Madero Estrada ¹

RESUMEN

Diversas reformas constitucionales dieron lugar a la expedición de leyes generales, entre ellas un código y una ley nacional, que prácticamente conforman una nueva ingeniería en la formación de las leyes del Estado federal mexicano.

El estudio que aquí se presenta agrupa por igual los temas de la convocatoria desde la óptica del análisis del sistema de facultades del Congreso de la Unión, con el objeto de analizar la clasificación, naturaleza y contenidos de las leyes que se han emitido, específicamente en materia del sistema penal acusatorio, del sistema nacional anticorrupción y de la reforma político-electoral.

De esta forma, el estudio se enfoca en examinar las variables de la concurrencia legislativa que fue utilizada para construir los ordenamientos legales en los temas antes citados, en los que se advierte que el artículo 73 constitucional tiene la característica de concentrar, en una extensa lista de fracciones que superan la lógica de la técnica de la numeración progresiva, un mosaico de facultades multicompetenciales y distributivas que han llevado a obtener productos legislativos etiquetados como leyes generales y, ahora novedosamente, como código o ley nacional, a diferencia de las leyes federales y, por supuesto, de las locales, del Distrito Federal y las municipales.

Así, el estudio trata de distinguir entre ellas, tanto desde el ángulo conceptual con apoyo de la doctrina como de la misma jurisprudencia. Enseguida, se presentan algunos cuadros comparativos que buscan examinar los rasgos principales de esas leyes que forman parte del orden jurídico en México.

La conclusión, en apariencia sencilla, no deja de presentar serios desafíos para el arreglo de las competencias legislativas, tomando en cuenta que una buena parte de esas nuevas legislaciones, suscitadas al amparo de reformas trascendentales, insisten en concentrar, en detrimento de la autonomía de los estados, las facultades en favor de las autoridades federales o nacionales. Por ello, se pugna por establecer una "ley para

¹ Miembro de la Redipal. Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Nayarit. Magistrado de la Sala Constitucional-Electoral del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Nayarit. Tepic, Nayarit, México. Correo electrónico: jmadero@tsjnay.gob.mx

elaborar las leyes” con el fin de que las decisiones políticas de los grupos parlamentarios del Congreso se ajusten a procedimientos y requisitos constitucionales más rigurosos.

I. CONCURRENCIAS Y DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MÉXICO

La distribución de competencias que se origina en el modelo previsto en el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se complementa con los artículos 115, 116 y 117 constitucionales².

Serna de la Garza aduce que la competencia se obtiene a partir del análisis de muchos otros artículos en los cuales se asignan, además de las facultades expresas de la federación, otras facultades o prohibiciones a las entidades federativas³. En cuanto a las facultades concurrentes, se entiende a la órbita de competencia concedida a la federación pero que cuando deja de realizarse, y tomando en cuenta que no existe prohibición para los estados, éstos tienen el derecho de reasumirlas para concurrir a su ejercicio y aplicación. Sin embargo, si la federación legisla *a posteriori* sobre esas materias, se tendrá que derogar la legislación local.

Quiroz Acosta afirma que son cuatro las características que abordan la naturaleza del federalismo mexicano: a) la existencia de dos jurisdicciones iguales; b) la aplicación de normas federales y estatales a los individuos; c) la participación de instancias federales y locales en la reforma constitucional, y d) la supeditación de las legislaturas federal y locales a la Constitución⁴.

Se deduce, con ello, que en la premisa federal los poderes centrales están limitados en su actuación por las facultades explícitas, en tanto que los estados poseen todas aquellas facultades que no le hayan sido otorgadas a los poderes centrales por la Constitución.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha matizado el criterio que deriva del artículo 124 constitucional y sobre las facultades concurrentes, expone:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.- Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución

² Elisur Arteaga Nava dice que no es del todo cierta la solución establecida en el artículo 124 constitucional, ya que no establece una norma general porque a lo largo de la Constitución existen diversas excepciones y limitaciones a la distribución de competencias. Véase la obra de Arteaga Nava, Elisur, *El sistema federal mexicano, apuntes para una teoría general*. Porrúa y Escuela Libre de Derecho, 2013.

