

Significado de la jerarquía normativa en el Sistema jurídico

Juan Manuel Terán Contreras

Se argumenta que el criterio de jerarquización de las normas del sistema jurídico consiste en la regulación de la creación de unas normas por otras y que el sistema jurídico trata de mantener una congruencia lógica entre las normas que regulan la creación de otras y estas últimas, pero sin que tal congruencia sea indispensable para la validez de las normas creadas conforme a un procedimiento regulado. Finalmente se explora el sentido de tales criterios y conceptos en el derecho mexicano.

The criterion of the hierarchy of rules in the legal system consists on the regulation of creating rules /rom other rules and that the legal system tries to maintain a logic congruence among the rules that regulate their creation; however that congruence is not indispensable for validating the rules created according to a regulated process. Finally, the sense of such criteria and concepts of Mexican law is explored.

Sumario: I. Jerarquización normativa estática y dinámica. / II. Jerarquización nominal automática. / III. Implicaciones de la jerarquía normativa. / IV. Congruencia lógica y jurídica entre normas. / V. Leyes de mayor jerarquía en México. / VI. Los tres ámbitos normativos en el sistema federal. / Conclusiones.

I Jerarquización normativa estática y dinámica

El tema de la jerarquía normativa en general según el jurista Hans Kelsen- admite análisis desde el punto de vista estático y desde el punto de vista dinámico.¹ El enfoque estático se puede aplicar cuando el sistema normativo se contempla como un sistema estático, en el cual las normas inferiores se derivan de las superiores mediante una operación intelectual que infiere la norma inferior de la superior en una relación como la que se da entre el género y la especie. En esta operación se considera que la norma inferior ya se encuentra implicada o contenida de manera implícita en la norma superior. Por ejemplo, la norma moral que manda amar

al prójimo da lugar a derivar una norma inferior que prohíbe injuriar al prójimo.² Desde el punto de vista dinámico -y el Derecho, en tanto que sistema normativo, es dinámico- la situación de relación jerárquica entre las normas de un sistema es diferente. En este caso, el vínculo entre norma inferior y superior no se establece por derivación intelectual. Como en un sistema normativo dinámico las normas inferiores son creadas mediante la aplicación de las normas superiores por alguien facultado para ello -por una "autoridad", o más propiamente un "órgano" (que puede o no ser autoridad)-; la jerarquía se establece por medio de la regulación del acto creador de la norma inferior por la norma superior.³ Es regulación de la creación de una norma por otra, que se actualiza mediante actos específicos de aplicación de la norma supe-

1. Véase **KELSEN**, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, textos universitarios, UNAM, México, 1988, pp. 131-133.

2. Op. cit.

3. Op. cit, p. 146.

rior, la regulación (por la norma superior) puede referirse al órgano (el quién) que puede crear la norma inferior, mediante qué procedimiento o mecanismo puede crear la norma inferior (el cómo) o al contenido posible de la norma inferior (el qué).⁴ A título de ejemplo, las leyes orgánicas de los poderes judiciales normalmente se refieren a quiénes pueden emitir las normas jurídicas que conocemos como "sentencias"; y, a través de lo que llamamos definición de competencias, lo hacen de manera detallada en cuanto a materias, jurisdicciones territoriales, etc. Los códigos o leyes procesales normalmente se abocan a precisar el cómo se deben crear las sentencias judiciales, a través de qué procedimiento se deben emitir, y así también, a través de lo que llamamos requisitos de las demandas y contestaciones, pruebas, plazos, alegatos, apelaciones, etc., nos indican el cómo de manera muy detallada. Los códigos y leyes que llamamos "civiles" y "penales" nos precisan el qué pueden contener las sentencias que se emitan por los órganos judiciales facultados y mediante los procedimientos de rigor. Tenemos así, en síntesis, lo orgánico (quién), lo adjetivo o procesal (cómo) y lo substantivo (qué) en el nivel de la ley, o sea de normas generales, respecto de la creación de sentencias, o sea de normas individualizadas.

