

Capítulo tercero	
EL CUERPO NORMATIVO . . . . .	109
I. Estructura del cuerpo normativo . . . . .	110
II. Reglas especiales del cuerpo normativo . . . . .	121
1. La modificación del derecho . . . . .	121
2. Decretos sin que su origen sea una iniciativa . . . . .	131
III. Ámbito de aplicación temporal . . . . .	132
IV. La supletoriedad de la ley . . . . .	133
V. Criterios de clasificación en cuanto al interés . . . . .	137
VI. La garantía de audiencia . . . . .	139
VII. Las sanciones . . . . .	139
VIII. La multa . . . . .	141
IX. Los plazos . . . . .	142
X. Conflictos en el tiempo . . . . .	142
XI. Aplicación retroactiva de la nueva ley . . . . .	144
XII. Reserva de ley . . . . .	144
XIII. Nominación: ley o reglamento . . . . .	145

## CAPÍTULO TERCERO

### EL CUERPO NORMATIVO

Cuidar la agrupación temática es la más adecuada para la práctica legislativa, ya que proporciona una respuesta a las exigencias de claridad del texto normativo y de facilidad para ubicar e identificar sus disposiciones. Las excepciones, limitaciones o condiciones para la aplicación de la norma deben consignarse lo antes posible en el texto correspondiente; si por su complejidad no pueden ser incluidas en dichos lugares, es aconsejable indicarlas con una remisión interna. Por tanto, si el proyecto incluye procedimientos, éstos deben ser ordenados cronológicamente; si el texto contiene disposiciones para diferentes sujetos o grupos de sujetos, debe disponerse de secciones propias para cada uno de ellos.

La separación de las normas y su agrupamiento en distintos niveles depende de la extensión de la ley y su complejidad. Siempre ha de optarse por una estructura que facilite el acceso del destinatario a la norma. Si bien no existe un criterio uniforme al respecto, pueden indicarse los más comunes, como partes, secciones, títulos, capítulos, etcétera. La Constitución nacional se compone de partes, títulos, secciones y capítulos. El Código Civil ordena sus normas en títulos preliminares, libros, sección, título y capítulos. El Código Penal agrupa sus disposiciones en libros, títulos y capítulos. La división en libros está reservada para las leyes voluminosas o los Códigos. Una vez que se ha optado por un determinado agrupamiento, este debe mantenerse a lo largo de toda la ley. Si se dividió el grupo de disposiciones en una primera parte, debe estructurarse de igual forma en títulos, secciones y capítulos. Igualmente, pueden faltar una o más subdivisiones, por ejemplo, que la tercera parte no contenga capítulos, pero el orden debe ser el mismo. Así, la distribución temática de un cuerpo normativo puede comprenderse como sigue:

- Disposiciones preliminares: Ámbito de aplicación (material, personal, territorial, temporal); definiciones.

- Disposiciones generales y especiales.
- Disposiciones orgánicas.
- Disposiciones de procedimiento.
- Disposiciones sancionatorias.
- Disposiciones suplementarias (modificadorias, derogativas).
- Disposiciones transitorias.
- Artículo de forma.
- Anexos.

### I. ESTRUCTURA DEL CUERPO NORMATIVO

Al comienzo de la ley ubicamos las “disposiciones generales o preliminares”, con o sin indicación de esta denominación. En el ámbito de aplicación material, ubica el objeto de la ley; el ámbito de aplicación territorial, cuando ello fuese necesario, así como el ámbito de aplicación temporal. Se refiere a una disposición que señala la fecha a partir de cuándo una ley entra en vigencia, por lo que generalmente figura al final del articulado. Es aconsejable respetar esta costumbre tan arraigada y facilitar la comprensión por parte del usuario.

En las “disposiciones generales o preliminares” (incluso, antes de ellas), cabe situar a las “definiciones”, en caso de ser necesarias para la interpretación de las normas contenidas en la ley. Estas definiciones, deben incluirse sólo en los casos requeridos para evitar ambigüedad en los términos, falta de precisión o exceso de palabras; se realizan para el solo efecto de la ley que las contiene; si se desactualizan, habrá que modificar la ley; si se define un término debe respetarse esa definición a lo largo de toda la ley y no utilizar ningún sinónimo; no deben definirse términos que solo se usarán una sola vez. En tal caso, su concepto debe incorporarse al cuerpo de la ley; no debe explicarse lo que es obvio. Tampoco deben desarrollarse conceptos que no se usarán u otorgárseles significados contrarios a los que éstos normalmente no poseen. Consecuentemente, a partir de las disposiciones generales se especializa el contenido del dispositivo.

Regularmente, los textos legales extensos se dividen en libros, con el fin de reglamentar las peculiaridades de una rama del derecho.<sup>54</sup> El libro es la división más amplia de los códigos y leyes, pues al conjuntar varias instituciones de una ciencia jurídica es conveniente estudiarlos por separado. Por

<sup>54</sup> Para comprender cómo se integra un texto de la ley, informarse con Sáenz Arroyo, José, *op. cit.*, nota 22, pp. 42 y ss.

ello, ciertos códigos vigentes poseen como división a los libros, como el Código Civil, el Penal, el Federal Electoral, el de Comercio, entre otros.

Por su parte, los títulos establecen una prelación de los asuntos que los libros engloban, mediante una denominación, por lo que los buenos títulos contribuyen a una óptima sistematización de las leyes. Estos títulos se emplean como una de las principales divisiones de los cuerpos legales, pues se refieren a la partición más general de una ley. Generalmente, el título primero consagra las disposiciones generales, y los siguientes aluden instituciones específicas. Por ello, no parece que exista un criterio definido para utilizar los títulos, por lo que su uso debe ser sensato, especialmente en los textos legales extensos y de gran relevancia institucional. El fin es facilitar la localización de un tema concreto, además de obligar al legislador a una mayor precisión en la redacción de los artículos.

Los capítulos dividen al título para profundizar en el contenido de una estructura normativa. Esta segmentación constituye una unidad independiente del contenido reglamentario, de ahí que el uso de capítulos tenga una extensa tradición, pues este término se empezó a aplicar a mediados del siglo VIII, en la construcción de las colecciones legislativas. Justamente, el capítulo es la unidad de división y subdivisión del título e indica las partes de una legislación. Constituye un contenido unitario que se fija con base al número de artículos y de la materia respectiva.

Un capítulo se distribuye en secciones. Consisten en una subdivisión del capítulo que establece los límites del objeto de la norma. Generalmente, los capítulos se segmentan en secciones que contienen más de diez o quince artículos, según el área jurídica.

Los artículos se enumeran consecutivamente; constituyen una división elemental de los textos normativos; condensan en una o varias frases las especificaciones y los supuestos de la función que cumplen dentro del esquema legal. Por tanto, el artículo es la unidad básica de una estructura jurídica; es el casillero menor a completar; es la unidad del texto normativo, y en lo posible debe contener una sola norma. Los artículos plurinormativos dificultan la lectura y comprensión del texto y pueden motivar el olvido de alguna disposición cuando le concedemos una lectura rápida. Asimismo, la referencia a este tipo de artículos resulta difícil, obligando a indicar el número de párrafo.

El contenido de las leyes se distribuye de manera ordenada, armónica y sistemática, a través de una articulación para enmarcar las hipótesis le-

gales unitarias, por lo que el precepto legal puede repartirse en párrafos o fracciones. Estos artículos no deben ser muy extensos. La técnica legislativa recomienda que, contengan hasta cuatro párrafos para utilizar las unidades inferiores de fragmentación, ya que un numeral abarca varias reglas o desarrolla una de ellas. Este principio es válido en las leyes secundarias, pues en la Constitución Política es común encontrar artículos que engloban diversos supuestos normativos, como el 14, que prevé la irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, la garantía de audiencia y los principios que rigen los juicios del orden civil, y el 16 constitucional, que describe la garantía de legalidad, los requerimientos para emitir una orden de aprehensión, practicar visitas domiciliarias y la inviolabilidad de la correspondencia.

Hay normas que no presentan complejidad y que es viable estipularlas en un solo párrafo; otras por su complicada requieren más de un precepto. Esto obliga a que los artículos se subdividan. Consecuentemente, el articulado sería el conjunto o la serie de artículos de un tratado, ley o reglamento, representando su estructura ordenada en forma progresiva. Para ello se utilizan números ordinales del 1o. al 9o. y cardinales del 1 en adelante. La organización del articulado puede confortar conjuntos internos dentro de la estructura, dando lugar a subdivisiones o agrupamientos que van conformando sucesivamente libros, títulos, capítulos, partes secciones y párrafos. Técnicamente, el articulado comprende las disposiciones jurídicas permanentes y las transitorias. El concepto relativo a separar numeradamente el contenido de un cuerpo normativo es una práctica común en la legislación mundial.

Incluso, los artículos pueden dividirse en párrafos y parágrafos. Es aconsejable dotar a los artículos de una denominación, la que llamamos epígrafe. Su ubicación es indistinta, ya sea sobre el texto del artículo o a continuación de su número. Los epígrafes facilitan la lectura y ubicación de las disposiciones en el texto de la ley, en particular simplifican la búsqueda en un ordenador. Redactar epígrafes a los artículos es una tarea difícil, que requiere de mucha dedicación. Ellos deben ser breves, en lo posible una o dos palabras, claros y tienen que expresar el concepto principal de la norma. No integran la disposición y no pueden repetirse.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Por ejemplo, las constituciones escritas que derivan de los modelos francés y americano contienen disposiciones plasmadas en un texto normativo más o menos unitario, en forma de articulado, en el cual las materias que componen la regulación constitucional están normadas con cierta precisión. El número de artículos que componen el conjunto

Los párrafos constituyen una división progresivamente a través de letras mayúsculas o números al inicio del primer renglón y después del punto y aparte. Constituyen la unidad funcional secundaria del artículo, por lo que dichos párrafos no han de ser extensos. Por tanto, se recomienda que los párrafos no sean extensos ni numerosos; que indiquen las partes en que se secciona el artículo, ya sea en cifras, tabulaciones, letras minúsculas ordenadas alfabéticamente, etcétera. Recuérdese que a cada artículo le corresponde un tema; que a cada párrafo una frase y a ésta una idea. Por ende, un buen artículo atiende a un esquema previamente estructurado respecto lo que se quiere legislar.

Los apartados se implementan cuando el tema principal es susceptible de dividirse para dar un tratamiento diferenciado. El objetivo es señalar los sujetos de aplicación y las bases para la distribución de competencias en la ejecución de la ley. Precisamente, el término apartado se refiere a cada una de las divisiones que se hacen a un cuerpo normativo. Una acepción de apartado es la subdivisión que existe en un artículo, cuando en su estructura exista un punto y aparte. Cada fracción del artículo que queda comprendido entre dos puntos y aparte, forma un apartado diferente. Otra función que cumple el apartado es dividir al artículo tomando en cuenta la materia de la que trata, los sujetos que son afectados por sus disposiciones, o los ámbitos de competencia en su aplicación y que requieren que se les otorgue un tratamiento diferenciado.