³ Dávalos Torres, José. *Interpretación constitucional del federalismo, federalismo y relaciones intergubernamentales*. Miguel Ángel Porrúa y Senado de la República, LIX Legislatura, 2003, pp. 97-98.

⁴ Quiroz Acosta, Enrique. *Teoría de la Constitución*. Porrúa, tercera edición, México, p. 214.

Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”, también lo es que el órgano reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “facultades concurrentes”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3º., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de la salubridad (artículos 4º., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los municipios y la Federación, pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general. (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, enero de 2002, página 1042, Pleno tesis P./J. 142/2001; véase la ejecutoria y el voto en las páginas 919 y 1026, respectivamente, de dicho tomo).

Luego entonces, al salirse de los estrechos márgenes del artículo 124, la distribución de competencias puede quedar asignada de la siguiente manera:⁵

1. Facultades expresamente otorgadas a la federación, así como aquéllas implícitas que sean necesarias para ejercer las primeras.
2. Facultades que le corresponden a los estados a partir de un sistema de asignación residual en términos del artículo 124 de la Constitución⁶.
3. Facultades expresamente asignadas a los estados.
4. Facultades que se encuentren absolutamente prohibidas a los estados.

⁵ Véase “Dictamen de las iniciativas con proyecto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución federal”, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción, p. 40 y ss.

⁶ Cabe señalar que dentro del sistema de competencias, la entidad federativa genera dos tipos de leyes por su ámbito de aplicación: leyes estatales y leyes municipales. *Grosso modo*, dentro de las primeras se comprende a las leyes tradicionales orgánicas, reglamentarias y ordinarias; y dentro de las segundas, diversos ordenamientos que regulan integralmente el régimen municipal, las bases generales de la administración y del procedimiento administrativo, las de afectación del patrimonio inmobiliario, las normas de aplicación general para celebrar convenios, las disposiciones para que el Gobierno local asuma funciones o servicios municipales, para establecer la supletoriedad de los reglamentos cuando no existan en el municipio, y las normas para resolver conflictos entre el municipio y el Gobierno del estado, o entre los propios municipios. Sin embargo, en la órbita local no suele identificarse adecuadamente la naturaleza jurídica y la ubicación jerárquica de la ley dentro de la organización legislativa, pues el procedimiento para aprobarlas y sancionarlas es el mismo.

5. Facultades que sólo pueden ejercer los estados con autorización del Congreso de la Unión.

6. Facultades multicompetenciales asignadas por el texto constitucional a diversos órdenes de Gobierno sin que se disponga una articulación necesaria, reconociéndose así, por principio, libertad de configuración normativa a cada orden jurídico.

7. Facultades concurrentes asignadas por el texto constitucional al establecer expresamente que algunas facultades se ejercerán mediante la articulación entre los diversos órdenes de Gobierno (federal, estatales, municipales y del Distrito Federal), facultándose al Congreso de la Unión para la emisión de leyes generales que posibiliten dicha articulación.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el concepto de concurrencia no es un concepto general, sino que existen diversos tipos que obedecen al alcance que tiene el Congreso de la Unión para definir y modular las competencias de las entidades.

Del mismo modo, al resolver la controversia constitucional 54/2009, señaló que la concurrencia no es un concepto general, sino que depende de la materia en la cual se aplica, tomando en cuenta que las materias concurrentes, como excepción a la regla residual del artículo 124, se han ido generando en diversos momentos y responden a elementos históricos específicos que requieren de un análisis particular en cada caso.

De tal suerte que la concurrencia no tiene el mismo significado en asentamientos humanos, educación o salud, que son de las concurrencias más antiguas de la Constitución, que en los casos de desarrollo social o equilibrio ecológico.

En consecuencia, del análisis de las fracciones que componen el artículo 73 constitucional, se advierte una diversa construcción normativa respecto de unas facultades y otras, según la materia. En algunos, la Constitución dispone que en la ley se establezca la concurrencia entre la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal; en otros, prevé que la ley fijará las bases de la coordinación entre ellos, o bien, las bases para la concurrencia entre aquéllos.

