

## Congreso REDIPAL Virtual VIII Enero-agosto 2015

Comentario de Sara Berenice Orta-Flores <sup>1</sup> a la ponencia “**CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LAS LEYES EN EL MARCO COMPETENCIAL DE LOS ÓRDENES JURÍDICOS. El Código Nacional y las leyes generales en México**” presentada por José Miguel Madero Estrada

Esta ponencia es particularmente interesante. El tema sobre el marco competencial de los órdenes jurídicos en México, no podría ser más oportuno. La ingeniería constitucional mexicana que determina las pautas para la emisión de normas, es cada vez más compleja. Por ello, son siempre bienvenidas las aportaciones doctrinales que propicien la reflexión sobre la armonía normativa entre los órdenes jurídicos de México. Mis felicitaciones a José Miguel Madero Estrada.

Concuerdo con el autor cuando asegura que estamos frente a un mosaico de facultades constitucionales multicolores y que esto conlleva a serios desafíos para el arreglo de competencias legislativas. La doctrina constitucional y las tesis jurisprudenciales no han podido deshilar el nudo gordiano que representa el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia –puntualmente- de distribución de competencias.

En efecto, de forma constante se le han concedido al Congreso de la Unión facultades para legislar sobre temas que antes estaban reservados a los Estados de la República, tal y como lo indica el artículo 124 constitucional. Por lo que ya no resulta extraño para el sistema político y constitucional mexicano que las facultades residuales sean cada vez menos. En específico, del año 2012 a la fecha, la concentración de atribuciones legislativas en la Cámara de Diputados federal y el Senado de la República se ha incrementado. Basta referir la materia electoral, de acceso a la información pública, de educación y la penal.

En el mismo sentido, con la reciente aprobación de *normas nacionales* en el 2014 se complejizó el panorama. Estas reformas en materia penal crearon una nueva categoría a la ya de por sí intrincada taxonomía de normas que el Congreso de la Unión puede expedir. En este comentario la pretensión es partir de lo que ya ha desarrollado con pulcritud el autor

---

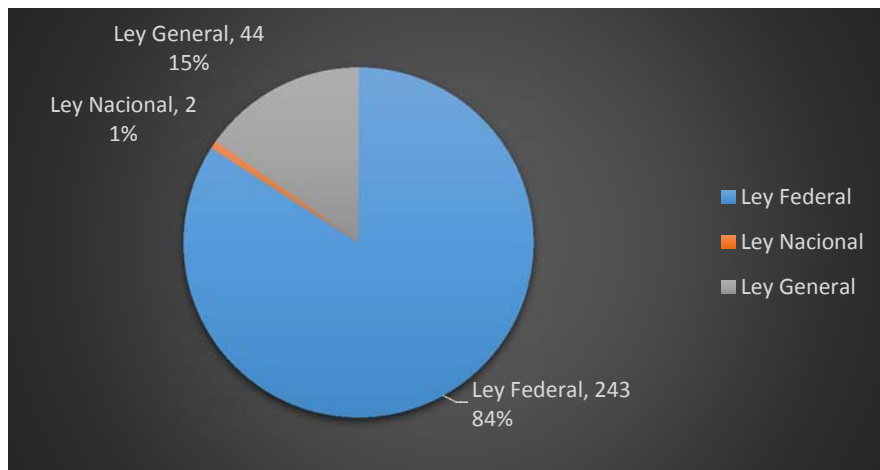
\*Doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Campus Huasteca. E-mail: [ortaflores@gmail.com](mailto:ortaflores@gmail.com)

de la ponencia, para hacer un ejercicio de reflexión visualizando gráficamente parte de la problemática abordada.

Se harán tres ejercicios cuantitativos. El primero que es el más sencillo, corresponde a una clasificación global entre normas *federales*, *generales* y *nacionales*.<sup>2</sup> El segundo ejercicio consiste en hacer una división de acuerdo a la denominación de cada ley es decir, de acuerdo a las palabras utilizadas en el título. Y en el tercer ejercicio se hace una combinación entre las dos primeras clasificaciones. El resultado que se espera es evidenciar lo que el autor ya ha expresado: el desafío que representa la coherencia competencial en México.