En ocasiones se utiliza el término apartado como sinónimo de parte. En los *tratados internacionales*, el apartado puede utilizarse para dividir la materia en sus aspectos fundamentales. Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado por México, Canadá y Estados Unidos consta de ocho partes, distinguiendo: primera parte, aspectos generales; segunda parte, comercio de bienes; tercera parte, barre-

de artículos o articulado es muy variable, desde los 26 que contiene la Constitución de los Estados Unidos de América a los preceptos de la Constitución mexicana. En nuestro país, el lenguaje parlamentario recurre al uso indistinto de las voces articulado y artículos. Ambas palabras connotan la división en partes como la de dar coherencia a los cuerpos normativos, permitiendo que éstos tengan una estructura interna armónica, ordenada en forma sucesiva y agrupada en títulos relativos a temas específicos, dentro de los cuales se introduce otro orden por capítulos. El propio articulado de la Constitución comprende dos subconjuntos: el conjunto de los artículos que forman las disposiciones de carácter permanente y que están numerados cardinalmente en forma sucesiva desde el 1o. al 136, y el conjunto de los artículos transitorios, que tienen su propia numeración, desde el “Primero” hasta el “Decimonoveno”.

ras técnicas al comercio; cuarta parte, compras del sector público; quinta parte, inversión, servicios y asuntos relacionados; sexta parte, propiedad intelectual; séptima parte, disposiciones administrativas institucionales; octava parte, otras disposiciones. El mismo tratamiento es el que se da a los tratados y convenios internacionales suscritos por los países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas, divididos generalmente en partes, capítulos, artículos e incisos. El uso que se da en México al apartado en relación con la tarea legislativa, es subdividir un artículo con el objeto de clarificar su sentido, o la de subdividir una materia normativa con esta misma intención. Apartado sería por lo tanto, la porción de texto que resulta de dividir un artículo o un cuerpo normativo en cada una de las materias que ameritan un señalamiento específico, dada su importancia social, económica o política. Un ejemplo de la subdivisión por artículo, es el que se muestra en el 123 de la Constitución, que se divide en dos grandes apartados; en el apartado A están comprendidos los trabajadores en general y en el B, los trabajadores al servicio del Estado.

Las fracciones se emplean para concatenar las ideas y los conceptos jurídicos; explicar y enumerar las autoridades, atributos, obligaciones y facultades que en cada artículo se otorguen. La fracción constituye uno de los medios más usuales para subdividir el o los párrafos que integran cada precepto, por lo que fraccionar significa dividir un todo en partes. Estas fracciones se enlistan con números romanos y concluyen con punto y coma, excepto la última fracción, que cierra con un punto para terminar el párrafo. Esta práctica permita al legislador modificar o abolir las fracciones o agregar otras, sin necesidad de modificar el párrafo.

El inciso es la distribución última de la estructura normativa susceptible de dividirse en varios supuestos. Los incisos constituyen un desglose de la fracción, por lo que forman parte del párrafo. No obstante, en ocasiones la ley se refiere a determinados supuestos a través de tablas, fórmulas, gráficas o series numéricas y que son difíciles de explicar mediante una descripción literaria. Por tanto, el inciso es una forma de división del artículo. Los incisos pueden contener una enumeración taxativa o meramente enunciativa. Cada inciso debe referirse al texto introductorio del artículo y presentar la misma construcción gramatical. Salvo en los casos en que se trate de una mera enumeración, cada inciso debe expresar en conjunto con el texto referido, un concepto completo. Este texto termina en dos puntos y los incisos en coma. Entre el penúltimo y último inciso irá la conjunción “y” u “o”. El último inciso lleva punto.

Cada inciso comienza en minúscula. En estas hipótesis se recomienda usar el medio que describa el fenómeno del modo más breve, claro y preciso, como los anexos.

Los anexos se pueden ubicar al final de la estructura normativa o precisar su función a través de una remisión al final del articulado. Recurrir a un anexo depende de su extensión y del número de veces que la ley lo refiera, ya que si es corto y sólo se cita una vez permite incluirse en el articulado, de lo contrario, es mejor referirlo al final. Para ello, se sugiere indicar que se trata de un anexo y darle un título. Por ello, los anexos al cuerpo principal de las leyes, decretos resoluciones y ordenanzas, son muy comunes en nuestros días. Anteriormente se los encontraba, casi con exclusividad, en las leyes que aprobaban tratados internacionales. La complejidad cada vez mayor que presentan muchas leyes parece aconsejar la incorporación de anexos, pero ellos deben utilizarse con sumo cuidado.

Es preciso analizar importantes cuestiones al respecto. Es necesario resolver *prima facie*, si forman o no parte de la ley y en consecuencia determinar cuál es el procedimiento adecuado para su modificación. A la primera cuestión creemos correcto afirmar que forman parte de la ley, en tanto sean complemento necesario e indispensable del contenido de su parte dispositiva. Según este criterio no será posible modificar un anexo sin modificar la ley y la publicación oficial de esta última deberá comprender también la de su anexo. En los supuestos en que la complejidad o extensión de estos anexos dificulten materialmente su publicación oficial, será necesario indicar un lugar para su consulta por todo interesado. Hay anexos, sin embargo, que no agregan mayores datos al dispositivo normativo.

En la práctica legislativa, se observa que una ley o decreto están constituidos por dos tipos de artículos que se relacionan e interactúan, aun cuando cumplan propósitos distintos. El primer tipo está integrado por los artículos que regulan propiamente la materia que es objeto de la ley o código y que por tanto se constituyen en principales; este tipo de artículos poseen el carácter de permanente. El segundo tipo de artículos son los transitorios y tienen una vigencia momentánea o temporal.

El legislador suele subdividir la parte final de las leyes en disposiciones transitorias o finales. Luego, ¿qué clase de preceptos se incluyen? Estamos en presencia de numerales que el ordenamiento jurídico no predetermina. Como consecuencia, el productor de las normas jurídicas goza de una extraordinaria libertad a la hora de configurar y clasificar a los



enunciados transitorios. El carácter de tales artículos es secundario, en atención a la función que desempeñan, ya que actúan como complementarios de los principales, particularmente en aquellos aspectos relativos a la aplicación de éstos. Es una práctica común en la elaboración de las normas jurídicas en el mundo, separar las disposiciones permanentes de las transitorias. Esto se refleja en los tratados y convenios internacionales, especialmente cuando se trata de documentos extensos en donde se requiere dejar claro aspectos como la vigencia de las disposiciones, la anulación o abrogación de documentos normativos anteriores, etcétera. Sin embargo, ello no significa que en todos los cuerpos normativos pueda encontrarse esta distinción entre los artículos. De este modo, la redacción de la parte final de las leyes es un aspecto interesante en la técnica legislativa, pues se califica como una “cláusula” de habilitación o derogación sobre cierta legislación. Hoy día se ha mejorado la uniformidad y coherencia de los artículos transitorios, con base en diversos criterios para determinar qué aspectos se incluyen en los mismos.<sup>56</sup>

Las categorías se construyen a partir de criterios homogéneos para proporcionar cierta unidad al cuerpo normativo, por lo que los preceptos de igual naturaleza es viable que estén en una misma categoría. Por ello, la homogeneidad cuida la estructura de la ley y evita que los preceptos transitorios se conviertan en un cajón de sastre, en los que el legislador plasma aquello que por negligencia o incompetencia no colocó en la estructura reglamentaria. Estos numerales transitorios deben poseer simetría con el cuerpo normativo, para facilitar la labor del lector, del juzgador y del propio legislador. Esta uniformidad facilita la aplicación de la norma jurídica.

La configuración de categorías, como “reformas,” “adiciones,” “derogaciones,” y “abrogaciones”, contribuyen a una correcta estructura de los cuerpos jurídicos; simplifican el aspecto informativo y la interpretación de las autoridades estatales para su correcta aplicación. Asimismo, el propio asambleísta se dota de patrones y matices que objetivizan su labor, como las artículos transitorios de tipo territorial, personal, económico, procesal, etcétera. Son reglas jurídicas que contienen un régimen distinto a la estructura dispositiva.<sup>57</sup> Igualmente, es primordial cuidarse la

<sup>56</sup> Viver Pi-Sunyer, Carles, “La parte final de las leyes”, *Curso de técnica legislativa*, España, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 142 y ss.

<sup>57</sup> Margadant S., Guillermo Floris, “El lugar del derecho en la gran síntesis cultural que se nos acerca”, *Derecho y cultura*, México, núm. 1, otoño de 2000, pp. 11-13.

ubicación de los *preceptos que regulan las relaciones entre la ley y el resto del ordenamiento jurídico*. Estos artículos se refieren a adiciones de un cuerpo legal o regularizan situaciones jurídicas previas o pendientes, mediante la pervivencia de la ley antigua o a través de la aplicación inmediata de la nueva ley.

En las *disposiciones derogatorias* es factible plasmar cláusulas que derogan o modifican el derecho vigente, así como las de salvaguarda de categorías normativas y de competencias. También se establecen otros principios en dichos artículos transitorios, como mandatos y autorizaciones de contenido normativo, dirigidos a la producción, información y publicación de normas jurídicas; cláusulas de aplicación retroactiva, de supletoriedad, de eficacia temporal, de suspensión de la ley derogada y sobre la aplicación inmediata de la nueva ley. Se trata de normas que configuran el derecho intertemporal, que facilitan el tránsito de una legislación a otra y determinan el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas pendientes, es decir, las creadas bajo la legislación derogada pero que perviven al entrar en vigor la nueva ley. Por tanto, cuando una nueva ley sustituye a otra, es recomendable incorporar el artículo transitorio que declara abrogada la anterior; cuando se sustituyen varias leyes anteriores, la abrogación ha de referirse a cada una de ellas; si se trata de un decreto cuyo fin es abolir expresamente algunos artículos contenidos en un cuerpo normativo, es correcto incorporar un artículo para declarar la derogación de los mismos; si el decreto se concreta a reformar algunos artículos de un cuerpo normativo, resulta ocioso incorporar un artículo transitorio que declare derogados los artículos modificados que se opongan a los nuevos.

El legislador al redactar las leyes pondera el impacto sobre las preexistentes<sup>58</sup> y detalla el régimen transitorio. Por ello, ha de valorarse la futura aplicación de la ley, ya que es posible que su aplicación se vea obstaculizada por no existir los órganos constitucionales idóneos o nece-

<sup>58</sup> La función legislativa del Congreso de la Unión reviste el centro de la vida política de nuestro sistema constitucional. La definición de las reglas fundamentales derivan de esta institución, a través de la voluntad de los partidos políticos que representan la soberanía nacional. Consecuentemente, ha de precisarse la trascendencia de la labor legislativa del congresista, pues al momento de presentar un proyecto legislativo, es acertado analizar todo el sistema jurídico nacional. Consúltese a De Abreu Dallari, Dalmo, "Relación del Parlamento con los poderes", *Derecho parlamentario iberoamericano...*, *op. cit.*, nota 30, pp. 123 y ss.

sarios para ello, o porque la ley innove supuestos distintos a los previstos en la ley anterior, e incluso, porque se considere digna la protección de ciertas situaciones jurídicas ya existentes.

Los preceptos transitorios son normas sobre otras normas; regulan las relaciones de su propia legislación con el resto del sistema jurídico. Estos artículos se refieren a las autorizaciones del contenido normativo; a las modificaciones o derogaciones al derecho vigente originadas por la ley en cuestión; a la integración del ordenamiento al régimen de supletoriedad y a la eficacia temporal de la ley. Bajo estas estipulaciones se incluyen mandatos y autorizaciones emanados del legislador para dictar disposiciones normativas, independientemente del organismo al que se dirigen, como Ayuntamientos, Secretarías de Estado, órganos jurisdiccionales, etcétera.