Por ejemplo, el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes generales en materia de secuestro, las cuales contemplarán la distribución de

competencias y las formas de coordinación entre los órdenes jurídicos, así como expedir la legislación única en materia procesal penal y sobre mecanismos alternativos de solución de controversias y ejecución de penas tanto del orden federal como del fuero común. Esta facultad, prevista en el artículo 73, fracción XXI, en realidad establece una facultad exclusiva de la federación para emitir leyes generales sobre secuestro, trata de personas y delitos electorales; y dos tipos de facultades concurrentes: a) que las leyes generales contemplen la distribución de competencias entre todos los órdenes jurídicos; b) expedir la legislación única en materia procesal, de medios alternativos y ejecución de penas que regirán en toda la república y en los estados.

Esta técnica varía cuando se dispone expresamente establecer la concurrencia entre la federación, los estados, el Distrito Federal y municipios, tratándose de cultura física y deporte, turismo, pesca y acuacultura, construcción, organización, funcionamiento y extinción de sociedades cooperativas, y el fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa.

Luego, el criterio del legislador constituyente vuelve a cambiar cuando dispone la facultad del Congreso para expedir leyes que establezcan bases de coordinación en materia de protección civil y cultura.

Enseguida, en el mismo artículo 73 constitucional, pueden verse facultades legislativas que expresan claramente cuál es el significado de una "ley general": armonizar y homologar el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales tanto de las entidades federativas como de los municipios, así como para establecer la organización y administración homogénea de los archivos.

Sin duda que el experimento más novedoso es que la Ley General de Transparencia prevalece sobre otras leyes federales y locales, lo cual, si bien trata de resolver conflictos de competencia, genera implícitamente una jerarquía de leyes aplicable a un derecho fundamental de enorme trascendencia para la vida democrática: el acceso a la información pública y la transparencia.

En conclusión, el artículo 73 constitucional tiene la característica de poseer intrínsecamente un mosaico de facultades que atienden a la materia específica de

competencias que pueden darse entre los órdenes jurídicos del Estado federal mexicano, dejando atrás la idea original contenida en el artículo 124 constitucional, la cual por sí sola resulta ser ambigua e insuficiente⁷.

Ahora bien, en materia legislativa, durante mucho tiempo las leyes emitidas por el Congreso de la Unión se interrelacionaron estrechamente con el principio de jerarquía de normas y se les clasificó teóricamente según su naturaleza, materia o nominación, siendo los tipos más aceptados por la doctrina y el propio ordenamiento constitucional, las leyes constitucionales, las leyes orgánicas y las leyes ordinarias.

Se entendió por ley constitucional a la emanada formal y materialmente de la Constitución, siendo considerada una extensión de ésta. En cierto sentido se asimilan materialmente a las leyes reglamentarias cuyo objeto es desarrollar uno o más artículos de la Constitución. Esta idea es una tesis que agrupa por igual a las leyes orgánicas, reglamentarias y sociales apoyándose en su constitucionalidad, es decir, de ordenamientos que desarrollan los valores y principios de nuestra ley fundamental, ubicando en otro nivel a las leyes federales ordinarias.

Sin embargo, para el maestro Héctor Fix-Zamudio no existe tal separación ni superioridad, porque todos esos ordenamientos se expiden, se reforman y derogan por el mismo órgano legislativo y mediante el mismo procedimiento previsto por el artículo 72 constitucional, de manera que no hay razón de que las primeras sean consideradas constitucionales por su carácter material y las leyes ordinarias no⁸.

Del mismo modo, el contenido reglamentario de una ley no indica ninguna relación de jerarquía, sino más bien la ampliación de preceptos legales, donde encuadran no sólo las leyes emitidas por el Congreso, sino también, en un sentido material, la facultad reglamentaria.

⁷ Otro ejemplo se encuentra en el artículo 73, fracción XXIX-U, que faculta al Congreso para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.

⁸ Fix-Zamudio, Héctor, "Leyes orgánicas" en *Elementos de técnica legislativa*, coordinadores Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Talía. Porrúa-UNAM, 2004, pp. 204 y 226.

Por leyes orgánicas se entiende aquellos ordenamientos jurídicos que regulan la organización de los poderes públicos, así como de algunas instituciones descentralizadas o autónomas. Estos ordenamientos crean, constituyen, organizan y determinan funciones públicas⁹.

En cambio, son leyes ordinarias aquellas resoluciones del Congreso dictadas conforme a las atribuciones expresas e implícitas constitucionales.