Si atendemos a la primera clasificación, donde se desglosan las normas *federales*, *generales* y *nacionales*, se observa que de un total de 289 normas que enlista la página oficial de la Cámara de Diputados y que son emitidas por el Congreso de la Unión,<sup>3</sup> el 84 por ciento se pueden clasificar como leyes *federales*, esta primera clasificación surge a partir de excluir las dos normas *nacionales* de reciente aprobación, y todas aquellas que en su denominación se lee la palabra *Ley general*. Véase Gráfica uno.

**Grafica 1.- Número de normas federales, generales y nacionales emitidas por el Congreso de la Unión**



Fuente: Elaboración propia a partir del listado de leyes de la página oficial de la Cámara de Diputados.

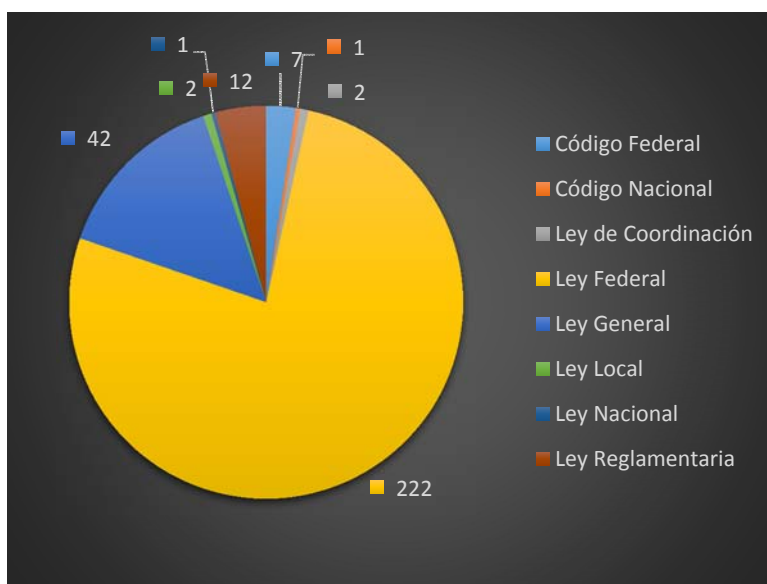
<sup>2</sup> Véase la ponencia “Configuración normativa de las leyes en el marco competencial de los órdenes jurídicos. El Código Nacional y las leyes generales en México”, pp. 10 y ss.

<sup>3</sup> Lo que excluye los Reglamentos del Congreso de la Unión y el Presupuesto Federal.

Visto así, son 44 las leyes *generales* las que representan el 15 por ciento del total de normas emitidas por el Congreso de la Unión. Se incluyen las 42 leyes en cuya denominación se observa la palabra *general* y también a dos leyes que en su título se lee *de coordinación*. Ya se ha dicho que las leyes generales son aquellas que pueden “incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano”<sup>4</sup> y las leyes de *coordinación* también cumplen esa función.<sup>5</sup>

En la siguiente gráfica se puede observar el segundo ejercicio, que es una clasificación por la nomenclatura de la ley. Se aprecia que de un total de 289 normas, existen 222 leyes federales (que representan un 76.8%), 42 leyes generales, 12 leyes reglamentarias, siete códigos federales, dos leyes de Coordinación, dos leyes locales<sup>6</sup>, un Código Nacional y una Ley Nacional. En total ocho tipos de normas que emite el Congreso de la Unión. Véase la gráfica dos.

**Gráfica 2.- Tipo de leyes emitidas por el Congreso de la Unión según su nomenclatura**



Fuente: Elaboración propia a partir del listado de leyes de la página oficial de la Cámara de Diputados.

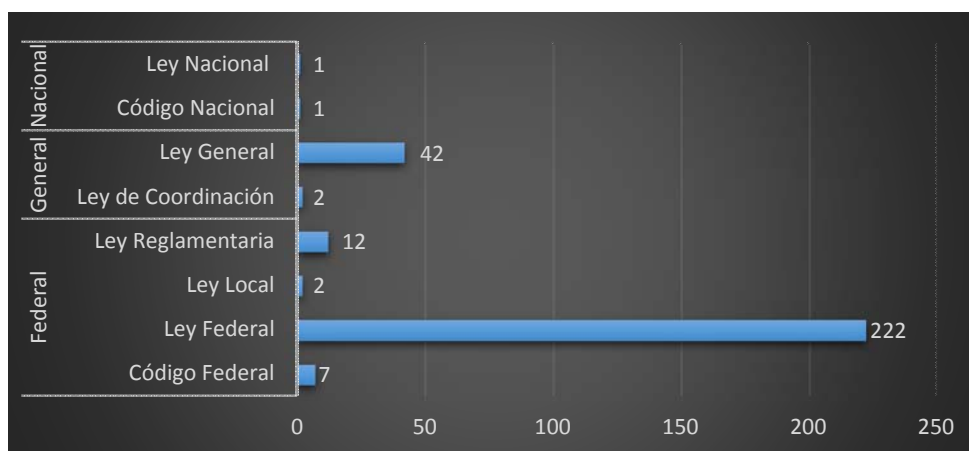
<sup>4</sup> Véase la ponencia “Configuración normativa de las leyes en el marco competencial de los órdenes jurídicos. El Código Nacional y las leyes generales en México”, p. 10.