Los artículos transitorios se incorporan para regular situaciones especiales originadas con motivo de la expedición, la aplicación o la abolición de nuevas leyes y sus efectos en relación con otras anteriores, por lo que prevén o resuelven diversas hipótesis que con carácter temporal o transitorio originan las innovaciones legislativas. Estos numerales complementan el cuerpo normativo que regula la materia de la ley o decreto, de ahí que los transitorios sean reglas anexas al texto principal. Por eso, al cumplir su propósito quedan como un dato histórico junto a las normas principales permanentes.

Los artículos transitorios son de vigencia temporal y de carácter secundario, porque actúan como categorías complementarias de las que regulan la materia de la legislación. Estos preceptos cuentan con su propia numeración, cuya misión principal es fijar la fecha de inicio de la vigencia de una ley. Al respecto, en nuestro sistema jurídico, existe la forma sucesiva y sincrónica de iniciar la vigencia de las leyes: la primera consiste en que, para surtir efectos una ley en lugares distintos, ha de publicarse en el *Diario Oficial*, transcurriendo un día más por cada cuarenta y cinco kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad. Esto en razón de que, anteriormente los medios de comunicación eran lentos, aunado a la problemática de distribución de ese medio informativo oficial. El segundo sistema (sincrónico) proporciona certeza jurídica, pues la entrada en vigor es simultánea en toda la República mexicana.

El restablecimiento de la vigencia de una disposición derogada debe publicarse, de lo contrario se estarían violando las garantías de seguridad y certeza jurídicas contenidas en los artículos 14 y 16 de la carta funda-

mental. Por tal motivo, hoy día casi todas las leyes prevén que, entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, aunque hay otras que precisan los plazos necesarios para ser conocidas por los gobernados y por las autoridades, para que estén en posibilidad de adoptar las medidas a aplicar. Cuando se señalan plazo para que la ley entre en vigor después de su publicación, es con el fin de que los sujetos comprendidos en el ámbito de validez se preparen para cumplir con las disposiciones legales. Esta figura jurídica se instituye para todo el cuerpo normativo o para un capítulo, uno o varios artículos, por lo que es dable que una parte entre en vigor antes que la otra.

Es trascendental que el legislador pondere las consecuencias que los artículos transitorios o las nuevas leyes suelen originar. En efecto, la mayor parte de éstas al incorporarse al ordenamiento jurídico, plantean cuestiones de sucesión temporal respecto las disposiciones antiguas. De ahí que se precise el ámbito temporal y material de los preceptos transitorios. De este modo, las divisiones y subdivisiones contribuyen para prever un orden e identificar cada porción. Por ejemplo, suele usarse los números cardinales escritos con letra para libros y títulos; números romanos para capítulos y secciones; números arábigos para los artículos; letras mayúsculas para los apartados; en éstos puede haber fracciones con números ordinales, párrafos e incisos con letras minúsculas y medios paréntesis o guiones. En México, el artículo transitorio hace referencia a una disposición que se agrega después de que la materia a legislar ha sido tratada en su propio articulado y su efecto jurídico está limitado en el tiempo. Es decir, es una disposición destinada a regir situaciones temporales que son existentes con anterioridad a la fecha de vigencia de una ley o reglamento, o que son creadas por virtud del mismo. Es por ello que sus efectos se agotan con el simple transcurso del tiempo o en cuanto se presenta la condición que regulan. Cuando se trata de la promulgación de una nueva ley, los artículos de carácter permanente y los transitorios quedan separados. Estos últimos son organizados bajo el título de “transitorios” y se les asigna una numeración propia e independiente al orden consecutivo de los artículos principales.

En esta tesitura, es pertinente señalar que, la Constitución Política emitida por el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro el 31 de enero de 1917, contiene 19 artículos transitorios identificados con la numeración escrita con letra, a diferencia de la numeración de los artículos permanentes, escrita con números ordinales; de estos 19 artículos han sido

derogados el decimoséptimo, decimoctavo y decimonoveno. En 17 ocasiones se han agregado a estos artículos transitorios otros más en la Sección de anexos, conforme se han ido introduciendo reformas y adiciones a la Constitución. A continuación se ejemplifica esta clasificación.

Libro primero/Título primero

Capítulo I

De las Garantías Individuales

Sección I

De la Elección e Instalación del Congreso

Artículo 1o.

Artículo 2o.

Apartado A

Fracción 1a.

Fracción 2a.

Párrafo a)

Inciso a)

Esta forma convencional de estructurar las leyes busca establecer un orden lógico y progresivo para identificar los contenidos normativos. Al trazar el cuerpo legal se instituye un casillero que incorpora las hipótesis previstas en cada artículo. Esto busca que las leyes sean redactadas con precisión y claridad. Por ende, es recomendable que las normas jurídicas precisen en los primeros artículos del texto legal, los órganos de aplicación y la finalidad que se persigue, los medios para su consecución y la dirección en que se orienta la norma. Así, en el texto legal se desarrolla el título de la ley y precisar las ideas principales de la regulación. Esto procura evitar vacilaciones y atender la armonía lingüística del ordenamiento jurídico, evitar repeticiones, contradicciones, remisiones innecesarias, economizar tiempos y costos pecuniarios en el proceso legislativo.<sup>59</sup> De esta forma, los proyectos legislativos han de fundarse en estudios comparativos de otros países y en un esquema a través de libros, títulos o capítulos, con la indicación de los criterios y los conceptos novedosos.

<sup>59</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, 1997, pp.182 y 183.

## II. REGLAS ESPECIALES DEL CUERPO NORMATIVO

### 1. *La modificación del derecho*

Modificar las normas jurídicas implica determinar la necesidad de su actualización. Se piensa que cambiarlas resuelve los problemas que plantea la regulación de una determinada materia. La realidad demuestra que, las transformaciones pueden perturbar y originar cierta inseguridad y desconocimiento sobre el derecho vigente, de ahí que, la estabilidad del ordenamiento sea un valor trascendental para la seguridad jurídica de los gobernados. Por tanto, es recomendable modificar una ley cuando sea necesaria.

#### *A. Formas de modificar el derecho*

En la técnica legislativa, la modificación a leyes o decretos es un acto legislativo. El fin es modificar el contenido de un ordenamiento jurídico, en uno o varios de sus artículos, con el objetivo de introducirle innovaciones o adecuarlo a la realidad social. Precisamente, la modificación a leyes o decretos se suma al resto de facultades del órgano legislativo, que posee como poder revisor (abrogación, adición, derogación, enmienda y reforma). De ahí que, una iniciativa de modificación proviene de un amplio razonamiento y estudio, por parte de los órganos del Estado, que se encargan de ejecutar o aplicar una ley, al considerar que una parte de ésta es inadecuada o ha sido rebasada por las circunstancias.

El proceso de modificación de leyes o decretos sigue los pasos del procedimiento legislativo. Llevar a cabo un proceso de modificación a una ley o decreto, implica obedecer las siguientes bases mínimas: un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones; un cierto consenso y mayoría en las cámaras. La modificación a leyes o decretos se ubica generalmente cuando las normas jurídicas están en vigor; puede darse el caso, que se presente una modificación a ley o decreto, aun cuando la proposición o proyecto legislativo, se encuentre en poder del parlamento. Tal es el caso del Congreso mexicano que, en su reglamento interno establece que, en la sesión sobre una proposición o proyecto de ley, los legisladores podrán presentar por escrito modificaciones o adiciones a los artículos aprobados. No obstante, se sugiere no abusar de esta última técnica, pues cuando se añaden artículos nuevos y no se reenumeran los anteriores, se instituyen los artículos *bis*, hecho que dificulta la división del

precepto. Con esto se pretende dar un orden al derecho positivo vigente y facilitar su conocimiento. Entonces, cuando se introduce un nuevo artículo o se cambia la descripción de uno anterior, la ley que modifica debe contener sólo lo que se incorpora; si en un capítulo se modifican algunos artículos, se añaden otros o se crean secciones, es recomendable formular todo el capítulo. Lo mismo vale para las leyes que no estén divididas en capítulos o para las que introducen variaciones extensas, pues en estos casos es mejor ajustar toda la ley. Además, es acertado formular un estudio respecto la postura ideológica sobre los proyectos legislativos por parte de los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión, con el fin de sondear su viabilidad y valorar su votación. Se trata de plantear normas de definición que explican el sentido de un vocablo o términos técnicos, por ejemplo, la Ley General de Equilibrio Ecológico maneja un lenguaje común a través de expresiones como medio ambiente, contaminación, control, mejoramiento, etcétera; la Ley General de Salud utiliza conceptos de uso ordinario, como estupefacientes, psicotrópicos, agentes de diagnóstico, etcétera.

De esta forma, las normas que especifican el sentido y alcance de otros preceptos se denominan *normas interpretativas*, en razón de la complementación que desempeñan. Este tipo de legislación explica los términos científicos y técnicos relativos a disposiciones no jurídicas. En cambio, las *normas dispositivas* se destinan a una situación jurídica por voluntad manifestada por los particulares o cuando no exista voluntad expresada en forma diferente; las *normas supletorias* se aplican frente a la ausencia de una regulación expresa; las *leyes sustantivas* disponen criterios a seguir para orientar las actividades especializadas en la administración pública, como los actos procesales para obtener una resolución administrativa, la planeación sobre el control y financiamiento del gasto público. De este modo, se considera que, al contemplar el título es trascendental pensar en la introducción, con el fin de indicar las características de las leyes modificativas, como los datos de la parte que se altera y si se refiere a una nueva redacción, adición o derogación. De este modo, el título que modifica varias leyes incluirá el nombre de las leyes modificadas o utilizar una denominación conjunta. En la primera opción, se precisa cuáles son esas leyes; en la segunda, el título es corto a costa de dificultar su identificación.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Para analizar la clasificación de las leyes, consultar a Sáenz Arroyo, José, *op. cit.*, nota 22, pp. 57 y ss., *Curso de técnica legislativa...*, *op. cit.*, nota 38, pp. 173 y ss., *La*

### a. Las reformas

Toda autoridad está sujeta, por mucho poder que ejerza, a los cambios sociales y éstos a su vez, se ven afectados por factores internos y externos como las costumbres, que en la medida de las necesidades de un pueblo se van modificando, amen de la influencia externa que se deriva de las relaciones con otros países, particularmente con el comercio, el turismo y los medios modernos de comunicación. Así lo demuestra la historia con guerras y conquistas basadas en un principio, en doctrinas religiosas o poderío guerrero, pero que a final de cuentas sirvieron para que a través del comercio se unificaran criterios y costumbres. De ahí que, los gobiernos tenían que ser flexibles para mandar un día una orden y al mes siguiente modificarla o cambiarla por otra, a fin de mantenerlas actualizadas.

En un régimen constitucional, la reforma de ley es una disposición votada por los congresos, cortes o parlamentos y sancionada por el jefe del Estado. En el sistema presidencial, los decretos legislativos comprenden disposiciones normativas al Poder Ejecutivo, dotados de la misma eficacia que la ley formal. A diferencia de ésta, revisten el carácter de concreción, particularidad e incluso personificación, pues sirven para aplicar disposiciones generales y abstractas a situaciones concretas y particulares. Las reformas a las leyes o decretos tienen sus orígenes desde que existe el gobierno, llámese monárquico, parlamentario, demócrata, republicano, socialista, etcétera. Estas reformas sobre decretos legislativos difieren de los decretos-ley o administrativos, en cuanto al alcance jurídico y al régimen legal para controlar su constitucionalidad; aquellos emanan del Congreso, éstos del Ejecutivo.