Aparte de su identificación, el nombre o título de las leyes cuando se trata de nueva creación contribuye a definir el contenido y naturaleza del ordenamiento, y sirve para que los operadores jurídicos puedan tener acceso a ellas. Va en relación directa con su categoría normativa de la ley y para que los gobernados la identifiquen, conozcan y cumplan¹⁰.

Ha sido notorio el surgimiento de una nueva tendencia que conforme se vaya desarrollando es probable que contribuya a distribuir competencias, de modo tal que los órdenes jurídicos se vean compensados estructuralmente, respetando las líneas principales del modelo federal mediante la coordinación y la concurrencia.

En ese contexto, resulta imprescindible diferenciar adecuadamente los procedimientos para la iniciación y desahogo de las leyes, así como los contenidos normativos cuya aprobación exige mayorías calificadas para su correspondiente promulgación y observancia.

⁹ A diferencia de México, que más bien se ciñe a un concepto de carácter organizativo y funcional, en España las leyes orgánicas tienen por objeto en cuanto al ámbito material a ellas reservado, desarrollar los derechos fundamentales y las libertades públicas, así como los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral, situación que ha venido generando una creciente interpretación emitida por la jurisprudencia constitucional de ese país.

¹⁰ El título de la ley es el nombre oficial específicamente jurídico, seguido del objeto, materia o contenido; identifica y describe de manera exclusiva, rápida, exacta, clara, breve y plenamente a la ley. Los buenos nombres de las leyes son cortos. Véase a López Olvera, Miguel Alejandro. *Técnica legislativa y proyectos de ley, Elementos de técnica legislativa*. Porrúa-UNAM, 2004, México pp. 190-191. El título es una parte fundamental de la ley, forma parte de ella porque es aprobado y publicado junto con ella. Tiene dos funciones: identifica a la ley, la singulariza, y apunta en forma breve su contenido. Véase a Carbonell, Miguel, *Objetos de las leyes, reenvíos y derogaciones*, idem. p. 276, y a Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco. *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México, principios generales*. Porrúa 2013, México, p. 302.

II. LA LEY EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

Es inconcuso que algunas leyes expedidas en los últimos años, en particular las correspondientes a la materia del sistema penal acusatorio, político-electoral y anticorrupción, han dado lugar a fomentar el estudio de la ley dentro del Estado federal, teniendo en cuenta que los cambios logrados van más allá de atender a la simple nomenclatura o jerarquía entre leyes, lo cual propicia un nuevo desafío para el derecho constitucional mexicano, en particular el derecho legislativo.

Por tal motivo, se justifica analizar la situación que guardan las leyes en cuanto a su clasificación, naturaleza y características. Así, en atención al ámbito territorial de validez de la norma, el orden jurídico del país se clasifica en normas de aplicación en todo el territorio nacional, normas de aplicación local o estatal, normas de aplicación municipal y normas que resultan aplicables en el territorio del Distrito Federal.

Dicha clasificación va de la mano con el orden jurídico al que pertenecen y al ámbito de competencia al que rigen. De acuerdo con el Pleno de la Corte, en los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional. Este último establece, en su aspecto orgánico, el sistema de competencias al que deberán ceñirse todos los órdenes jurídicos¹¹.

Sin embargo, en el entendido de la diversidad de criterios con los que se pretende clasificar las leyes en general, puede aludirse a las de sentido formal o material, orgánicas, reglamentarias, etcétera; igualmente la clasificación puede atender a criterios de jerarquía, entre otros.

En ese sentido, entre los ordenamientos que tienen aplicación en todo el territorio nacional con independencia del orden jurídico y del ámbito de competencia de que se

¹¹ Tesis de jurisprudencia en materia constitucional, P./J. 136/2005, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la controversia constitucional 14/2001, de rubro: Estado mexicano. Órdenes jurídicos que lo integran. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, novena época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062.

trate, podemos distinguir en primer lugar a la Constitución política mexicana y, después, a las leyes de carácter general, las leyes de carácter nacional y las leyes federales.

