

ESTRUCTURA JERÁRQUICA DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO Y LAS LEYES GENERALES O LEYES MARCO

Óscar GUTIÉRREZ PARADA

Inicio este estudio con dos interrogantes básicas: ¿cuáles son las características de las leyes generales o leyes marco?, ¿cuál es su nivel jerárquico dentro de la estructura del sistema jurídico mexicano?

Como presupuesto conceptual-metodológico se debe abordar la significación del término "general" como adjetivo calificativo de las leyes en sentido amplio y de ciertas leyes en sentido restringido, ya que puede prestarse a confusiones dada la amplitud de su utilización en contextos jurídicos.

Que la ley sea calificada de general, implica el uso del término "general" en sentido amplio. Toda ley, *prima facie*, contiene preponderantemente reglas de carácter general, abstracto e impersonal, lo que no obsta que contenga, excepcionalmente, reglas de carácter particular, concreto y personal. Incluso hay instrumentos jurídicos en los que tal preponderancia no es tan clara y se les puede calificar como textos normativos de carácter mixto porque están conformados por los dos tipos de reglas. El caso por antonomasia son los presupuestos de egresos actuales.¹

Este sentido amplio del carácter general preponderante de ciertos textos normativos en los que tienen primacía reglas de conducta con operador deóntico, responde a un criterio puramente formal en el que

¹ En otro lugar nos ocupamos del análisis del presupuesto de egresos. Véase Gutiérrez Parada, Óscar, *Esquemas argumentativos sobre la facultad del ejecutivo para vetar el Presupuesto de Egresos* (de próxima publicación).

se considera el sujeto o destinatario y cuando éste está representado por una clase compuesta de más miembros, entonces se refiere que la norma es general; en cambio, cuando la regla de conducta el sujeto o destinatario está representado por un individuo singular, se habla de norma particular.²

Este es el sentido amplio en el que los operadores del derecho utilizamos (valga insistir, en contextos jurídicos) el término “general” cuando referimos que la “ley es general”. De aquí que agregar el adjetivo general a las leyes es un pleonasma porque, *prima facie*, a toda ley le es sustancial tener carácter general.

Sin embargo, hay otra acepción del término general, y que es la que nos interesa en este momento, cuando el calificativo general ya no refiere un componente formal de la ley en sí misma, sino que refiere un tipo de ley cuya función constitucional en un Estado en el que coexisten diversos órdenes competenciales, como el caso del Estado federal, es la de “distribuir” (o si se prefiere, repartir) competencias entre dos o más órdenes de gobierno.

A esta clase de leyes se les denomina como generales o *leyes marco*, y aquí el término “general” tiene una connotación restringida, por lo que no es inexacto señalar que cuando se refiera que una ley es general en este sentido, se indique que el término “general” se utiliza en sentido restringido precisamente por esa nueva connotación.³

En nuestra Constitución se establece que nuestro Estado asume la forma federal: en éste los estados —entidades federativas—, libres y soberanos, entregan de manera expresa, aquellas facultades necesarias

² Véase Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, Debate, Madrid, 1991, pp. 141-146; para este autor los sistemas jurídicos tienen “normas” *generales y abstractas*; *generales y concretas*; *particulares y abstractas*, y *particulares y concretas*. Acotaría la referencia que hace Bobbio al sistema jurídico refiriéndola a textos normativos, por lo que el señalamiento de que una ley tiene carácter general la entiendo significando que preponderantemente contiene normas o reglas cuyo sujeto es “general”. Cuando no es posible señalar tal preponderancia, como en el caso del presupuesto de egresos, indico que el texto normativo tiene carácter mixto, es decir, contiene los cuatro tipos de normas subrayados.