En México, el artículo 72 constitucional preceptúa que, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. La fracción f, de dicho ordenamiento, establece que, para la reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Por otro lado, la normatividad interna del Congreso de la Unión y de los Congresos estatales,

*forma de las leyes, op. cit., nota 45, pp. 197 y ss., Kaufmann, Armin, Teoría de las normas, Argentina, Depalma, 1977, pp. 313 y ss., entre otros textos y juristas.*



disponen que, en la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Consecuentemente, es importante saber la naturaleza del contenido de las reformas de una ley. El articulado de una iniciativa ha de analizarse para detectar los puntos que sobrepasen los límites constitucionales, ya que los derechos subjetivos del gobernado constituyen una limitación a la potestad de los órganos del Estado.

Si se trata de un texto legal cuya estructura es necesario respetar (salvo que el fin sea reformarla), se exhorta a ser cuidadoso respecto las constantes reformas, ya que se pierde sistematización, coherencia, comprensión y aplicabilidad. Esto conduce a plantear cambios en todo o casi la totalidad del ordenamiento, e incluso, proponer su abrogación. Entonces, una vez identificada la naturaleza del proyecto que plantea la reformar y su ubicación en el orden constitucional, es necesario relacionar al proyecto legislativo con ordenamientos de igual jerarquía, para dar coherencia y consistencia jurídica al texto que se propone. Toda ley se inserta en un sistema jurídico, por lo que conviene cuidar que su inserción no contradiga los demás ordenamientos legislativos vigentes u origine complicaciones, desarticulaciones e inseguridad jurídica.

Ejemplo de lo anterior son los cuerpos jurídicos que distribuyen competencias entre la Federación, estados y municipios, de los cuales derivan otras disposiciones legales. Del mismo modo, en las iniciativas del ámbito administrativo es adecuado atender las atribuciones de los órganos para determinar en forma congruente sus respectivos ámbitos y competencias.<sup>61</sup> En este tenor, al formular un proyecto de iniciativa de ley o un dictamen legislativo, es necesario señalar una parte expositiva que describa la finalidad y el objeto de la materia; una segunda parte que contenga proposiciones claras, breves, sencillas y lógicas, como definiciones, obligaciones, deberes, derechos, competencias, reconocimientos, sanciones, vigencia especial y temporal. Esta división proporciona sistematización y coherencia a un cuerpo normativo. Se acostumbra que, el texto de una

<sup>61</sup> Tocante al sistema de distribución de competencias de los poderes constitucionales dentro del federalismo mexicano, acudir a Valadés, Diego, *Constitución y política*, *op. cit.*, nota 23, pp. 131 y ss., Arteaga Nava, Elisur y Riva Palacio Neri, Adolfo, "El Congreso de la Unión y su marco legislativo. Algunas deficiencias y posibles soluciones", *Diálogo y debate*, México, Publicación trimestral, año 1, núm. 3, octubre de 1997-enero de 1998, p. 103; Arestegui Ruiz, Rafael, "Municipio, democracia, federalismo y desarrollo social," *Altamirano*, México, editada por el Congreso del Estado de Guerrero, año 1, noviembre-diciembre de 1997, pp. 23 y ss.

nueva ley contemple un capítulo de “disposiciones generales”, con el fin de apuntar el ámbito de aplicación espacial, material (su objeto) y su naturaleza (de orden público, privado, general o de interés social); un apartado de “disposiciones específicas” a través de los libros, títulos, capítulos, etcétera. Por ello, es cardinal señalar que, las normas emanadas de la carta magna reciben el nombre de secundarias, integradas por ordinarias, reglamentarias y orgánicas. Las leyes orgánicas fijan las bases de organización y funcionamiento de una institución determinada para el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de ciertas obligaciones; en cambio, las reglamentarias desarrollan cierto precepto constitucional, incluso, de alguno es posible que se deriven varias leyes sobre distintas materias, por ejemplo, del artículo 27 se desprende la Ley de Minería, del Petróleo, etcétera. Que no se confunda una ley reglamentaria con el reglamento. La primera es un cuerpo normativo emanado del Poder Legislativo y el segundo es una norma expedida por el presidente de la República, cuya función es desarrollar ciertos preceptos de una ley ordinaria. El único caso cuando el Congreso de la Unión expide reglamentos con carácter de ley, es su propio Reglamento Interior de Gobierno.

También existen leyes cuya naturaleza es mixta. Contienen disposiciones orgánicas y reglamentarias, como la Ley reglamentaria del artículo 123 constitucional en materia de seguridad social, la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, que regula la seguridad social y la estructura orgánica del Instituto que la brinda, como un organismo descentralizado. Además, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Ley del ISSSTE, entre otras. Igualmente, existen algunas leyes que no llevan en su denominación el ser reglamentarias de algún artículo constitucional, como la Ley Federal del Trabajo. De tal manera, todos los cuerpos normativos (código, ley, reglamento y decreto) mencionan el ámbito de validez y jerarquía, en atención a nuestro sistema federal. Esta Legislación se clasifica en leyes federales, locales, municipales o del Distrito Federal, aunque puede darse el caso que leyes federales se apliquen en el ámbito local, como las relativas a las islas que están sujetas a la jurisdicción federal. Esta distribución de competencias se contempla en nuestra Constitución Política, que describe ciertas facultades al legislador y un sistema de concurrencia de los tres ordenes de gobierno en diversas materias, como en salud (artículo 4o.), asentamientos humanos (artículo 73, fracción XXIX-C), ecología (artículo 73, fracción XXIX-G) y educación (artículo 3o.).

Para el maestro Eduardo García Máynez,<sup>62</sup> existen cuatro criterios para clasificar las normas según su ámbito de validez: el material (público o privado), el temporal (de vigencia determinada e indeterminada), el personal (genéricas e individualizadas) y el espacial (federales o locales). Estas leyes también se clasifican por orden jerárquico, como las *reglamentarias*, que detallan algún mandamiento contenido en la Constitución política; las *orgánicas*, que regulan la estructura o el funcionamiento de los poderes del Estado, y las *ordinarias*, que son resultado de una actividad autorizada en la ley suprema. La Suprema Corte de Justicia ha señalado que, las leyes reglamentarias están en un plano superior respecto otras leyes federales o locales.<sup>63</sup>

La Constitución Política<sup>64</sup> autoriza la expedición de *leyes orgánicas*, en cuya denominación se integra su objetivo, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevista en el artículo 90 constitucional; la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, contemplada en la fracción V del precepto 107. El Congreso de la Unión también ha emitido leyes que constituyen un sistema de concurrencias entre órganos federales, locales y municipales. Estas leyes son, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Salud, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otras. El vocablo “general” significa que, la ley se aplica en toda la república, por ejemplo, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General de Deuda Pública, la Ley General de Población, la Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley General de Comunicación, etcétera.

Estas leyes, en sus *disposiciones generales* prevén el ámbito de su aplicación; su naturaleza, si son de orden público, de interés social o general, y el objeto de la ley, entre otras cuestiones. Las *disposiciones específicas* desarrollan y se subdividen en libros, títulos o capítulos, medidas de seguridad, sanciones y recursos, según la materia a regular, y las *normas transitorias* son de carácter secundario, pues actúan como disposiciones complementarias de las otras, especialmente en el ámbito temporal de aplicación. Si dicha legislación resulta inadecuada o insuficiente, el legislador está facultado para reformarla, adicionarla o derogarla.

<sup>62</sup> García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 12a. ed., México, Porrúa, 1964, p. 79.

<sup>63</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, apéndice 1917-1995, t. VI, materia común, tesis jurisprudencial, núm. 354.

<sup>64</sup> Sobre la teoría constitucional, véase a Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional*, 9a. ed., México, Porrúa, 1994, pp. 281 y ss.

La reforma pretende actualizarla y evitar incongruencias con otros preceptos del mismo cuerpo normativo. Al cambiar un precepto legal deben revisarse las disposiciones que se verían afectadas, incluso, involucrar a otras leyes. Esto pretende evitar confusiones y problemas de interpretación jurídica en las leyes reglamentarias, ordinarias y orgánicas. Por tanto, la directriz para reformar un texto legal es distinta al método de creación del mismo. En el primer supuesto, el texto de la ley o código ya cuenta con una estructura que es imprescindible respetar, excepto si se persigue cambiar el cuerpo normativo. Estas renovaciones se hacen a través de un decreto del Poder Legislativo, que en el supuesto de reformar, adicionar o derogar, se integra de pocos artículos; si se aspiran simultáneamente ambos objetivos, es razonable emplearse un artículo único (según la extensión de los artículos que se modifican) o precisar en un primer artículo las reformas, en un segundo las adiciones y en un tercero las derogaciones; si la reforma procura incluir o suprimir una frase dentro de un párrafo, es acertado reproducir totalmente el que se reformará, así como la transcripción completa del precepto cuando se reforman varios párrafos del mismo y evitar dudas respecto su nueva estructura. A más de, se pueden conjuntar las reformas, adiciones y derogaciones en un artículo único del decreto que ordena las modificaciones; en caso contrario, es viable agrupar las reformas, adiciones derogaciones en artículos por separado. Lo importante es la claridad y claridad de las disposiciones reglamentarias.

#### b. Las adiciones

Al adicionar la legislación se aconseja emplear letras después del número del artículo que corresponda, con un solo sistema en toda la ley. Si se adiciona un artículo al inicio o al final de un capítulo, conviene señalar a cuál pertenece, pero si se trata de todo un capítulo es acertado indicarse su denominación y los preceptos que lo conforman. En las adiciones, pueden añadirse voces latinas (*bis*) al número del artículo, números posteriores (*bis-1*) e incorporar letras mayúsculas después del número del artículo o fracción (1-A).

Si un decreto de reformas implica cambios a las denominaciones de los títulos o capítulos, es atinado colocar en un artículo por separado estos cambios; cuando se refiera a la adición de un capítulo, ha de señalarse su denominación y los preceptos que lo conforman; en el supuesto de

adicionar un artículo que por su número se ubique al final de un capítulo o al inicio de otro, es prudente determinar a cuál de ellos corresponde.<sup>65</sup>

Los decretos de reformas no cuentan con una misma estructura, puesto que los artículos transitorios por la función que desempeñan se refieren a los preceptos que se modifican, se adicionan o se derogan, así como la fecha de iniciación de la vigencia, las hipótesis legales en que se aplican las normas anteriores y los que prorrogan la vigencia de normas reglamentarias mientras se expide un nuevo reglamento. De esta forma, no es recomendable que los artículos transitorios se resuman a un artículo único, puesto que se presta a confusiones y hace difícil su lectura.

### c. La abrogación

Se refiere a la abolición, revocación y anulación de una ley, un código, un reglamento o un precepto. Se trata de una supresión total de la vigencia y por lo tanto de la obligatoriedad de una ley, código o reglamento. La terminología jurídica y técnica distingue una diferencia básica entre abrogar y derogar. Derogar es la revocación de alguno de los preceptos de la ley, código o reglamento, mientras que la abrogación implica la anulación de la eficacia jurídica de un mandato legal en su conjunto.