En la primera no se abunda porque se entiende así, sin mayor divergencia, aquella norma suprema de la cual se desprende el entramado jurídico del país¹². Sin embargo, en relación con las leyes generales, federales y nacionales —estas últimas de reciente concepción en el ordenamiento jurídico mexicano— se vuelve necesario precisar las características que permitan distinguir los conceptos que a cada una de ellas corresponde y sus principales connotaciones.

II.1. LEY GENERAL

Una ley general, de acuerdo con la interpretación que el Pleno de la Suprema Corte ha dado al artículo 133 de la Constitución federal, es aquella que puede incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano; es decir, corresponde a aquella respecto a la cual el constituyente ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas, como 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 se originan en cláusulas constitucionales que obligan a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades de todos los órdenes jurídicos¹³.

Las leyes generales responden, pues, a dos objetivos concretos: realizar la distribución de competencias en la materia y uniformar criterios con independencia de que su aplicación sea en el orden federal o local; así, por su propia naturaleza y su diverso ámbito material de validez son aplicadas, regularmente, por autoridades pertenecientes a

¹² Es conocido que la Constitución es el ordenamiento político fundamental del Estado, por medio del cual se organiza su Gobierno asegurando un sistema de libertades y el respeto a la dignidad humana de la población. Tiene como características ser suprema en el orden interno; su normatividad es de jerarquía superior; regula la creación de normas; consagra los derechos fundamentales de todas las personas y los medios para garantizarlos, y organiza y controla el ejercicio del poder. Véase a Valladolid Zeta, Víctor. *Introducción al derecho constitucional*. Ed. Grijley, Lima, 2007, pp. 93 y ss.

¹³ Tesis aislada en materia constitucional emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: LEYES GENERALES. Interpretación del artículo 133 constitucional. Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, novena época, tomo XXV, abril de 2007, página 5.

diversos órdenes de Gobierno, de acuerdo con las atribuciones que la misma ley general o la Constitución establece¹⁴.

Así pues, se erige como una figura típica para el establecimiento de bases de la coordinación entre los distintos órdenes de Gobierno que permitan la articulación de sus esfuerzos, actualmente aislados, en una política pública determinada por la Constitución, aunque en ocasiones se convierten en leyes generales “a detalle”.

Como ya se mencionó, la Suprema Corte de Justicia ha establecido una distinción entre los diversos tipos de concurrencia que el constituyente ha determinado en la ley fundamental. Se concibe una ley general ubicada jerárquicamente por encima del resto de las leyes federales y locales, esto es, dentro del sistema normativo que reconoce el orden constitucional.

Para ser congruente con ese sistema, la Suprema Corte ha determinado que dicho orden constitucional se refiere a “las disposiciones contenidas en los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracciones I y II, 116, primer y segundo párrafos, 122, primer y segundo párrafos, 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte la existencia de cinco órdenes jurídicos en el Estado Mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el municipal, el del Distrito Federal y el constitucional” (cfr. P./J. 136/2005). Esto quiere decir que las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que determinan la concurrencia de materias que son de necesaria articulación, forman parte de la “Ley Suprema de la Unión” a la que se refiere el artículo 133 constitucional, concepto que ha sido desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia comparada con el nombre de “bloque de constitucionalidad”.

La misma Corte mexicana ha sostenido que mediante esas leyes se busca una plataforma mínima desde la cual las entidades puedan dar sus propias normas tomando

¹⁴ Véase al respecto, Tesis aislada en materia constitucional y penal emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito, de rubro: LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO. Es aplicable tanto para los ilícitos cometidos en el ámbito local como los del fuero federal; consultable en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, novena época, Libro XXI, Junio de 2013, Tomo 2, página 1269. Consúltese también la contradicción de tesis 4/2013, de la que derivó la tesis jurisprudencial PC. II. J/4 P (10a.) de rubro: Secuestro. Las autoridades del fuero común están autorizadas válidamente para aplicar la ley general para prevenir y sancionar los delitos en esa materia.

en cuenta su realidad social. Sin embargo, es tal la centralización de materias y tan ambigua las bases de distribución de competencias, que una ley general contiene normas sustantivas que la convierten de hecho en una ley nacional precisamente porque no se constriñe a establecer principios, estándares y procedimientos claramente determinados¹⁵.

