

EL SISTEMA LEGISLATIVO MEXICANO

Adolfo FERNÁNDEZ,
Santiago MARVÁN y
Angela QUIROGA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El sistema federal mexicano.* 1. *Los principios de la división de competencias.* 2. *Su funcionamiento en la realidad.* III. *La legislación como fuente del derecho mexicano.* 1. *La legislación como fuente principal.* 2. *Principales sectores de la legislación mexicana.* IV. *Algunos aspectos particulares de la legislación mexicana.*
1. *Vigencia.* 2. *Las publicaciones oficiales.* 3. *Técnica legislativa.*

I. INTRODUCCIÓN

El diseño y elaboración de un sistema de documentación jurídica automatizada debe partir de un estudio de las características y la estructura de esta documentación. En otras palabras, la información jurídica no puede ser automatizada como si se tratara de un problema puramente técnico-informático de captura, almacenamiento y recuperación de textos, sin atender a las cuestiones, teóricas y prácticas, que plantean los documentos jurídicos.

El presente trabajo tiene por objetivo presentar de manera breve las características generales de la legislación mexicana, características que han debido tomarse en cuenta para el diseño y elaboración del sistema UNAM-JURE. La explicación que presentamos ciertamente puede ser de interés en sí misma; pero en el contexto de la publicación de la cual forma parte, su intención es más bien servir de referencia y de apoyo a otros trabajos que se ocupan directamente de la automatización de la legislación.

En función de este objetivo primordial, se presenta primeramente al sistema federal mexicano, al esquema de división de competencias establecido en la Constitución, tanto en sus principios como en la realidad.

La segunda parte explica las características y la importancia de la legislación como fuente del derecho mexicano, entendiendo aquí por legislación, en un sentido amplio, no sólo las leyes que aprueban los órganos legislativos, sino también toda clase de normas administrativas y todas

las disposiciones de interés general que se publican en los periódicos oficiales.

La tercera parte se ocupa de algunas cuestiones particulares de la legislación, como la determinación de su vigencia, su publicación y las dificultades suscitadas por una deficiente técnica legislativa.

II. EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO

1. *Los principios de la división de competencias*

Los artículos 40 y 41 establecen la naturaleza jurídico-política del Estado mexicano. Según el primero de ellos, "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental". Por su parte, el segundo artículo mencionado determina:

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

De las disposiciones transcritas se deduce que hay un doble esquema de división de competencias: uno *vertical*, entre la Federación, los estados y los municipios (estos últimos son, según los artículos 115 y 116 de la propia Constitución, la base de la división territorial, política y administrativa de los estudios), y otro *horizontal*, que se conoce comúnmente como "división o separación de poderes" (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), tanto en el nivel federal como en el estatal.

a) La división de competencias entre la Federación y los estados se rige por el principio del artículo 124 constitucional, según el cual las facultades no atribuidas expresamente a la Federación, se entienden reservadas a las entidades federativas. Esto significa que los estados poseen una competencia originaria y que la federal es derivada.

Así, el artículo 73 constitucional establece las materias en las cuales tiene facultad exclusiva para legislar el Congreso de la Unión, entre otras: crédito público, hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio interior y exterior, juegos con apuestas y sorteos, institu-

ciones de crédito, energía eléctrica, banco único de emisión, legislación laboral, derecho marítimo, fuerzas armadas, nacionalidad y naturalización, vías de comunicación, sistema de pesas y medidas, etcétera.

Los estados tienen a su cargo actualmente lo relativo a la esfera particular de sus habitantes, la vida interna cotidiana de la comunidad, las contribuciones locales, etcétera. Corresponde a los órganos legislativos estatales, por ejemplo, la expedición de los códigos civil y penal y los relativos a los procedimientos civiles y penales.

Por su parte, los municipios pueden expedir "bandos de policía y buen gobierno", así como reglamentos, circulares y otras disposiciones de observancia en el ámbito de su jurisdicción; tienen, además, la facultad de administrar los ingresos derivados de los servicios públicos que proporcionen.