En nuestro país, al Poder Legislativo se ha otorgado la facultad implícita de elaborar las leyes, tal y como se expresa en la fracción XXX del artículo 73 de la Constitución, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores (de las fracciones I a la XXIX) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. Estas facultades implícitas requieren de las facultades expresas para mantener el Estado de derecho. Tales facultades le conceden el poder para abrogar, revocar y reformar las leyes del país, siempre y cuando se trate de hacer efectivas las facultades del propio Congreso conforme al artículo 73 o en otras disposiciones de la propia Constitución.

Por otra parte, la legislación civil reconoce dos tipos de abrogación: expresa y tácita. Es expresa cuando la misma ley lo establece. La abrogación tácita deriva de la incompatibilidad total entre los preceptos de la ley anterior y los de la posterior cuando ambas tienen igualdad de objeto, de materia y de destinatarios. En tanto que la ley anterior no sea abrogada en forma expresa, subsiste su vigencia en lo que se refiere a sus dispo-

<sup>65</sup> Sempe Minvielle, Carlos, *op.cit.*, nota 32, p. 152.

siones no contradictorias con la posterior. En vista de que la abrogación tácita no procede de un texto legal, los especialistas señalan que la abrogación debe ser expresa. El acto de dejar sin efecto una ley o los preceptos legales en ella contenidos, sólo puede emanar y ser obra de la autoridad que legalmente le dio origen. No puede alegarse contra la observancia de la ley, desuso, costumbre, ignorancia o práctica en contrario. La aplicación del procedimiento legislativo para abrogar una disposición tiene como condición que la nueva disposición tenga una jerarquía igual o mayor que la sustituida. En consecuencia, una ley no puede ser abrogada por un reglamento. En cambio, una Constitución sí puede abrogar a otra Constitución, tal es el caso de la ley fundamental de 1917.

#### d. La derogación

De conformidad con el inciso f) del artículo 72 constitucional, en la derogación de las leyes o decretos se observan los mismos términos establecidos que para conformar una norma. Se entiende por derogación la abolición, anulación o revocación de una norma jurídica por otra posterior, procedente de autoridad legítima. Desde un punto de vista estricto, la modificación parcial de una ley o reglamentación vigente. Se ha distinguido la abrogación de la derogación, en el sentido de que, la primera abarca a la totalidad de un texto legal, mientras que la segunda se refiere a algunas disposiciones del mismo texto. Por lo que se podría afirmar que, la abrogación es la sustitución de una norma por otra, vuelta a expedir en su integridad, mientras que la segunda se reduce a ser una reforma parcial del texto de la ley, que no amerita reexpedir todo el resto del ordenamiento que no ha sido reformado. Así, una ley se abroga o se deroga por otra posterior, cuando lo declare expresamente o que prevea disposiciones total o parcialmente incompatibles con la anterior. Aun cuando estos vocablos se empleen con igual sentido, mediante la abrogación se elimina la fuerza de la legislación y con la derogación solo uno o varios artículos de la ley.

La *derogación* se refiere a la supresión de una disposición en concreto sin ulterior adición; es decir, se trata de la eliminación de algún pasaje de la ley o decreto. Como sutil diferencia, se encuentra la reforma, que no siempre consiste en una derogación, sino que puede consistir en una modificación o adición, bien sustituyendo una disposición o frase dentro del texto para el primer caso, o bien, agregando alguna disposición o frase pa-

ra el segundo caso. En la derogación existen algunas reglas que la doctrina utiliza para fijar sus límites. El decreto promulgatorio de la reforma debe contener la referencia específica al numeral, inciso, fracción o párrafo que se deroga. Como se trata de una eliminación del texto, la simple referencia al dispositivo derogado consuma la derogación, sin necesidad de referirse al texto completo afectado. En México en materia parlamentaria, se encuentra plasmado el principio de autoridad formal de la ley en el inciso f) del artículo 72 constitucional, en el que se prevé que, en la reforma o derogación de la ley, deben observarse los mismos trámites establecidos para su formación, es decir, que para adicionar, derogar o modificar una ley, éstas deben pasar por todo el proceso legislativo de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación con los actores constitucionales acreditados en la Constitución, como son el Congreso y el Ejecutivo respectivo. Mediante la interpretación jurídica se puede llegar a la conclusión de la derogación de leyes o decretos, cuando existen dos normas referidas al mismo contenido que son contrapuestas. En este aspecto, la norma de mayor jerarquía y la ley posterior prevalecen sobre la de menor jerarquía y la ley anterior, y se interpretan como derogadas. Éste es el sentido de la misma disposición constitucional referida en el inciso f) del artículo 72, cuando exige para la interpretación de las leyes, el mismo procedimiento legisferante.

La *derogación* es tácita o expresa. Esta última otorga más certeza jurídica, pues ubica las disposiciones que se derogan tácitamente. Así, una ley nueva que sustituya a una anterior debe precisar si abroga a ésta, por lo que no contemplará la frase que “se deroga en lo que se oponga”, ya que no se sabría con precisión las disposiciones que han de seguirse aplicando, puesto que hay leyes que en estricto sentido no se oponen a la nueva ley. Esta derogación expresa se origina, cuando en el texto de una nueva norma se manifiesta claramente la voluntad del legislador de producir la abolición de una ley, sin que medie incompatibilidad con otra; si se refiere a la derogación de varias normas, opera la abolición expresa aun sin aludir los números de los artículos.

Cuando se pretende abolir todo un cuerpo normativo es imprescindible manifestarlo de forma expresa. De lo contrario, es posible que se origine una situación confusa respecto si el órgano legislativo pretendió anular la vigencia de la ley anterior o sólo las disposiciones que resulten incompatibles con la ley posterior. Cuando se abroga una ley y ésta cuenta con uno o varios reglamentos, debe preverse si continuarán en vigencia en lo que



no se opongan a la nueva legislación; en cambio, es posible que la ley nueva contemple la vigencia de los reglamentos de la abrogada en lo que no se opongan a ésta, en tanto se expidan los otros. Por su parte, la derogación tácita no necesita del reconocimiento explícito del legislador. La abolición de la ley opera, cuando entra en vigor una posterior que regula la misma materia pero resulta incompatible con aquélla.

En cuanto su alcance o ámbito espacial de aplicación, una norma federal no puede derogar a una norma local, como tampoco ésta puede derogar a aquélla, excepto cuando el Congreso de la Unión actúe como legislador federal o local para el Distrito Federal.<sup>66</sup>

En materia procesal, es dable que la nueva ley se aplique retroactivamente sin violar la Constitución Política, mientras no se prive de algún derecho con el que ya se contaba. La aplicación retroactiva de un texto jurídico-procesal debe considerar los alcances de la reforma o si se suprimen o modifican los derechos de las partes. Por ello, es acertado precisar que, los juicios en trámite se substancien conforme las leyes en que se basaron, aunque éstas se deroguen.<sup>67</sup>

En materia penal, cuando se hacen variaciones en el tipo, es imprescindible prever lo que sucederá con los hechos delictivos cometidos con anterioridad y los supuestos en que todavía no se haya ejercitado la acción penal; los casos en que el inculpado se encuentre sujeto a proceso, haya sido sentenciado o esté cumpliendo su condena. De esta manera, cuando una nueva ley disminuya la penalidad, se aplicará la norma más favorable al inculpado o sentenciado. Por tanto, es recomendable que al abrogar una ley, la nueva legislación recoja los mismos tipos penales y exprese que la legislación abrogada se aplicará a los ilícitos realizados con anterioridad.<sup>68</sup>

## 2. *Decretos sin que su origen sea una iniciativa*

Existen decretos que su origen no radica en una iniciativa, como los que conceden permisos o licencias conforme al artículo 47 constitucional. Se refiere a los ciudadanos mexicanos que pretenden prestar volun-

<sup>66</sup> *Sobre las facultades del Congreso de la Unión en materia del Distrito Federal*, véase a Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 29, pp. 648-715.

<sup>67</sup> Respecto la aplicación de las normas procesales en el ámbito local, consultar a Ovalle Favela, José, *Derecho Procesal Civil*, México, Harla, 1992, pp. 6 y ss.

<sup>68</sup> Reynoso Dávila, Roberto, *Teoría General del Delito*, México, Porrúa, 1997, pp. 62 y ss.



tariamente sus servicios o ejercer funciones oficiales para un gobierno extranjero, aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras. Estos su-puestos exigen una resolución del Congreso de la Unión o de la Comi-sión Permanente. Si no se cumple con este requisito, la persona pierde su ciudadanía.

El procedimiento que se sigue para otorgar estos permisos es igual al que se aplica para expedir los decretos legislativos, previsto en el artícu-lo 72 constitucional. Recibida la petición del particular o del represen-tante del gobierno extranjero, el presidente de la Mesa Directiva la turna a la Comisión de Dictamen Legislativo competente; en la Cámara de di-putados, es la Comisión de Gobernación y de Puntos Constitucionales, y en el Senado es la comisión de puntos constitucionales. También la Co-misión Permanente está facultada para emitir un dictamen resolutivo al respecto e incluirse en el orden del día de la sesión, para proceder a la votación nominal. Luego, se remitirá a la colegisladora para el mismo trámite constitucional y en su caso, enviarse al Ejecutivo para su publica-ción en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>69</sup>

Este decreto no es de orden legislativo, pues materialmente contiene una resolución sobre un permiso o licencia para disponer de un derecho y no incurrir en responsabilidades. No se refiere a una norma jurídica, ya que carece de la coercibilidad que caracteriza al derecho, no obstante de comprender aspectos que adjudican una atribución sobre un particular en forma concreta e individualizada, cuyo titular puede o no ejercerlo según las circunstancias que se manifiesten.

### III. ÁMBITO DE APLICACIÓN TEMPORAL

Existen leyes cuya vigencia es de cierto tiempo. Al agotar su objetivo quedan abolidas automáticamente, como la Ley de Ingresos de la Federa-ción, que permanece vigente un año; los decretos del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, que permiten el presidente de la Re-pública ausentarse del país, por lo que agotan su objetivo cuando el titular del Ejecutivo hace uso de dicha autorización.

Las normas permanentes pierden su vigencia por voluntad del legisla-dor. Para ello, se emitirá otra legislación posterior que así lo declare expre-samente o resulte incompatible con aquéllas, dando pauta a la abolición tá-cita. El inciso f) del artículo 72 constitucional establece que, en la interpre-

<sup>69</sup> Gámiz Parral, *Máximo, op. cit.*, nota 47, pp. 183 y ss.

tación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, es decir, se requiere la expedición de otro decreto o ley para abolir la normatividad anterior.

La vigencia determina la fecha para iniciar el ámbito temporal de aplicación. Para ello, se consideran dos aspectos: cuando el órgano legislativo no establece la iniciación de la vigencia para entrar en vigor la ley o decreto, y el otro, cuando la determinan expresamente los artículos transitorios. Surge entonces el *sistema sucesivo*, consistente en que, las disposiciones jurídicas obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*; en lugares distintos de donde se dio a conocer (fuera del Distrito Federal), se necesita además de los tres días, un día más por cada 45 kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad. Esto significa que, la vigencia inicia sucesivamente en el territorio nacional.

El *sistema sincrónico* consiste en que, si las normas jurídicas establecen el día de inicio, obligan desde ese momento, siempre y cuando la publicación se haya realizado con anterioridad, por lo que el cuerpo normativo entrará en vigor simultánea y sincrónicamente en el país el día que comienza su vigencia. En algunos casos se especifica que, sea el mismo día en que se publique la norma legal.