II.2. LEY FEDERAL

Estas leyes, si bien tienen aplicación en todo el territorio nacional, son dirigidas solamente al ámbito de validez en un orden jurídico y competencial, el federal¹⁶. Están destinadas a regular las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal¹⁷. Su ámbito material de validez no trasciende del que corresponde a la federación, pero pueden ser aplicadas por las autoridades estatales cuando la competencia de estas concorra con las de la federación.

II.3. LEY NACIONAL

Recientemente en México ha surgido a la vida jurídica un tipo de ley que llama la atención desde la misma denominación recibida. Nos referimos a aquéllas catalogadas como “nacionales”. Su propia nomenclatura parece indicar que se trata de disposiciones cuya naturaleza es diferenciada de las leyes generales, federales y locales, así como de aquéllas que la doctrina identifica como leyes constitucionales que reglamentan directamente preceptos constitucionales¹⁸.

¹⁵ Véase en particular el caso de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que no sólo establece un sistema nacional, lo cual es plausible, sino que regula hasta el detalle a los órganos garantes y a los sujetos obligados estatales.

¹⁶ Consúltese al respecto la acción de inconstitucionalidad 25/2011.

¹⁷ Véase Tesis aislada en materia constitucional y administrativa emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: SEGURO SOCIAL. La ley relativa expedida por el Congreso de la Unión es de naturaleza federal y no general, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, novena época, tomo XXXI, Febrero de 2010, página 33.

¹⁸ Tal es el caso de la ley de amparo, las leyes del trabajo, etc., mismas que en cuanto a su jerarquía guardan un mismo nivel respecto de las leyes federales y locales, como ya lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ver por ejemplo las tesis de rubro: “JERARQUÍA NORMATIVA. ES INEXISTENTE ENTRE LAS LEYES REGLAMENTARIAS EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE SE LIMITAN A INCIDIR EN EL ÁMBITO FEDERAL Y LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS”, y “SEGURO SOCIAL. LA LEY RELATIVA EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN SE UBICA EN EL MISMO PLANO JERÁRQUICO QUE EL DE LAS DEMÁS LEYES FEDERALES”.

Las leyes nacionales, como hasta ahora son el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, son aquéllas que tiene aplicación directa en todo el territorio nacional con independencia del orden de Gobierno de que se trate, pero se ciñen al ámbito de competencia establecido en la Constitución. Si bien una ley nacional puede establecer la competencia correspondiente a los distintos órdenes de Gobierno, a diferencia de una ley general, a aquélla no le corresponde realizar distribuir competencias, sino solamente desdoblar la distribución que de la misma se hace en la Constitución; es decir, mientras que la ley general es la fuente de la distribución de competencias, la ley nacional se limita únicamente a desarrollar la distribución de competencias dada previamente por la Constitución u otros ordenamientos.

Así que la diferencia fundamental entre ambos tipos de leyes, es que mientras la ley general se enfoca en distribuir competencias y uniformar criterios que las legislaturas locales habrán de desarrollar para su aplicación en su respectivo orden jurídico, la ley nacional contiene normas que habrán de aplicarse de forma directa y sin necesidad de la expedición de una legislación menor que la desarrolle, en todos los órdenes que se comprenden en el territorio nacional.

En otras palabras, la ley nacional se sustituye en la legislación federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, sin dejar campo alguno para el desarrollo de los aspectos normados en ella. Es una ley que se aplica de forma directa y completa por las autoridades pertenecientes a cada orden jurídico, en los asuntos de su competencia, determinada esta por la Constitución, la propia ley nacional y otras leyes que incidan en la materia.

Enseguida se comparten cuadros comparativos que tratan de los rasgos y diferencias entre nuevas legislaciones vigentes, en lo específico del Código Nacional de Procedimientos Penales y las leyes generales.