³ Lingüísticamente a partir del léxico (vocabulario, inventario de las unidades léxicas o lexemas —palabras— propios de una lengua), es muy común “adicionar” significación a una palabra por asociación, además de su significado propio o específico, de tal manera que el significado asociado —agregado— permite utilizar el término —unidad léxica— con otro significado más restringido o diferente. Esta es la razón que permite analizar una palabra o término en sus diversas acepciones, situación que además está vinculada con los usos pragmáticos del lenguaje.

para constituir el orden federal como una dimensión distinta de los órdenes de gobierno locales. El orden federal sólo tiene la competencia (facultades) que expresamente se establece en la propia Constitución, conforme a lo establecido en el artículo 124 constitucional. Mediante el mismo sistema, se ha otorgado un mandato al Distrito Federal, que sólo tiene aquellas facultades que expresamente le han sido conferidas y que se mencionan en el artículo 122 constitucional.

Los estados cuentan con facultades constitucionales reservadas, mientras que la federación y el Distrito Federal gozan de facultades expresas. Esta es la sencilla regla general. Entre órdenes federal y local se suponen, *prima facie*, delimitados sus ámbitos competenciales; o se es blanco o se es negro: no hay tonos grises, pues los estados son autónomos en su régimen interior. Las leyes expedidas por el Congreso de la Unión no deben, so pena de invadir competencias y, en su caso, generar una controversia constitucional, regular —incidir— en facultades que en la Constitución están reservadas a los estados o se asignan expresamente al Distrito Federal.

No obstante la regla general, existe una contundente excepción a este principio: en la Constitución de la República algunas materias, por su peculiar naturaleza, están simultáneamente otorgadas, expresamente, a la federación y a las entidades federativas, incluso a los municipios.

Sobre estas materias, denominadas “concurrentes”, se establece que el legislador ordinario lleve a cabo su configuración legal, es decir, que en un texto normativo se disponga el reparto de acciones que cada orden de gobierno debe llevar a cabo respecto de la materia “compartida”. Los textos normativos en los que se reglamenta tal reparto competencial se conocen como “Leyes Generales” o también denominadas “leyes marco”.

Así, por ejemplo, la “Ley General de Educación” reparte entre la federación, los estados y los municipios, de manera obligatoria, las competencias necesarias para dar cumplimiento universal a las necesidades nacionales en materia educativa, asignando a la federación, por ejemplo, la fijación de los programas de estudio y a las entidades federativas las relaciones laborales con el sector magisterial.

Esto no significa una invasión de competencias, sino una distribución de las materias (realmente acciones a realizar respecto de la materia concurrente) que la propia Constitución señala como “con-

currentes” y que el Congreso de la Unión debe normar de manera obligatoria para los tres órdenes de gobierno.

Otros ejemplos de “Leyes Generales”, distribuidoras de facultades concurrentes, que encontramos en el sistema jurídico mexicano, entre otras y respecto de las cuales no cabe duda de su cualidad de ley general en sentido restringido o estricto o ley marco, son las siguientes:

- Ley General de Salud.
- Ley General de Asentamientos Humanos.
- Ley General de Cultura Física y el Deporte.
- Ley General de Educación.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Conforme a lo anterior, destacan como características peculiares de las “Leyes Generales” o leyes marco, las siguientes:

- a) Una marcada tendencia a proteger intereses difusos y colectivos, incluso los llamados derechos sociales (lo que conlleva, de suyo, un alto grado de complejidad).⁴
- b) Son normas que regulan facultades concurrentes entre la federación, los estados y los municipios, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales relativas u ordenando su desarrollo legal (configuración legal).
- c) Tienen validez espacial en todo el territorio nacional, sin importar la jurisdicción de que se trate.
- d) Establecen el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

Para fortalecer lo anterior, a continuación se reproduce un fragmento de la Ejecutoria 29/2000, dictada por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional promovida por el Ejecutivo Federal en contra de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que conforme al artículo 43 de la Ley Reglamentaria

⁴ La complejidad implica entretener diversos planos o dimensiones —en este caso, de índole normativa—, pero no por ello algo complejo es complicado, ya que este último adjetivo significa enmarañado, de difícil comprensión, y por lo mismo confuso.

de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta jurisprudencia obligatoria, entre otros, para juzgados y tribunales federales:

Así pues, de lo anterior se tiene que se está ante las llamadas facultades “concurrentes”, que en el orden jurídico mexicano surgieron en mil novecientos veintiocho, estableciéndose en la Constitución general de la República, tratándose de las materias educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV) y de salubridad (artículo 4o., párrafo tercero); sin embargo, actualmente la concurrencia no es limitativa en esas materias, pues a través de diversas reformas a la Constitución federal se han incluido otras, como son las materias de asentamientos humanos (27, párrafo tercero y 73, fracción XXXIX-C), seguridad pública (73, fracción XXIII), ambiental (73, fracción XXXIX-G), protección civil (73, fracción XXXIX-I) y deporte (73, fracción XXXIX-J).

Ahora, es importante precisar en qué consisten estas facultades concurrentes. En el sistema jurídico mexicano, si bien se parte del principio rector contenido en el artículo 124 de la Constitución federal que establece una competencia expresa a favor de la federación y residual tratándose de los estados, también es cierto que el propio órgano reformador de la Constitución, a través de diversas reformas a dicho ordenamiento, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias entre la federación, las entidades federativas, los municipios e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias, y éstas son precisamente las facultades concurrentes.

Esto es, que las entidades federativas, 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 dichas entidades, a través de una ley.

Así, pues, de la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXV, constitucional, al estar referida a la distribución de la función educativa, se advierte que se regula en una *ley general* o *ley marco*.

En efecto, en México se ha denominado leyes-generales o leyes-marco a aquellas que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos:

1. Distribuir competencias entre la federación y los estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas.
2. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.

Así pues, el objeto de una ley-general (sic) puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la

salubridad general, o establecer un sistema nacional de planeación, como acontece en el caso de los asentamientos humanos.

Por tanto, resulta necesario precisar la jerarquía de las leyes generales dentro del orden legal mexicano, para lo cual es preciso atender a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional que dice:

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, 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.

De este precepto se desprende que la Constitución federal mexicana es la Norma Fundamental y a ella se subordinan las leyes federales y locales y los tratados internacionales. Es, por tanto, la base de las demás leyes y, en consecuencia, opera como un instrumento orientador de las leyes federales y locales y de los tratados internacionales.

Así, tenemos que el principio de supremacía constitucional se traduce en el hecho de que la Constitución tiene el más alto valor normativo inmediato y directo sobre todas las demás normas de la jurisdicción federal y local. Dicho principio opera como ordenador del resto de la producción jurídica (leyes orgánicas, reglamentarias, ordinarias, locales, constituciones de los estados, reglamentos).

Luego, al establecer el artículo 133 en cita, que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución y los tratados internacionales expedidos de acuerdo con el propio ordenamiento, serán la Ley Suprema de toda la Unión, fija el carácter de subordinación de dichas leyes y tratados frente a la norma constitucional.

Asimismo, del dispositivo constitucional se advierte que hace alusión a las leyes que emanan del Congreso de la Unión (federales) y a las leyes locales o de los estados. Las primeras son las que van a ejercer los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las segundas, los tres Poderes de los estados. Estos dos tipos de leyes son los que forman el orden federal y el orden local.

Empero, nuestro sistema constitucional no establece una preeminencia o superioridad de las leyes federales sobre las leyes de los estados, pues ambas son de igual jerarquía ante nuestra Constitución, como lo ha sostenido este Alto Tribunal.

Lo anterior se apoya en lo dispuesto por los artículos 40 y 41 constitucionales, en relación con el artículo 133 del propio ordenamiento, pues el pueblo mexicano adoptó una forma de gobierno que es la Federación, compuesta por los estados libres y soberanos de la República y por el Distrito Federal. Los dos órdenes de gobierno (el federal y el de los estados) son coextensos y, en consecuencia, se rigen por disposiciones constitucionales y legales distintas, y que en su expresión conjunta dan como resultado una forma de organización jurisdiccional y política denominada federación, es decir, esta última es la conjunción de estos dos órdenes: el federal y el local o estatal.