#### IV. LA SUPLETORIEDAD DE LA LEY

Es significativo reflexionar las definiciones que se integran en el texto legislativo, como la supletoriedad de las leyes. Los *artículos supletorios* reflejan lo que falta en una ley; que se encuentra incompleto o deficientemente regulado sobre cierto aspecto, por lo que es necesario precisar qué ley ha de aplicarse, de lo contrario no se sabría con certeza cuál invocar. El propósito de la supletoriedad de la ley es para simplificar una cuestión compleja con la aplicación de la legislación a la que se remite, ya que se presume la existencia de una laguna en el ordenamiento jurídico que remite. Dado que esta figura es un instrumento para precisar el ámbito de aplicación de la suplencia y la consiguiente existencia de vacíos jurídicos, debe cuidarse que las fórmulas sean precisas, completas y exactas, es decir, especificar las normas que han de aplicarse como tales.

La figura jurídica que se estudia enuncia lo que es complementario; aquello que corrige una omisión, que llena los vacíos o remedia las defi-

ciencias de otro ordenamiento análogo. En efecto, el silencio o insuficiencia de la legislación no es motivo para que los órganos jurisdiccionales dejen sin resolver las controversias planteadas. Ha de buscarse la ley aplicable para suplir la deficiencia,<sup>70</sup> incluso, recurrir a la analogía, los principios generales del derecho, los usos, costumbres y equidad. En consecuencia, es adecuado que las normas jurídicas prevean cuál es la legislación supletoria y los supuestos relacionados con la materia a regular. Por ejemplo, en los actos comerciales entre particulares, a falta de disposiciones en el Código de Comercio se podrán aplicar las reglas del derecho común. Es factible ubicar a estos preceptos supletorios en las disposiciones generales o en el capítulo referente a la materia sobre la que operará dicha figura jurídica, incluso, se permite determinar una *prelación* entre las leyes supletorias en el que deba recurrirse y en su caso, los usos y costumbres, los principios generales del derecho, los principios particulares de cada una de sus ramas o la equidad. Para determinar dicho orden es difícil seguir una regla general, pues depende del ámbito material y la naturaleza de la ley, aunque el sistema de supletoriedad debiera ser similar para toda la ciencia jurídica.

El legislador ha de facilitar al juez la interpretación de la ley. En las normas de la misma naturaleza, es adecuado prever si la *ley general* es supletoria de la especial. Esta ley general regula ampliamente varias materias, situación que no sucede en las especiales, pues se refiere a una sola. Aun cuando es posible establecer que la ley general es supletoria de las especiales, es acertado que el legislador aclare expresamente cómo opera la supletoriedad. Por ejemplo, los artículos del Código Fiscal se aplicarán en defecto de las leyes fiscales especializadas; cuando se comenta un delito no previsto en el Código Penal pero sí en una ley especial, se aplicará ésta, con sujeción al propio Código. Esto proporciona certeza jurídica.<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Por ejemplo, en el juicio de amparo en materia agraria, la suplencia no se limita a subsanar los conceptos de violación y los agravios, sino que comprende las exposiciones, comparecencias, alegatos y recursos de los núcleos de población ejidal o comunales y de los ejidatarios, comuneros o aspirantes a esas calidades. Para estudiar sobre el tema, acudir a *Manual del juicio de amparo*, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, Themis, 1994, pp. 247-249; Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge, *Nueva Legislación de Amparo Reformada*, 76a. ed. actualizada, México, Porrúa, 2001, pp. 66 y ss.

<sup>71</sup> Se sugiere estudiar la "punidad" y su relación con la técnica legislativa, Carranca y Trujillo, Real y Carrancá y Rivas, Raúl, *Derecho penal mexicano*, México, Porrúa, 1997, parte general, pp. 153 y ss.

La legislación civil supletoriamente es la más extensa en nuestro sistema legal. En diversas legislaciones se precisa a la codificación civil como la fuente principal de la supletoriedad. Ello tiene su razón histórica, pues nuestro código se inspiró en el de Napoleón y por consiguiente, se ha considerado como la base de donde derivan otras ramas de la ciencia jurídica, como la administrativa, la laboral y el derecho de amparo. El artículo 2o. de la Ley de Amparo contempla que, a falta de disposición expresa se aplicarán las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles. Esta remisión a la legislación civil, también se explica en razón de que engloba diversos principios generales del derecho, aplicables a todas las áreas.

En nuestro sistema constitucional, las reglas de la supletoriedad se ubican en el artículo 14 de la carta magna. Se refiere a los juicios del orden penal y del ámbito civil, al establecer que, a falta de texto legal expreso o su interpretación jurídica, se recurrirá a los principios generales del derecho. Esto también opera para otras ramas jurídicas, como la aplicación del Código de Comercio a las leyes de carácter administrativo. En cambio, la Ley Federal del Trabajo suprimió la remisión al derecho común como supletorio,<sup>72</sup> con el fin de darle autonomía al derecho laboral y separarse del derecho privado.

En la suplencia de una ley, es aconsejable precisar si se refiere al derecho general sustantivo o adjetivo como supletorio, de lo contrario deja dudas. Según la materia y el ámbito de aplicación, los códigos de procedimiento civiles y penales se aplican supletoriamente. Las leyes administrativas señalan a la reglamentación civil como supletoria cuando sea necesario, como la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley de Vías Generales de Comunicación, al remitir a dicho Código para interpretar las “concesiones” y los “contratos” relacionados con las vías generales de comunicación y medios de transporte.

En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>73</sup> de la siguiente manera: PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Esto se refiere a que, el Código Federal de Procedimientos Civiles debe tasarse como supletorio para su aplicación a los procedimientos adminis-

<sup>72</sup> Cueva, Mario de la, *El nuevo derecho mexicano del trabajo*, 16a. ed., México, Porrúa, 1999, t. I., pp. 38 y ss.

<sup>73</sup> 2a. Sala, sexta época, vol. CXVII, tercera parte, p. 67.

trativos ventilados ante el Ejecutivo Federal, excepto si hay disposición en contrario. Este criterio se fundamenta en que, si el Código Civil es el integrador de los principios generales que rigen en las diversas ramas del derecho, en materia procesal el Código Procesal Civil regula los procedimientos seguidos ante las autoridades administrativas.

Por su parte, la emisión de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos constituye un gran logro, pues consagra su aplicación supletoria a diversas leyes administrativas, excepto las descartadas expresamente. En lo no previsto por dicha legislación, el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará supletoriamente, salvo disposición expresa en contrario.

A manera de ejemplo, una legislación que reviste especial importancia es la Ley de Ingresos del orden federal. Es un acto legislativo del Congreso de la Unión. Esta ley se presenta por el presidente de la República ante la Cámara de diputados para cada ejercicio fiscal (artículo 74, fracción IV, constitucional). Esto se justifica en razón de que, el titular del Ejecutivo encabeza la Administración Pública Federal y por ende, conoce de los recursos que se necesitan para satisfacer las necesidades económicas y financieras del Estado mexicano.<sup>74</sup> Por su parte, la revisión de la cuenta pública de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, constituyen las facultades de orden hacendario de las cámaras del Congreso de la Unión.

Conjuntamente, destaca el *valor de los usos y costumbres* varía según el sistema jurídico escrito o consuetudinario. El valor de la costumbre en nuestro derecho mexicano deriva del derecho civil. Ante la observancia de la ley no es factible alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario, de ahí que no se pueda ir en contra de la ley, aunque sí poseer un carácter supletorio cuando el órgano legislativo así lo determine.

En el derecho romano,<sup>75</sup> la costumbre adquirió gran relevancia. En el *Corpus Iuris Civilis* se decía que, las leyes se abrogaban por el voto del legislador y de forma tácita por medio del consentimiento de todos. Desde entonces, la costumbre jurídica cuenta con dos elementos: el objetivo (*invenentata consuetudo*), que conlleva la reiteración seguida de ciertos actos, y el subjetivo (*opinio necessitatis*), referido al consentimiento de obligatoriedad de los hechos. Así, la costumbre es la repetición de cier-

<sup>74</sup> A cerca de la participación del Ejecutivo y Legislativo en materia presupuestal, consultar a Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 29, pp. 307 y ss.

<sup>75</sup> Floris Margadant, Guillermo, *Derecho romano*, México, Esfinge, 1960, p. 43.

tos actos de manera espontánea y natural, ratificados a través del consenso del pueblo.

La importancia de los usos y costumbres depende de cada rama del derecho. En materia mercantil, con frecuencia se remite a dichas prácticas, como la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, que nos envía a los usos bancarios y mercantiles; la Ley de Sociedades de Inversión, que nos remite a las prácticas bursátiles y mercantiles, entre otras.<sup>76</sup> Estos usos y costumbres se fijan supletoriamente para una ley o una figura específica.

## V. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN EN CUANTO AL INTERÉS

Existen varios criterios de clasificación de las normas, por ejemplo, de “interés público”, de “orden público” de “interés social”, de “utilidad pública”, etcétera. Estos calificativos responden al sistema constitucional mexicano.

Tocante al *orden público*, es un concepto amplio que engloba las nociones de seguridad, orden en sentido estricto, tranquilidad y sanidad pública. Cuando el poder público persigue la *seguridad*, se dedica a prevenir accidentes de todas clases, ya sean naturales (inundaciones, incendios, etcétera) u ocasionados por el hombre (robos, accidentes de tráfico, etcétera). La idea de *orden*, como concreción del orden público, hace referencia al orden externo de la calle en cuanto condición elemental para el libre y pacífico ejercicio de los derechos fundamentales; supone, por tanto, la ausencia de alteraciones, algaradas, coerciones, violencias, etcétera, que puedan dar lugar a la ruptura de ese orden externo. Por consideraciones a la *tranquilidad*, se puede iniciar una campaña de silencio, regular los ruidos nocturnos, etcétera. Igualmente, este orden público supone también el mantenimiento de un estado de *sanidad* pública, previniendo epidemias e intoxicaciones de todas clases. La ruptura de ese orden público o puesta en peligro del mismo puede dar lugar a la imposición de una sanción administrativa. El concepto de orden público ejerce, además, una función importante como límite del ejercicio de los derechos, bien como límite normal (el derecho de reunión y manifestación) o como límite excepcional (suspensión de ciertos derechos en estados de excepción y si-

<sup>76</sup> Cervantes Ahumada, Raúl, *Títulos y operaciones de crédito*, México, Herrero, 1972, pp. 7 y ss.

tio). El orden público es un concepto jurídico indeterminado, pero no cabe hoy hacer una interpretación extensiva del mismo que pudiera resultar contraria a los principios constitucionales. Consecuentemente, el orden público salvaguarda y armoniza los intereses generales sobre los particulares. Es una fuente de derecho, pues al buscar la correcta aplicación de las normas para solucionar conflictos, se originan ciertas situaciones jurídicas. Esto permite interpretar la aplicación de la norma jurídica al caso concreto y el surgimiento de la jurisprudencia. Por ello, el orden público posee un sentido dinámico para mantener el Estado de derecho.