Claro que la relación jerárquica entre normas del sistema jurídico no se agota en relaciones entre normas generales y normas individualizadas. También tenemos esos vínculos de jerarquía entre normas generales de mayor jerarquía que regulan la creación de normas, también generales, de inferior jerarquía. Es el caso, por ejemplo, de las normas constitucionales que regulan al órgano legislativo (quién), el procedimiento legislativo (cómo) y ciertos aspectos de los contenidos (qué) de las leyes y códigos, como puede ser la prohibición de ciertas penalidades.

II. Jerarquización nominal automática

En lo anterior se está planteando un criterio concreto para jerarquizar las normas del sistema jurídico, conforme a la experiencia del funcionamiento de dicho sistema. Pero, á manera de ejercicio de clarificación del criterio propuesto y exclusión de otros criterios aparentes pero imprecisos, me gustaría preguntar si como al jerarquizar en el derecho nos

orientamos en primer término por la denominación acostumbrada de ciertos instrumentos normativos, no podríamos adoptar el nombre con el que se bautice el cuerpo normativo al que pertenece una norma, como el criterio de jerarquización. Esto aparece de inmediato como algo absurdo, la jerarquía de una constitución no puede variar simplemente porque se nos ocurra denominarla "manual de organización política" de tal o cual país en tono peyorativo, ni un reglamento de tránsito adquiere mayor jerarquía normativa porque se le denomine "Suprema Ordenanza de la Muy Noble Ciudad X para la Circulación de los Vehículos, los Honorables Peatones y otros Respetables Transeúntes". Sin embargo, hay que tener en cuenta que el nombre acostumbrado de los cuerpos normativos tiende a corresponder automáticamente en nuestra imagen mental, introyectada por hábito, a determinado nivel jerárquico en la escala del sistema normativo. Esta automaticidad habitual es uno de los principales obstáculos a la clarificación lógica del funcionamiento del criterio propuesto el de la regulación de la creación de unas normas (las superiores) por otras (las inferiores)- o sea, el criterio que nos permite ubicar la jerarquía de cualquier norma del sistema respecto de cualquier otra norma del sistema acudiendo a la pregunta sobre cuál de ellas regula la creación de la otra y, cuando no hay tal relación, también nos permite concluir que no hay relación de jerarquía entre dichas normas, o sea que ambas se encuentran en el mismo nivel, la una respecto de la otra y viceversa.

III. Implicaciones de la jerarquía normativa

Cómo puede intuirse, el asunto se comienza a complicar. ¿Por qué? Porque con el criterio más preciso, que denominaré de "regulación de la creación", ubicamos necesariamente en cierto nivel jerárquico, cuerpos normativos que estamos acostumbrados a ubicar en un nivel jerárquico diferente, atendiendo a la automaticidad habitual que su denominación nos sugiere. Por ejemplo, las leyes que regulan el proceso electoral, en la medida en que se refieren a la integración de los órganos que crean las leyes, puede considerarse que forman parte de las normas que regulan la creación de éstas; en esa medida participan de una jerarquía superior a las leyes y, por lo tanto, se encuentran en un nivel similar al de las normas constitucionales que regulan el procedimiento legislativo. Algo similar puede decirse de los reglamentos de debate parlamentario que regu-

4. *Op. cit.*, pp. 146-158, 171-174.

lan el procedimiento para la discusión y aprobación de las leyes en las cámaras de diputados y de senadores. Que una ley o código, o un reglamento, así designados, puedan tener una jerarquía normativa similar a la de normas constitucionales es algo que choca contra nuestros hábitos automáticos de ubicación jerárquica de los cuerpos normativos y de las normas jurídicas en función de su denominación.