El Distrito Federal, que es la entidad federativa donde tienen su asiento los poderes federales, tiene un régimen particular, establecido en el artículo 73, fracción VI, de la Constitución. Sus leyes son expedidas por el Congreso de la Unión, que funciona así como Poder Legislativo local; es gobernado por el presidente de la República, a través de un funcionario que nombra y remueve libremente (el jefe del Departamento del Distrito Federal) y carece de una división en municipios. Posee, sin embargo, un Poder Judicial local. En una reforma constitucional reciente se creó un órgano de representación ciudadana denominado Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el cual tendrá la facultad de expedir reglamentos y bandos en diversas materias, así como de supervisar distintos aspectos de la administración pública del Distrito Federal.

Debe aclararse que el principio contenido en el artículo 124 es la regla general, del cual se dan varias excepciones. Así, por ejemplo, existen las llamadas facultades coincidentes y las coexistentes.

De acuerdo con Jorge Carpizo, las facultades coincidentes "son aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional".¹

Serán amplias cuando la Federación o las entidades federativas no puedan establecer las bases o los criterios de delimitación de la respectiva competencia. Así, tenemos lo dispuesto por el último párrafo del artículo 18 constitucional: "La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de los menores infractores", en donde ni la Federación ni los estados tienen expresamente la facultad de delimitar la esfera de competencia del otro.

¹ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, LGEM, 1983, p. 101.

Serán restringidas cuando se atribuye a la Federación o a los estados la determinación de los criterios de división de la competencia de que se trate. Esto puede exemplificarse con la materia educativa, contenida en el artículo 3º. constitucional.

Las facultades coexistentes "son aquellas en que una parte de la misma facultad compete a la Federación y la otra a las entidades federativas",² por ejemplo, lo relativo a salubridad.

b) La división horizontal de competencia implica la existencia de órganos del poder público con funciones en principio delimitadas e independientes, con la finalidad de que se equilibren y contrapesen entre sí. De ahí el establecimiento de los tres poderes clásicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Esto no significa que no haya colaboración y dependencias mutuas entre las facultades de los tres poderes, ni tampoco que, desde un punto de vista material, éstos ejerzan competencias que en apariencia no les corresponden. Así, por ejemplo, el Poder Legislativo funciona como órgano jurisdiccional durante un juicio político; el Ejecutivo legisla materialmente cuando expide reglamentos para proveer a la aplicación de las leyes en la esfera administrativa. En términos generales puede decirse que el Estado mexicano sigue este esquema de división o separación de poderes.

2. *Su funcionamiento en la realidad*

El esquema general de división de competencias funciona en la realidad de manera distinta a la establecida en el texto constitucional, debido a factores históricos, al sistema político, económico y social y a su evolución propia. Así, en el funcionamiento de la división *vertical* de las competencias, se advierte una *ampliación* de las facultades de la Federación, a costa de la esfera competencial de las entidades federativas. En cuanto a los tres poderes, en el nivel *horizontal*, el Poder Ejecutivo, en particular el federal, ejerce un predominio indiscutible.

Se ha producido, pues, un doble proceso de centralización: de las entidades federativas hacia la Federación, y dentro de este nivel, hacia el Poder Ejecutivo.

a) La centralización del poder en los órganos federales tiene raíces históricas, ciertamente, en el periodo colonial; pero es también consecuencia de las circunstancias políticas y económicas modernas. (El mismo

² *Ibidem.*

fenómeno puede constatarse en la evolución constitucional de los Estados Unidos de América.)

En México se ha producido de distintas maneras: así, por ejemplo, atribuyendo exclusivamente a la Federación materias que pertenecían anteriormente a las entidades federativas, como la facultad de legislar en materia de trabajo. En los casos de materias nuevas, simplemente se otorgó a la Federación la respectiva competencia, en vista de su importancia. Tal es el caso de la energía nuclear.