Por tanto, ninguno de estos dos órdenes de gobierno es superior al otro, sino que cada uno tiene su jurisdicción, que le atribuye la Constitución federal. Sin embargo, aun cuando técnicamente están a la par la federación y los estados en cuanto a su orden jurídico, *como excepción a esta regla se encuentran las leyes generales*, cuyo objeto, como se indicó, es la distribución de competencias en materias concurrentes, *por lo que en este caso las leyes locales deben sujetarse a aquellas leyes*, pues si bien es cierto que una misma materia queda a cargo de la federación, estados y municipios, también lo es que el Poder Legislativo Federal es quien tiene la facultad de establecer en qué términos participará cada una de estas entidades.

Dentro de estas materias concurrentes se encuentra la relativa a la educación, por lo que las normas que expidan los estados, o bien, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a las leyes generales que en dicha materia expida el Congreso de la Unión, por virtud de que el Constituyente estableció que la distribución de la función social educativa entre la federación, las entidades federativas y los municipios, correspondería al citado Congreso, a través de la expedición de las leyes necesarias.

En el caso, precisamente en uso de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXV, en congruencia con el 3o., constitucionales, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Educación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de julio de mil novecientos noventa y tres.

Asimismo, derivada de la misma Ejecutoria, se generó la siguiente jurisprudencia:

FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "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 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, puedan 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”.

P./J. 142/2001

Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. *Once votos*. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.

Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena época, t. XV, enero de 2002, p. 1042. Tesis de Jurisprudencia.

De esta suerte, conforme al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,⁵ es evidente que la jerarquía de normas en el sistema jurídico mexicano es la siguiente:

En primer término, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En segundo lugar, los tratados internacionales⁶ que se celebren de acuerdo con la misma, por resultar igualmente vinculantes tanto a las autoridades federales como a las locales.

⁵ Mayoría calificada de ocho votos o más, de acuerdo con lo establecido en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales”.

⁶ Aun cuando se trata de una tesis aislada, hay evidencia doctrinal –metodológica y lógicamente–, es decir, argumentos sólidos, que indican que se trata de una interpretación correcta:

En tercer lugar, las leyes denominadas “generales” o “leyes marco”, que distribuyen competencias concurrentes entre la federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios.

En cuarto lugar, y en un mismo plano, según sea la jurisdicción de que se trate, las leyes federales y las locales, las cuales deben respetar el ámbito competencial del otro plano competencial.

En quinto nivel, de la estructura, hasta abajo, están las normas reglamentarias que se expiden por los ejecutivos federal y locales, incluso municipios a través de sus ayuntamiento en sesión de cabildo. Los textos normativos de este nivel –básicamente reglamentos y acuerdos– se expiden para desagregar y concretar normativamente, es decir, hacer operativas, las leyes generales y las leyes federales y las leyes de las entidades federativas.

TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre organizaciones internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario “*pacta sunt servanda*”, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S. A. de C. V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez. El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete. Nota: En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S. A. de C. V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada. [Núm. Registro: 172 650. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXV, abril de 2007. Tesis: P. IX/2007, p. 6].

Esta facultad de los ejecutivos se conoce como facultad reglamentaria y su fundamento está en el artículo 89, fracción I, constitucional: proveer a la esfera administrativa a su exacta observancia.

Si bien la regla general es que la facultad reglamentaria corresponde a los ejecutivos, no solamente éstos la ejercen, pues el legislador ha autorizado a otros órganos o entes para que expidan reglamentos. Tal es el caso de reglamentos que expide el Poder Judicial –*V. gr.*, Consejo de la Judicatura Federal–; el Poder Legislativo –*V. gr.*, los reglamentos de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores–,⁷ los organismos autónomos constitucionales –Banco de México, Instituto Federal Electoral, Comisión Nacional de Derechos Humanos, las comisiones estatales de derechos humanos–.