<sup>5</sup> Las normas referidas son la Ley para la Coordinación de la Educación Superior y la Ley de Coordinación fiscal.

<sup>6</sup> Las dos leyes locales son el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y la Ley para el Dialogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas.

En el ejercicio de la gráfica tres, se hizo una combinación a partir de los tipos de normas que propone el autor (*federales, generales y nacionales*), y a la vez se sub-clasificaron las leyes de acuerdo a lo expresado en su nomenclatura. De esta forma se aprecia que las normas federales son las más complejas, ya que albergan a las leyes reglamentarias (12); a las leyes locales (2); a las leyes federales (222) y a los códigos federales (7). Véase gráfica tres.

**Gráfica 3.- Distribución de los tipos de normas por competencia y su clasificación por su denominación**



Fuente: Elaboración propia a partir del listado de leyes de la página oficial de la Cámara de Diputados.

Las normas *generales* que son 44, abarcarían a aquellas leyes donde textualmente se lee *generales* (42) y las de *coordinación* (2). Y por último, las normas nacionales de nueva creación que subdividen en dos : el Código Nacional de Procedimientos Penales (DOF 05-03-2014) y a la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (DOF 29-12-2014).

Los gráficos que se presentan no tienen como objetivo aportar una solución al planteo del problema, el objetivo es evidenciarlo. La clasificación que se utilizó responde a una selección de leyes de acuerdo a las palabras que se leen el título de la norma, y una selección de esta índole es forzosamente insuficiente. Por ejemplo: la *Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro*, es también *Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y así lo dice su título, pero se tomó como *general* en estos ejercicios porque desde la Constitución Federal existe ese mandato. Otro ejemplo se puede encontrar en la *Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación*, que es a su vez reglamentaria de la

fracción IX del artículo 3o. de la Constitución federal. En este caso esta norma contó como *federal* y no como *reglamentaria* porque la palabra *reglamentaria* no se encuentra en su denominación, si no en su articulado; es decir, es reglamentaria por su esencia y no porque así lo diga su denominación. En fin, que parece infinita la problemática, y no hay intención torturar al lector.

Basta comentar por ahora que una “Ley para hacer leyes” como se propone en la ponencia que se comenta, tendría que emerger de un diagnóstico detallado de todas las variantes de distribución de competencias normativas entre los órdenes jurídicos de México. Se debe atender el alcance competencial de las normas y proponer una solución. Ese es el primer desafío. El segundo desafío sería la vida útil de una ley que puede ser tácitamente abrogada con las constantes y creativas reformas constitucionales en materia distributiva.

## CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VIII 2015

Réplica de **José Miguel Madero Estrada** al comentario de Berenice Orta Flores a la Ponencia **CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LAS LEYES EN EL MARCO COMPETENCIAL DE LOS ÓRDENES JURÍDICOS**

No tengo ninguna observación de fondo o en contrario a lo expuesto por la Doctora Berenice Orta-Flores, ya que encuentro sus comentarios debidamente fundados; al contrario, agradezco se haya tomado el tiempo de leer mi ponencia, siendo que, con ello, enriquece los planteamientos para llevar a cabo estudios más profundos sobre el tema competencial en materia legislativa dentro del modelo federal, nada fácil si seguimos con el mismo método empleado por el órgano reformador de la Constitución, particularmente en el artículo 73 y en otros preceptos.

La idea de una "ley para hacer las leyes" que no es una creación propia, sino producto de los diálogos de la misma doctrina, resulta ser una pequeña tal vez insignificante aportación para la solución de la problemática, ya que se circunscribe solamente al aspecto formalmente instrumental de las leyes. Pero es posible que se justifique para evitar la discrecionalidad que a ese respecto viene imperando.