El Poder Judicial ha contribuido también a esta centralización. Por una parte, interpretando de manera favorable a la Federación la Constitución y el orden jurídico nacional. Por la otra parte, a través del juicio de amparo, sobre todo en su aspecto de casación judicial, ha subordinado de hecho a los poderes judiciales estatales, aunque sus competencias son independientes en teoría.

Esta tendencia ha empezado a revertirse en los últimos años, a través de reformas constitucionales, como la de 1983 que tiende a fortalecer a los municipios, o mediante la descentralización afectiva en su favor de cierta clase de servicios, como los de salud pública, o también gracias al ejercicio de un federalismo más "cooperativo", el cual se manifiesta en la celebración de convenios de todo tipo entre Federación, estados y municipios, para la realización conjunta de determinadas tareas.

b) Por lo que se refiere a la relación *horizontal* entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, México posee claramente un sistema presidencial de gobierno, según el modelo clásico de los Estados Unidos; sin embargo, el titular del Poder Ejecutivo federal goza de una posición singularmente fuerte, de evidente predominio incluso, que le otorgan el ordenamiento constitucional (incluyendo las leyes ordinarias) y el sistema político. Si bien es cierto que el predominio del Poder Ejecutivo es un fenómeno prácticamente de alcance mundial, en el sistema político mexicano funcionan escasamente algunas de las limitaciones constitucionales a este poder, lo cual se explica en parte por el hecho de que el presidente de la República no sólo es jefe del Estado y de gobierno, sino también, *de facto*, jefe indiscutible del partido hasta ahora hegemónico en el Congreso de la Unión.³

En lo relativo a la creación de las leyes, el presidente de la República posee facultad de iniciarlas ante el Congreso (a diferencia del presidente de los Estados Unidos), proviniendo de él la mayor parte de las iniciativas presentadas y aprobadas, como ocurre también en otros países. Por

³ Cfr., Lambert, Jacques, *América Latina*, 2a. ed., Madrid, colección Demos, Ariel, 1970; pp. 552 y 553.

lo que toca a su derecho de voto, resulta evidente que prácticamente no lo ejerce. Fuera del proceso legislativo en colaboración con el Congreso de la Unión, el Ejecutivo federal puede legislar en sentido estricto únicamente en dos circunstancias:

1) Gracias a las facultades extraordinarias que le otorgue el Congreso en situaciones de emergencia —no empleadas desde 1942—, después de haber sido autorizado para suspender las garantías individuales (artículo 29 constitucional), y

2) En materia de comercio exterior, al modificar las tarifas de las leyes de los impuestos de importación y exportación, según facultades que le otorgue el Congreso.

El presidente también legisla en un sentido amplio:

— Al ejercer la *facultad reglamentaria*, es decir, “la expedición de normas de carácter general, abstracto e impersonal... que tiene por finalidad la mejor aplicación de la ley, a la cual está subordinada”.⁴

— Al dictar medidas en materia de salubridad general, a través del Consejo de Salubridad General y la Secretaría de Salud.

— Al celebrar tratados internacionales, que son ratificados por el Senado.

— Al expedir decretos en materias de su competencia.

En los estados, se repite en cierto modo la situación del nivel federal, en donde la posición predominante corresponde a los gobernadores.

c) Es interesante observar que hay períodos de mayor actividad legislativa. De este modo, durante los períodos de sesiones del Poder Legislativo y en los dos o tres meses posteriores, se publican una gran cantidad de reformas y leyes nuevas.

Además, hay que tomar en consideración el ritmo sexenal de la vida política mexicana, lo cual se traduce en “ciclos legislativos”, durante los cuales es innovado o renovado el orden jurídico a través de la incorporación de nuevos principios o instituciones, o de un simple cambio de lenguaje, que caracterizan al régimen. Así, por citar un ejemplo entre muchos: recién iniciado el gobierno del presidente López Portillo (1976-1982), se creó el llamado Fondo Nacional para Actividades Sociales y Culturales (FONAPAS). La institución fue adoptada sucesivamente por los gobiernos estatales; su supresión, a principios del nuevo gobierno (1983), fue más tarde imitada en el mismo sentido por las entidades federativas. Se dan así ciclos legislativos sexenales de carácter nacional.