El interés público corresponde a los intereses de la sociedad o una parte de ella, en mayor grado que la individual. Este “interés público” también se llama “social”, que al especificarlo a ciertos sectores humanos y otorgar un trato igual a los iguales y uno desigual a los desiguales, surgen el derecho social. Asimismo, el “orden público” se refiere a la paz pública, a una convivencia social ordenada y coherente al interés jurídico que tutela. El artículo 6o. constitucional indica que, la manifestación de las ideas se limitará en caso de afectarse el orden público, que no es otra cosa que la paz pública. El numeral 7o. de la carta magna esgrime el término “paz pública”, como un límite a la libertad de expresión escrita, en lugar del vocablo “orden público”; igualmente, las normas que regulan las funciones de los órganos constitucionales ventilan intereses colectivos, por lo que son de orden público. De esta forma, los actos contrarios a las normas de interés general serán nulos, salvo que la ley estipule lo contrario. Estas normas de orden público no pueden renunciarse, pero sí declinarse los intereses privados en cuanto no afecten derechos de terceros o colectivos. Para los fines de la técnica legislativa en la elaboración de las iniciativas, la calificación de “orden público” en ciertas normas se utiliza cuando se tutelan intereses colectivos, de grupos sociales en desventaja, de menores o de incapacitados. Así, en una norma de carácter público no es posible estipular que se renuncia una facultad.<sup>77</sup>

A cerca del *interés de cada persona* en circunstancias ordinarias, constituye un derecho subjetivo individual. El artículo 5o. constitucional garantiza su libre actividad, interrumpida únicamente por resolución gubernativa cuando se afectan intereses colectivos o derechos de terceros. En cambio,

<sup>77</sup> Quien desarrolla un análisis sobre las funciones sociales del legislador, que conlleven al significado del interés público, es Abasolo C., Ana Beatriz, “El Diputado Federal y su función,” *Perfil Económico*, México, año 2, núm. 9, septiembre-octubre, 1994, pp. 25 y ss.

el *interés social* se plasma en la Constitución Política con prevalencia sobre el interés individual en diversas formas, como los artículos 6o., 7o., 11o., 27, 123, etcétera; incluso, el artículo 124 de la Ley de Amparo establece el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado, cuando no se siga perjuicio al interés social o la sociedad en general, es decir, que no se trate de centros de vicio, producción y comercialización de enervantes, comisión de delitos, alzas de precios de artículos básicos, peligros de epidemias graves y de enfermedades exóticas, etcétera.

Respecto a la “utilidad pública”, se refiere a necesidades sociales que han de satisfacerse a través de la ocupación o expropiación de bienes de la propiedad individual o sectores sociales determinados. La utilidad pública se aplicará conforme las leyes de expropiación. El párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política establece que, las expropiaciones sólo se seguirán por causa de utilidad pública, es decir, de interés para la sociedad. La utilidad pública significa una imposición a las modalidades de la propiedad privada. Por utilidad pública se suprime ese derecho y se ocupan ciertos bienes de los gobernados. Ello engloba el fin constitucional de la expropiación de los bienes privados.

## VI. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA

Toda ley debe contener los procedimientos para que los interesados sean escuchados y se defiendan en los casos en que se afecten sus derechos. Por ello, en el reglamento pueden precisarse los recursos jurídico-procesales para impugnar las determinaciones adoptadas por la autoridad. Sería inconstitucional que el reglamento estableciera un recurso no previsto por la ley, puesto que iría más allá de la misma. La garantía constitucional de *audiencia* se respeta cuando se establece un recurso en contra de la resolución que afecte un particular. Todas las leyes han de prever algún medio legal para combatir los actos que se dicten con fundamento en ellas, por lo que en contra de un acto administrativo se contemple un recurso que permita una mayor seguridad jurídica.

## VII. LAS SANCIONES

Las sanciones se determinan de acuerdo a las infracciones administrativas o por la comisión de un delito, incluso, una misma conducta puede



sancionarse por ambas vías. Las correcciones administrativas son de diferente naturaleza, como la multa; el arresto hasta por 36 horas, contemplado en el artículo 21 constitucional respecto reglamentos gubernativos y de policía; las infracciones de índole administrativo previstas en leyes secundarias, como quebrantar el decomiso de objetos ilícitos y los utilizados como instrumento en la comisión de un ilícito. Por ello, un aspecto principal es determinar el órgano encargado de establecer estas sanciones. En el ámbito fiscal, de acuerdo con la fracción XXI del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión puede instituir que la autoridad administrativa imponga correctivos a los casos concretos, esto es, determinar los delitos y faltas contra la Federación y contemplar los castigos que por ellos se impongan.

El precepto 21 de la carta magna establece que, la autoridad administrativa está facultada para aplicar sanciones por contravenir los reglamentos gubernativos y de policía. A partir de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, estos reglamentos se ajustaron a las leyes que emiten los órganos legislativos locales. Se facultó a los ayuntamientos a dictar, conforme las bases expedidas por las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en el marco de sus jurisdicciones. Esta disposición no se aplicaba al Distrito Federal, sin embargo, el Congreso de la Unión en 1984 (*Diario Oficial de la Federación* 13-XII-84) emitió la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno. En 1987 (*Diario Oficial de la Federación* 10-VIII-87) se reformó la fracción VI del artículo 73 constitucional, para instituir la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, con facultades para emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Posteriormente se otorgaron potestades legislativas a la Asamblea (*Diario Oficial de la Federación* 21-X-93), entre ellas, lo relativo a la justicia cívica por faltas de policía y buen gobierno, y en 1996 se encomendó al jefe de Gobierno del Distrito Federal, la expedición de reglamentos gubernativos de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 122 constitucional.<sup>78</sup>

<sup>78</sup> Gutiérrez y González, Ernesto, *Derecho administrativo y derecho administrativo al estilo mexicano*, México, Porrúa, 1993, pp. 326-396.

## VIII. LA MULTA

Junto a la sanción puede establecerse una multa entre un mínimo y un máximo, con el cuidado de la discrecionalidad de la autoridad para no caer en la arbitrariedad y corrupción. El artículo 22 constitucional prohíbe expresamente las multas excesivas en materia penal, supuesto que también se aplica en el ámbito administrativo. Para que la multa sea constitucional, se establece en la ley, la facultad de la autoridad para determinar su monto o cuantía en consideración a las circunstancias del caso, de lo contrario, se podría caer en una multa excesiva y desproporcional a las posibilidades del infractor en relación a la gravedad del ilícito. El artículo 21 constitucional determina que, “compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.” Además, “si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con una multa mayor del importe de su jornal o salario de un día”. Asimismo, “tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”

La Constitución Política prohíbe que, estos “reglamentos” establezcan sanciones administrativas a los trabajadores superiores a un día de su salario, pero esta prohibición no debe hacerse extensiva a las “leyes” administrativas. En estas leyes, el monto de las multas se determina con base a salarios mínimos, según el área geográfica. Estos salarios son generales o profesionales. Cuando se fija la multa se considera el salario general, ya sea el vigente al momento de la comisión de la infracción o cuando la autoridad determine la multa. Generalmente se aplica el salario general, para impedir que la multa se incremente con posterioridad a la comisión de la falta. Igualmente, hay leyes que exigen garantías para ser acatadas, por ejemplo, cuando se inicia un trámite administrativo o jurisdiccional; para cumplir cierta obligación; otorgar un permiso o concesión, etcétera. Esto ocasiona costos en tiempo y dinero para el gobernado. En algunos casos el monto de las garantías es irrisorio y por consecuencia, se abandonan los trámites jurídicos ante la negligencia de la autoridad, y quien sale ganando son las afianzadoras. Por ende, las autoridades públicas deben cuidar la constitucionalidad, legalidad y motivación del acto jurídico

que emitan, por lo que, las multas administrativas han de establecerse en la propia descripción de las conductas infractoras. Por ellos, se sugiere agrupar en un solo artículo los comportamientos con igual sanción.

### IX. LOS PLAZOS

Los plazos previstos en las disposiciones jurídicas deben ser prudentes. El fin es que, los particulares y la autoridad conozcan la legislación para estar en posibilidad de cumplir oportuna y adecuadamente sus obligaciones, así como ejercer sus derechos.

### X. CONFLICTOS EN EL TIEMPO

La emisión de normas jurídicas y la abolición de las que estaban en vigor, originan temporalmente diversos fenómenos que es relevante preverse en los artículos transitorios, como los conflictos en el tiempo. Al entrar en vigor nuevas leyes, hay actos que originaron derechos y obligaciones durante la vigencia de las normas derogadas. Por tanto, es necesario especificar si se aplicará la legislación anterior o la reciente respecto dichos actos jurídicos, pues en ciertos casos es mejor aplicar la antigua legislación y en otros es conveniente emplear la nueva.

El artículo 14 constitucional determina que, “a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de personal alguna”. Esto significa que, los efectos jurídicos de los actos anteriores regirán a la vigencia de la nueva ley, si con su aplicación no se violan derechos adquiridos, y que los actos jurídicos realizados bajo el imperio de la legislación anterior, continuarán regulados por ésta. En nuevas normas procesales, es adecuado especificar en los artículos transitorios los preceptos que se aplicarán a los procedimientos en curso, si los antiguos o los nuevos. A manera ilustrativa, la legislación civil contempla ciertas reglas de la supletoriedad: todos los negocios en trámite se regirán por las leyes anteriores. Equivalentemente, el Código Fiscal de la Federación dispone en sus normas transitorias los plazos para cumplir las nuevas obligaciones y los permisos o concesiones para obtenerlos. Por ende, a ninguna disposición gubernativa del sistema jurídico mexicano se dará efecto retroactivo en perjuicio del gobernado. En cambio, en materia penal, las leyes nuevas se aplican en lo que benefician a los inculpados. Cuando una ley suprime

un tipo penal, se extingue la acción contra los inculpados o sentenciados que estuviesen en ese supuesto. Por su parte, la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos acoge una *vacatio legis* que prevé un lapso de tres meses para concluir los procedimientos en trámite, de acuerdo a la normatividad anterior; en el supuesto de no finalizar dichos procedimientos, se seguirán conforme a las nuevas normas. Al abolir una ley de mayor jerarquía, se produce la derogación de una de menor rango que desarrollaba aquélla, por ejemplo, al derogarse o modificarse un artículo constitucional que reglamenta una ley secundaria, ésta automáticamente se suprime al perder su apoyo de validez; igualmente, en el supuesto de abrogar una ley que cuente con uno o varios reglamentos emitidos por el titular del Ejecutivo Federal, éstos también se invalidan.