Relacionada con la facultad reglamentaria encontramos la facultad de una serie de dependencias, y algunos de sus órganos desconcentrados, y entidades paraestatales, de expedir textos normativos de carácter reglamentario como los son las normas oficiales mexicanas.⁸

He aquí la estructura de nuestro sistema jurídico. Quedan para otra ocasión otras interrogantes:

- ¿Deben permanecer los tratados internacionales en el nivel en el que se han colocado o deben empatarse con la Constitución o, incluso, moverse por encima de ésta?

⁷ El Senado de la República publicó su reglamento en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de junio de 2010, y que entra en vigor el 1 de septiembre de 2010. Por su parte, la Cámara de Diputados opera con base en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos del año de 1934.

⁸ Sobre la evolución de la facultad reglamentaria se sugiere el estudio de dogmática jurisprudencial de Blanco Fornieles, Víctor, *La normatividad administrativa y los reglamentos en México. Una visión desde la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación*, Fontamara, México, 2006. El autor demuestra cómo se pasó de un esquema riguroso a un esquema laxo en la utilización de la facultad reglamentaria. De entre las conclusiones de Blanco Fornieles, cabe destacar la siguiente: “El argumento justificatorio de la regulación administrativa con carácter general y de las Normas Oficiales Mexicanas (NOMS) en particular, en el sentido de que se requiere la delegación normativa a la instancia administrativa por la complejidad de la materia a regular, su dinamismo y la relativa lentitud de los mecanismos ordinarios de regulación (legislativo y reglamentario) no parece suficiente por sí mismo e, incluso, en un marco constitucional como el mexicano plantea serios cuestionamientos respecto de su validez formal y en ocasiones también material” (p. 273). Más allá de que realmente exista una justificación normativa, el fenómeno evolutivo de la facultad reglamentaria hunde sus raíces en los cambios de la actividad gubernamental, sobre todo en el periodo de crecimiento inusitado, y de alguna manera absurdo, del Estado Benefactor en el que el papel estatal de agente económico explica –aunque no justifica normativamente– la utilización de la facultad reglamentaria y la delegación que de ésta se ha hecho en entes distintos a los ejecutivos. Una vez más la realidad no cede para encajar en el mundo normativo.

- ¿Todas las leyes generales o leyes marco, realmente son tales?⁹
- ¿Bajo esquemas de diseño institucional, deben revisarse las “facultades reglamentarias” de ciertas dependencias y entidades con la finalidad de fortalecer la certeza jurídica y, por ende, el valor seguridad jurídica, o es mejor no hacer nada dado el nivel de complejidad del asunto?
- ¿Sin un análisis institucional que lleve a replantear la utilización de la facultad reglamentaria, es decir, responder que no pasa nada si no se hace nada, realmente es funcional nuestro sistema jurídico, en especial bajo los parámetros de un Estado federal que se tome en serio?
- ¿En perspectiva de eficacia, efectividad y eficiencia de los sistema normativo-jurídicos, cuáles son los niveles de certeza y seguridad jurídica que proporciona el poder judicial si sus criterios sobre el ejercicio de la facultad reglamentaria (y su indiscriminada delegación por parte del legislador a favor de cualquier tipo de instancias),¹⁰ son contrarios y contradictorios?

⁹ Las leyes federales de asistencia social y la de desarrollo social operan como leyes generales o leyes marco, sin que exista fundamento expreso en la constitución para ello, pues aun cuando no se identifican formalmente como leyes generales o leyes marco, su contenido lleva a cabo un reparto de competencias entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal. En otro trabajo de próxima publicación me ocupo de demostrar estas afirmaciones. El punto relevante formal es que el fundamento de las leyes generales o leyes marco tiene que ser expreso y, por tanto, no es correcto –es inválido– que se expida una ley con carácter general o de ley marco derivándola del ejercicio de la facultad implícita en relación con algún enunciado jurídico constitucional.

¹⁰ El caso de la materia fiscal es una de las que mayor incertidumbre genera, y no está de más observar la injustificada preferencia de trato que se da a ciertos contribuyentes en detrimento de otros.