⁴ Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 2a. ed., México, Siglo XXI, 1981, p. 107.

Su estudio puede ser sumamente interesante y el instrumento idóneo para ello son los bancos de información, como UNAM-JURE.

III. LA LEGISLACIÓN COMO FUENTE DEL DERECHO MEXICANO

Según hemos adelantado en líneas anteriores, en este apartado se tratará a la legislación mexicana desde un punto de vista general. Por legislación entenderemos aquí todas las disposiciones que emanan de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), de mayor o menor grado de abstracción y generalidad, y que se publican en los órganos oficiales de los gobiernos federal y estatales, lo cual es un índice de la importancia de su conocimiento por los sujetos de derecho.

1. *La legislación como fuente principal*

Frente a la jurisprudencia y la costumbre, las otras dos fuentes formales del derecho, asume la legislación, en México, una preeminencia clara, que se manifiesta de diversas maneras y que se explica también por múltiples razones.

a) En nuestro orden jurídico la costumbre nunca es una fuente primaria de derecho ni se admite la costumbre abrogatoria (*contra legem*), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10 del Código Civil para el Distrito Federal, que en su parte relativa ordena que: "contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario." Esto se ve reforzado por lo establecido en el artículo 9 del mismo ordenamiento: "la ley sólo queda abrogada o derogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior."

En consecuencia, sólo se admite la costumbre conforme a la ley. En muchos casos la ley misma ordena observar la costumbre del lugar, sobre todo cuando falta un convenio expreso entre las partes o una disposición expresa en los distintos ordenamientos jurídicos. En algunas ocasiones, la ley establece un orden jerárquico de las normas que supletoriamente se aplican a una materia, entre ellas, la costumbre (que tiene más fuerza sobre todo en materia mercantil).

b) A diferencia de lo que ocurre en el sistema del *common law* e incluso en muchos países cuyos órdenes jurídicos pertenecen a la familia continental europea, en México la jurisprudencia parece tener un papel secundario y subordinado, casi precario, como creadora de normas jurídicas, en relación con la legislación.

Esto tiene varias explicaciones, primeramente de orden técnico-jurídico.

— La jurisprudencia es interpretación de los textos constitucionales y legales, a los que está subordinada. La integración de lagunas debe estar en conformidad con los principios que se derivan del orden jurídico mexicano.

— La llamada “jurisprudencia obligatoria” contiene normas y principios generales y abstractos similares a los de la ley, pero obligan sólo a los tribunales; su aplicación a los demás sujetos de derecho es, si se quiere, indirecta.

Además, existen otras razones de naturaleza histórica o práctica:

— La política (jurídica) se lleva a cabo preferentemente mediante la creación y reforma de normas legisladas. Esto puede ser signo de desconfianza hacia los jueces y magistrados o de impaciencia hacia los tanteos de los tribunales para hallar nuevas soluciones;⁵ pero, ciertamente, es efecto del hecho de que el Poder Judicial no ha logrado adquirir un peso político significativo e independiente (véase, *supra*, II, 2).

— El acceso a las publicaciones de la jurisprudencia y su manejo correcto, es más difícil que el acceso a la legislación.

— En la enseñanza del derecho pocas veces se toma en cuenta a la jurisprudencia, como parte del orden jurídico que se estudia. La jurisprudencia exige un conocimiento más amplio y profundo del derecho, por lo que no es de extrañar que alumnos y profesores recorran con más frecuencia el camino fácil.

2. *Principales sectores de la legislación mexicana*

A. Las reformas constitucionales

No obstante que la Constitución federal y las constituciones estatales prevén un procedimiento especial para su reforma, los textos constitucionales se modifican con harta frecuencia y facilidad. La Constitución federal cuenta con más de 350 reformas, desde su promulgación en el año de 1917. La mayoría de estas reformas constitucionales requieren la adaptación de las constituciones locales y de las leyes federales y estatales y, por tanto, su reforma. La materia constitucional resulta ser así muy dinámica.