Rasgos del código nacional y de las leyes generales

CÓDIGO NACIONAL. RASGOS	LEYES GENERALES. RASGOS
Órgano emisor: Congreso de la Unión.	Órgano emisor: Congreso de la Unión.
<i>No genera propiamente concurrencia de ningún tipo: legislativa o jurisdiccional. Sin embargo, está el caso de las figuras contacto o mixtas, que por su naturaleza son de contenido procesal y sustantivo. Ejemplo: criterios para individualizar la pena; la figura de la reincidencia, etcétera¹⁹</i>	<i>En ciertos casos generan concurrencia tanto legislativa como jurisdiccional (ambas). Es el caso de la LGS.²⁰ Otras como la LGT²¹, generan concurrencia legislativa y de instrumentación (no jurisdiccional).</i>
<i>Contenido de las normas: el código nacional no establece propiamente cláusulas abiertas, pero sí obligaciones concretas a cargo de actores locales en específico; es el caso del estatuto de los criterios de oportunidad cuya emisión está a cargo de los procuradores o fiscales de los estados²².</i>	<i>Contenido de las normas: las leyes generales establecen considerables cláusulas de apertura que deben desdoblarse en las leyes estatales.</i>
<i>Ámbito de aplicación y observancia: todo el territorio nacional.</i>	<i>Ámbito de aplicación y observancia: todo el territorio nacional.</i>
<i>Autoridad competente para su aplicación: tanto el ministerio público como los órganos jurisdiccionales en materia penal, federal y estatal, sin que entre ellos exista relación de jerarquía o criterios de coadyuvancia.</i>	<i>Autoridad competente para su aplicación: tanto las autoridades federales, como las estatales y las municipales. Generalmente las primeras juegan un papel de mayor relevancia respecto de las restantes autoridades, al reservarse a ellas desde la propia ley, temas más delicados como la imposición de multas, por ejemplo²³.</i>
<i>Actos o hechos que regula o enjuicia: enjuicia hechos que de origen o son</i>	<i>Actos o hechos que regulan o enjuician: regulan y enjuician actos o</i>

¹⁹ Así se desprende del estudio para la armonización de los códigos de la república con el Código Nacional de Procedimientos Penales.

²⁰ Ley General de Salud.

²¹ Ley General de Turismo.

²² Así lo dispone el artículo 256, antepenúltimo párrafo, del Código Nacional de Procedimientos Penales.

²³ Ver el artículo 4, fracción XIV, de la Ley General de Turismo que dispone: "Artículo 4. Son atribuciones del Poder Ejecutivo Federal, que se ejercerán a través de la Secretaría: XIV. Fijar e imponer, de acuerdo a esta ley y los reglamentos correspondientes, el tipo y monto y de las sanciones por el incumplimiento y violación de las disposiciones en materia turística".

competencia federal o estatal, pero previstos en un documento único ²⁴ .	hechos que inciden en todo el territorio nacional, y para ello corresponsabiliza a los diversos órdenes de Gobierno (federal, estatal y municipal) en un propósito común, según la materia de que se trate.
<i>Propósito de la legislación única:</i> unificar criterios y reglas a observar en todo el territorio nacional ²⁵ .	<i>Propósito de las leyes generales:</i> distribuir competencias entre los diversos órdenes de Gobierno ²⁶ .

Rasgos del código nacional, las leyes federales y las estatales

CÓDIGO NACIONAL. RASGOS	LEYES FEDERALES Y LOCALES. RASGOS COMUNES Y DIFERENCIAS
Órgano emisor: Congreso de la Unión.	Órgano emisor: Congreso de la Unión, Congreso local o Asamblea Legislativa del DF, según el tipo de ley.
<i>No genera propiamente concurrencia de ningún tipo: legislativa o jurisdiccional.</i> Sin embargo, está el caso de las figuras contacto o mixtas, que por su naturaleza son de contenido procesal y sustantivo. Ej.: criterios para individualizar la pena; la figura de la reincidencia, etcétera.	<i>No generan concurrencia de ningún tipo.</i>
<i>Contenido de las normas:</i> el código nacional no establece propiamente cláusulas abiertas, pero sí obligaciones concretas a cargo de actores locales en específico; es el caso del estatuto de los criterios de oportunidad cuya emisión	<i>Contenido de las normas:</i> se trata de cláusulas cuyo detalle en su caso, sólo corresponde a los titulares de los ejecutivos mediante la facultad reglamentaria.

²⁴ Así, por ejemplo, si el hecho es un homicidio, la competencia se surtirá a favor de aquel ámbito de Gobierno a quien de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación le resulte jurisdicción.