Por tanto, para evitar el vacío legal que origina la ausencia de uno o varios reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal, el legislador incorpora en la nueva ley un artículo transitorio que declara vigente las disposiciones reglamentarias que no se opongan al texto de la actual, por lo que los enunciados derogatorios requieren de una cuidadosa elaboración, pues les incumbe resolver la determinación del derecho vigente en cada momento histórico.<sup>79</sup> Lógicamente, es imprescindible que el legislador reflexione sobre la incidencia de la nueva legislación sobre el resto del ordenamiento vigente; plantear los preceptos de derogación explícitos que salvaguarden el derecho en vigor, con el fin de preservar la vigencia de ciertas disposiciones preexistentes para evitar que el intérprete las considere derogadas por la nueva ley. Estos conceptos constituyen una valiosa ayuda al interpretar y aplicar la norma jurídica, pues si la situación jurídica nació y produjo sus efectos bajo la vigencia de una ley anterior, no existe duda sobre su aplicación; si dicha situación se originó después de la entrada en vigor de la nueva legislación, ésta será la aplicable. De ahí que, la antigua ley reglamente los hechos pasados y la nueva se aplique para los efectos futuros. Por ello, han de entenderse los efectos inmediatos de la nueva norma jurídica y la supervivencia de la antigua. De este modo, ninguna ley ni disposición gubernativa se expedirá para aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna. Por ello, es relevante que el legislador considere el principio de retroactividad y no retroactividad, pues no puede estarse en contra de la carta magna. La aplicación retroactiva de la norma es válida si con ello no se perjudica a

<sup>79</sup> Sobre esta temática, véase a García Máynez, *op. cit.*, nota 62, pp. 388 y ss.

nadie. Esta retroactividad sólo ha de aplicarse como excepción o por declaración de la nueva ley, de lo contrario, se violentaría el artículo 14 constitucional, que versa “a ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”. Razonablemente, la ley es retroactiva cuando vuelve sobre el pasado, sea para apreciar las condiciones de legalidad de un acto o para modificar o suprimir los efectos ya realizados de un derecho. Fuera de estos supuestos no hay retroactividad.<sup>80</sup>

Cuando no sea factible que las leyes produzcan efectos sobre hechos pasados, se aplicarán las normas anteriores, puesto que la legislación respecto de la cual su abrogó o derogó, no pierde toda su potestad normativa. Esto significa que, las disposiciones jurídicas mantienen cierta aplicación condicionada y temporal sobre algunos actos o sucesos que se realizaron con anterioridad, es decir, durante su vigencia.

## XI. APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA NUEVA LEY

La aplicación retroactiva de la ley es una de las formas de regular las situaciones jurídicas pendientes. El objetivo es resolver un conflicto temporal entre la legislación vigente y la que reglamentaba un supuesto jurídico, ya que el objetivo es disciplinar el tránsito entre la legislación existente y la nueva. Justamente, el congresista no debe confiarse en la aplicación retroactiva de una ley de manera automática, pues se expone a que el juzgador se niegue a utilizarla. Se sugiere que la regulación retroactiva sea explícita y establezca las hipótesis jurídicas preexistentes sobre las que influirá la nueva ley, pues la *retroactividad implícita es cuestionada por la teoría constitucional*. De lo contrario, se originaría una inseguridad jurídica, en virtud de que nadie sabría a qué ley acogerse, si la derogada o la derogante.

## XII. RESERVA DE LEY

La reserva de ley se refiere a los rubros que la Constitución Política expresa o tácitamente encomienda en exclusiva al legislador, sin poder

<sup>80</sup> Con el fin de profundizar en el tema y su relación con la teoría constitucional, estudiar a Arteaga Nava, *op. cit.*, nota 30, pp. 4-15; Pavón Vasconcelos, Francisco, *Derecho penal*, México, Porrúa, 1994, pp. 87-173.

delegarse al reglamento. Una ley que omita regular cuestiones que correspondan en exclusiva al legislador no podría aplicarse, puesto que el reglamento no cubriría esas lagunas. Entonces, es imprescindible tener presente las materias a desarrollarse en la ley y cuáles en un reglamento. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que, en el reglamento no es viable abordar materias exclusivas del Congreso de la Unión, es decir, los tópicos que están obligados a regular.<sup>81</sup>

### XIII. NOMINACIÓN: LEY O REGLAMENTO

Una ley bien estructurada desarrolla los objetivos y fines que se persiguen; expresa el menor número posible de palabras y cuida que no se regule más de una vez una hipótesis; evita redundancias innecesarias para facilitar su interpretación y cumplimiento. Consecuentemente, usa oraciones breves, simples y directas, con el propósito de asegurar la claridad y la concisión.

Es común que en una ley se plasmen conceptos económicos, políticos, técnicos y sociales. Esto conlleva a formular proyectos de leyes excesivamente amplios, que definen aspectos que debieran ser materia de los reglamentos a desarrollar por el Ejecutivo. Igualmente, la ley por sus características propias de generalidad, obligatoriedad e impersonalidad, determina los lineamientos generales respecto la materia y el sujeto a regular, así como los órganos encargados de aplicarla; en cambio, el *reglamento* desarrolla el texto de la ley a través de medios, métodos, conceptos y técnicas, para una eficaz aplicación de la norma.

La legislación emanada de la Constitución Política se denomina “secundaria”. Comprende las leyes *ordinarias*, como los códigos civil, penal fiscal; las *orgánicas*, sustentadas en los artículos 90 y 107, como las leyes orgánicas de la Administración Pública Federal y del Poder Judicial de la Federación; las *reglamentarias*, que sistematizan un artículo constitucional, con la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Amparo, entre otras. Así, las leyes orgánicas especifican las bases de organización y ejercicio de cierta institución; las leyes reglamentarias desarrollan algún precepto constitucional para proporcionar las bases y modalidades sobre

<sup>81</sup> Facultad reglamentaria del presidente de la República. Principios que la rigen, *Seminario Judicial*, 9a. época, t. II, agosto de 1995, 2a. sala, tesis núm. LXX/95; Batiz Vázquez, Bernardo, *Teoría del derecho parlamentario*, México, Oxford, 1999, pp. 30-32.

cierta materia. Incluso, de un mismo artículo constitucional se derivan varias leyes reglamentarias sobre ciertas materias, por ejemplo, del 27 se desglosan la de Minería, la del Petróleo y la Agraria.

Una ley reglamentaria no debe confundirse con el reglamento. La primera emana del Poder Legislativo que desarrolla un artículo de la carta magna; el reglamento se emite por el presidente de la República para desplegar uno o varios artículos de una ley ordinaria, por ejemplo, de la Ley reglamentaria del Seguro Social derivada del artículo 123 constitucional, se desprenden varios reglamentos. El único caso en que el Congreso de la Unión emite reglamentos es cuando dicta su normatividad interior, con el propósito de organizar sus órganos de gobierno y sus actividades internas (fracción III, C., del artículo 73 constitucional), como su Reglamento para el Gobierno Interior y su Ley Orgánica del Congreso General.<sup>82</sup> Igualmente, hay leyes de naturaleza mixta que engloban disposiciones orgánicas y reglamentarias, como la Ley Reglamentaria del artículo 27 en el ámbito nuclear, que regula las actividades nucleares y la estructura orgánica del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, como organismo descentralizado.

Toda clasificación de las normas jurídicas se atiende desde varios puntos de vista y según las exigencias de orden sistemático y práctico, por ejemplo:

Positivas o negativas. Las *normas positivas* permiten una conducta de acción u omisión; atribuyen a un sujeto la facultad de hacer u omitir algo, por lo que su objeto siempre hace referencia a una conducta jurídicamente lícita. En cambio, las *normas negativas* prohíben una conducta de una acción u omisión, pues se niega a un sujeto la facultad de hacer u omitir algo, cuyo objeto es un comportamiento jurídicamente lícito. Estas normas involucran un interés público, un interés social o intereses de particulares.

De definición o sancionadoras. Con el fin de especificar el alcance de los términos y conceptos empleados en las disposiciones jurídicas, se utilizan las *normas de definición o interpretativas*, con el propósito de manifestar el sentido o el carácter técnico de un vocablo, en virtud de su función complementaria. Esto es útil para explicar voces científicas o

<sup>82</sup> La propia normatividad del Congreso de la Unión constituye una de las fuentes del derecho parlamentario. Por eso, a los interesados en estas fuentes, estudiar en Serna de la Garza, José Ma., *Derecho parlamentario*, México, UNAM y McGraw-Hill, 1997, pp. 3-9.

técnicas relativas a disciplinas no jurídicas, así como para acotar el alcance de cierto vocablo.

Desde el punto de vista del sistema al que pertenecen y según los ámbitos espacial de temporalidad, validez, material, personal, y jerarquía.

Por lo que hace a la validez, el Estado es el espacio físico en que una norma jurídica se aplica. Debe tomarse en cuenta las formas de Estado y de gobierno. Nuestro país, de conformidad con los artículos 40 y 115 constitucionales, es un Estado federal integrado de estados libres y autónomos en su régimen interior, cuya base de división territorial y organización político-administrativa es el municipio. Entonces, las normas jurídicas se dividen en federales, locales y municipales, así como los tratados o convenciones internacionales que celebre nuestro país con uno o varios Estados, destinadas a regular situaciones jurídicas comunes (normas de derecho uniforme).

En lo relativo al ámbito material, para facilitar el estudio del derecho, se divide en público y privado. En el primero, se ubican las leyes penales, constitucionales, procesales, fiscales, financieras, de seguridad social, agraria, etcétera; en el segundo, las que rigen las relaciones entre los particulares y con el Estado, al desposeerse éste de su potestad pública y ponerse en igualdad con los gobernados. En el ámbito del derecho internacional privado, existen legislaciones tendientes a resolver problemas entre particulares cuando normas de diversas soberanías entran en conflicto.

Referente las normas personales, se dividen en genéricas, que obligan o facultan a los que se ubican dentro del supuesto jurídico, y las individualizadas se reflejan en convenios entre particulares, declaraciones unilaterales de la voluntad, sentencias, concesiones, etcétera. Ahora bien, tocante al aspecto de la jerarquía, de acuerdo al artículo 133 de la carta magna, las leyes que deriven de ella y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán parte de nuestro sistema jurídico. Además, los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha carta fundamental, leyes y tratados, a pesar de la normatividad en contrario de los propios estados de la República. Esto nos refleja un orden jerárquico entre el municipio, las entidades federativas y la nación, el cual se encuentra subordinado a la Constitución federal, como norma suprema.



técnicas relativas a disciplinas no jurídicas, así como para acotar el alcance de cierto vocablo.

Desde el punto de vista del sistema al que pertenecen y según los ámbitos espacial de temporalidad, validez, material, personal, y jerarquía.

Por lo que hace a la validez, el Estado es el espacio físico en que una norma jurídica se aplica. Debe tomarse en cuenta las formas de Estado y de gobierno. Nuestro país, de conformidad con los artículos 40 y 115 constitucionales, es un Estado federal integrado de estados libres y autónomos en su régimen interior, cuya base de división territorial y organización político-administrativa es el municipio. Entonces, las normas jurídicas se dividen en federales, locales y municipales, así como los tratados o convenciones internacionales que celebre nuestro país con uno o varios Estados, destinadas a regular situaciones jurídicas comunes (normas de derecho uniforme).

En lo relativo al ámbito material, para facilitar el estudio del derecho, se divide en público y privado. En el primero, se ubican las leyes penales, constitucionales, procesales, fiscales, financieras, de seguridad social, agraria, etcétera; en el segundo, las que rigen las relaciones entre los particulares y con el Estado, al desposeerse éste de su potestad pública y ponerse en igualdad con los gobernados. En el ámbito del derecho internacional privado, existen legislaciones tendientes a resolver problemas entre particulares cuando normas de diversas soberanías entran en conflicto.

Referente las normas personales, se dividen en genéricas, que obligan o facultan a los que se ubican dentro del supuesto jurídico, y las individualizadas se reflejan en convenios entre particulares, declaraciones unilaterales de la voluntad, sentencias, concesiones, etcétera. Ahora bien, tocante al aspecto de la jerarquía, de acuerdo al artículo 133 de la carta magna, las leyes que deriven de ella y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán parte de nuestro sistema jurídico. Además, los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha carta fundamental, leyes y tratados, a pesar de la normatividad en contrario de los propios estados de la República. Esto nos refleja un orden jerárquico entre el municipio, las entidades federativas y la nación, el cual se encuentra subordinado a la Constitución federal, como norma suprema.