⁵ Esto implica una simplificación, pues en muchos casos las innovaciones legislativas han sido prefiguradas por la jurisprudencia.

B. Las leyes

Las leyes son las disposiciones de carácter general y abstracto que aprueba el Poder Legislativo, de acuerdo con el procedimiento constitucional establecido para tal efecto, y que promulga el Poder Ejecutivo. Su vigencia se inicia con la publicación en un órgano o periódico oficial y termina con la entrada en vigor de una nueva ley que la abroga expresamente o que es total o parcialmente incompatible con ella.

C. Tratados y convenios internacionales

Son ley suprema de toda la Unión, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución federal, en la medida que sean celebrados y ratificados bajo los requisitos que ella misma establece.

El presidente de la República es quien tiene facultades para "celebrar tratados con las potencias extranjeras" (artículo 89, fracción X, de la Constitución); el Senado tiene facultad exclusiva para ratificarlos (artículo 76, fracción I).

En el *Diario Oficial de la Federación* se publica primeramente el decreto de aprobación por el Senado; más tarde, si es ratificado el instrumento internacional de que se trate, se publica el decreto de promulgación, junto con el texto oficial del mismo.

En los últimos años nuestro país ha celebrado un gran número de tratados y convenios internacionales, como consecuencia de la intensificación de las relaciones, interestatales en todo el planeta; pero quizás existe todavía escasa conciencia de la importancia de estos instrumentos que, por mandato constitucional, forman parte del orden jurídico mexicano.

D. Los contratos-ley

Son convenios celebrados entre uno o varios sindicatos de trabajadores y varios patrones, o uno o varios sindicatos de patrones, con el objeto de establecer las condiciones según las cuales debe prestarse el trabajo en una rama determinada de la industria, y son obligaciones en una o varias entidades federativas, en una o varias zonas económicas que abarquen una o más de dichas entidades, o en todo el territorio nacional (artículo 404 de la Ley Federal del Trabajo).

Sin ser disposiciones expedidas propiamente por el poder público, por su importancia se publican en el *Diario Oficial de la Federación*, si bien son obligatorias desde su firma.

E. "Legislación administrativa"

Comprende una enorme variedad de tipos de disposiciones que la administración pública —federal, estatal y municipal— expide para cumplir con las funciones que tiene encomendadas, y constituye, con mucho, la mayor parte de las normas jurídicas que se expiden y se publican en los periódicos oficiales.

Quedan comprendidas en este grupo las disposiciones, que podríamos considerar de carácter administrativo, dictadas por el Poder Judicial federal relativas a la creación de tribunales, circuitos judiciales, las cuales se publican en el *Diario Oficial de la Federación* por disposición de la ley.

F. Convenios entre Federación y estados

A partir de una reforma a la Constitución federal en el año de 1983, que los regula expresamente, se ha incrementado el número de acuerdos y convenios de coordinación que celebra el gobierno federal con los gobiernos de los estados, en diversas materias: descentralización de los servicios de salud, desarrollo económico y social, administración de impuestos, etcétera. Por mandato de la Ley de Planeación, deben publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*, lo cual no es requisito para su entrada en vigor.

IV. ALGUNOS ASPECTOS PARTICULARES DE LA LEGISLACIÓN MEXICANA

En este apartado mencionaremos brevemente algunos aspectos de la legislación que son relevantes para la automatización de los respectivos documentos.

1. *Vigencia*

Normalmente las disposiciones jurídicas adquieren vigencia a partir de su publicación en el diario o periódico oficial, en una fecha determinada usualmente por sus artículos transitorios (al día siguiente, o más días después de su publicación).

Algunas disposiciones, como los convenios entre la Federación y los estados, no requieren de la publicación para entrar en vigor; pero se considera importante esta publicación, sobre todo por sus posibles efectos ante terceros. Los gobernadores de los estados tienen la obligación

constitucional (artículo 120), que es rara vez cumplida, de publicar en el periódico oficial de que se trate las disposiciones de orden federal; pero no como requisito para adquirir vigencia.