²⁵ Ello se desprende del dictamen de la Cámara de Senadores sobre la reforma al artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese documento, en lo que al caso interesa, se establece lo siguiente: “En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.” Lo anterior se puede consultar en el link: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/cpeum/CPEUM_211_DOF_08oct13.pdf.

²⁶ Así se desprende de la tesis de rubro: “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”

está a cargo de los procuradores o fiscales de los Estados.	
<i>Ámbito de aplicación y observancia:</i> todo el territorio nacional.	<i>Ámbito de aplicación y observancia:</i> solo el ámbito espacial donde cada una rija: estatal o federal.
<i>Autoridad competente para su aplicación:</i> tanto el ministerio público como los órganos jurisdiccionales en materia penal, federal y estatal, sin que entre ellos exista relación de jerarquía o criterios de coadyuvancia.	<i>Autoridad competente para su aplicación:</i> las autoridades federales o estatales, en el ámbito de sus respectivas competentes. No existen criterios de jerarquía o coadyuvancia.
<i>Actos o hechos que regula o enjuicia:</i> enjuicia hechos que de origen o son competencia federal o estatal.	<i>Actos o hechos que regula o enjuicia:</i> conforme a los principios de atribuciones expresas y residuales, cada ámbito regula y enjuicia lo que la Constitución reconoce como de origen federal o estatal.
<i>Propósito de la legislación única:</i> unificar criterios y reglas a observar en todo el territorio nacional.	<i>Propósito de la legislación federal y estatal:</i> regular autónomamente lo que a cada ámbito le reserva la Constitución.

III. CONCLUSIONES

Como mínimo, la Constitución federal tiene que establecer ciertas instituciones jurídicas claves, ofrecer métodos para repartir y resolver conflictos de competencias dentro de un sistema federal más evolucionado y fortalecido.

Con apoyo en la jurisprudencia constitucional y de acuerdo con las ideas provocadas en la doctrina mexicana, la responsabilidad de elaborar normas jurídicas y directrices comunes para los órdenes de autoridad, debe atender un sistema más democrático en el trámite de los procedimientos legislativos, a través de exigir un umbral más riguroso para la aprobación y promulgación de las leyes nacionales, generales y orgánicas que emite el Congreso de la Unión, distinguiendo así su verdadera naturaleza jurídica y contenidos normativos, antes que a los intereses de los operadores políticos, criterio que, aunque se aplique de la manera más plural, ha resultado insuficiente y contraproducente.

Uno de los mayores retos del federalismo, en el plano legislativo y con vista en lo ocurrido por la expedición del nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, resulta aconsejable la facultad constitucional para dictar una “ley para elaborar las leyes” con particular énfasis en diferenciar el trabajo de quienes toman decisiones políticas, es decir, los operadores legislativos y grupos parlamentarios, de aquellos cuerpos técnicos de apoyo a las labores legislativas, dando así forma concreta a nuevos procedimientos constitucionalmente permitidos que impliquen mayor precisión y claridad de las leyes emitidas por el Congreso de la Unión.

IV. FUENTES DE INFORMACIÓN

ARTEAGA Nava, Elisur. *El sistema federal mexicano, apuntes para una teoría general*. Porrúa y Escuela Libre de Derecho, 2013.

DÁVALOS Torres, José. *Interpretación constitucional del federalismo, federalismo y relaciones intergubernamentales*. Miguel Ángel Porrúa y Senado de la República, LIX Legislatura, 2003.

CARPISO, Jorge. *Estudios Constitucionales*. Porrúa, UNAM, México 2003.

QUIROZ Acosta, Enrique. *Teoría de la Constitución*. Porrúa, tercera edición, México.

FIX-Zamudio, Héctor. "Leyes orgánicas" en *Elementos de técnica legislativa*. Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Talía (Coords.), Porrúa-UNAM, 2004.

LÓPEZ Olvera, Miguel Alejandro. *Técnica legislativa y proyectos de ley. Elementos de técnica legislativa*. Porrúa-UNAM, 2004, México.

CARBONELL, Miguel. *Objetos de las leyes, reenvíos y derogaciones*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1997.

QUINTANA Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco. *Derecho parlamentario y técnica legislativa en México, principios generales*. Porrúa 2013, México.

VALLADOLID Zeta, Víctor. *Introducción al derecho constitucional*. Ed. Grijley, Lima, 2007.