La determinación de la fecha de entrada en vigor de una disposición cualquiera no presenta entonces ningún problema. Las complicaciones surgen cuando esta disposición es reformada, derogada o abrogada.

Las reformas, sobre todo si son muy frecuentes, dificultan la reconstrucción de un texto vigente, en la medida que las modificaciones no se llevan a cabo mediante una técnica legislativa apropiada (véase, *infra*, 3).

Las abrogaciones y derogaciones expresas, es decir, que señalan explícitamente los textos y disposiciones jurídicos que pierden su vigencia, no suscitan tampoco dificultades de interpretación. Sin embargo, cuando las disposiciones abrogatorias o derogatorias suprimen la vigencia de "todas las disposiciones que se opongan total o parcialmente" al nuevo ordenamiento, se plantea un problema de interpretación que no puede resolver un sistema de documentación automatizada.

En el fondo, se trata también de una cuestión de deficiente técnica legislativa, que se subsanaría en buena parte si los legisladores contaran con la información y los medios necesarios para saber cuáles disposiciones son incompatibles directa o indirectamente con el texto en proceso de elaboración; igualmente, mediante la publicación, cada determinado tiempo, del texto oficial refundido de las leyes, como es usual en otros países.

2. *Las publicaciones oficiales*

Se publican en la República Mexicana treinta y tres periódicos oficiales: los de todas las entidades federativas, incluyendo el Distrito Federal, y el *Diario Oficial de la Federación*. Estas publicaciones difieren notablemente entre sí en sus características.

a) En periodicidad (que va de diaria a quincenal),
b) En el número de secciones, alcances, números extraordinarios, suplementos, etcétera.

c) En su presentación externa.

d) En la calidad y organización del material que publican.

Todo ello, aun sin contar las variaciones en los períodos de mayor actividad legislativa, requiere la creación de estructuras que permitan un tratamiento uniforme de estas publicaciones tan diversas.

Sin embargo, el problema más concreto y práctico que hemos enfrentado en relación con los periódicos oficiales es el de su obtención

regular y completa. Con el tiempo surgen lagunas que ni los mismos órganos de publicación pueden cubrir.

3. *Técnica legislativa*

El proceso de creación de las normas debe lograr ciertos objetivos que permitan, al final, obtener una disposición que pueda considerarse correcta en cuanto a su forma y fondo. Dentro de esta distinción entre el aspecto formal y el material de la norma, es importante señalar que la técnica legislativa en sentido estricto es independiente del contenido axiológico de una norma, es decir, que ésta debe tenerse por justa.

La técnica legislativa es externa e interna. La primera se refiere al proceso de creación de las normas, a las fases que deben seguirse para lograr un resultado adecuado: planeación, elaboración de proyectos e iniciativas, dictamen, discusión en su caso, aprobación, promulgación y publicación. De este modo, los cambios y vaivenes políticos sexenales, así como el escaso tiempo para discutir las iniciativas de leyes en el Poder Legislativo, se traducen en deficiencias de técnica legislativa.⁶

La técnica legislativa interna supone la incorporación a una norma de características muy precisas que faciliten su eficacia y aplicación, es decir, tiene que ver con la exhaustividad de las hipótesis que contempla la disposición, su coherencia y organización internas, la precisión del lenguaje, su adecuación al cuerpo legislativo del cual forma parte. En nuestro medio, desafortunadamente, no es infrecuente que los textos legislativos no cumplan cabalmente con todos estos requisitos, lo cual hace más conveniente su tratamiento a través del análisis mediante *abstract*.⁷

⁶ Este último punto se aminora actualmente por la creación de un segundo periodo ordinario de sesiones para el Congreso federal y por la existencia de una fecha límite para la presentación de iniciativas.

⁷ Véanse los trabajos subsecuentes en este mismo libro.