IV. Congruencia lógica y jurídica entre normas

Si podemos tener más o menos claro el criterio de jerarquía de regulación de la creación y, poco a poco, podemos acostumbrarnos a abandonar el hábito automático de jerarquizar las normas jurídicas en función del nombre del cuerpo normativo del que forman parte, surge después otro problema en relación con la cuestión de jerarquía en el sistema jurídico. La regulación de la creación de las normas inferiores por las normas superiores, implica en el sentido lógico-jurídico, que no puede darse ninguna incongruencia entre las normas de jerarquía inferior y las de jerarquía superior. De otra manera, ¿dónde quedaría esa regulación de la creación?⁵ Además, eso es lo que corrobora la experiencia en el funcionamiento del sistema jurídico. Es decir, por más que varíen las opiniones de expertos y legos acerca de la congruencia entre ciertas normas del sistema y las normas superiores que regulan la creación de las primeras, el hecho es que mientras sea válida una norma inferior determinada, su validez implica, como *a fortiori* lógico-normativo, que la norma inferior válida es congruente con la superior o superiores que regulan su creación. En el sentido lógico-normativo, una ley sólo es inconstitucional, o sea incongruente con la Constitución que regula su creación, si así lo ha establecido un órgano revisor de la constitucionalidad de las leyes facultado para ello; de otra manera, todas las opiniones del mundo, por elevada que sea la estatura de los juristas que las emiten, sobre la inconstitucionalidad de una ley, son solamente opiniones que no invalidan la ley ni, por lo mismo, determinan que es normativamente incongruente con la Constitución que regula su creación.

Esa situación lógico-normativa subsiste a pesar de lo absurdas que serán las resoluciones, o la falta de ellas, que mantienen la validez de ciertas normas como congruentes *ipso jure* con las normas supe-

riores que regulan su creación. Es evidente que desde un punto de vista de política jurídica, ya no lógico-normativo, resulta muy insatisfactorio un sistema que admite la abundancia de absurdos de congruencia entre normas superiores e inferiores. Por ello surgen en el derecho un sinnúmero de mecanismos cuyo propósito es reducir al mínimo los absurdos, o garantizar el máximo de congruencia lógica entre las normas de grado inferior y las de grado superior que regulan su creación. Este es el propósito de los sistemas de revisión jerárquica y anulación en el derecho administrativo,⁶ de apelación en el derecho procesal⁷ y de amparo en el derecho constitucional. Los mecanismos abocados a maximizar la congruencia lógica de la fatal congruencia lógico-normativa varían en sus características, según la materia y el nivel normativo de que se trate. Además, esos mecanismos no se reducen a los procedimientos obviamente destinados a verificar directamente esa congruencia lógica de carácter sustantivo como los indicados, sino que incluyen mecanismos indirectos como los que exigen cierta competencia técnico-legal en los jueces y los que garantizan la autonomía e independencia en las decisiones de éstos. La división de poderes del Estado, para equilibrarlos políticamente, de manera indirecta cuando se refiere al Poder Judicial, tiene como un fin importante esa congruencia lógica. Se busca en la judicatura el mínimo de contaminación política y el máximo de imparcialidad y competencia jurídica para apoyar el propósito de congruencia lógica entre normas de inferior jerarquía y normas de mayor jerarquía.

Pero no siempre existen esos mecanismos destinados a garantizar la congruencia lógica al máximo, por lo menos en términos de las opiniones predominantes. Hay muchas situaciones en las cuales pueden darse incongruencias lógicas flagrantes entre norma superior e inferior, sin que exista ningún mecanismo de salvaguarda que permita revisar la incongruencia lógica; opera la fatal lógica-jurídica del absurdo lógico. En otras ocasiones, existe el mecanismo que directamente pretende garantizar la congruencia lógica, pero en la práctica nadie tiene un interés real en impugnar la incongruencia lógica por razones de conveniencia, costo, incertidumbre, etc. Este es el caso, por ejemplo, de las disposiciones generales que dictan las autoridades administrativas sin facultad constitucional legítima para

5. *Op. cit.*, pp. 1X2-192.

6. *Vgr. Ley Federal de Procedimiento Administrativo*, artículos 83-96 y *Código Fiscal de la Federación* artículos 197-250.

7. *Vgr. Código Federal de Procedimientos Civiles*, sirts. 231-25X y *Código Federal de Procedimientos Penales*, artículos 363-391.

ello, puesto que la facultad reglamentaria la reserva la Constitución al titular del Ejecutivo. Si, como con frecuencia ocurre, por ejemplo, en la materia tributaria federal, esas disposiciones en realidad son más ventajosas que la ley para los particulares destinatarios de ambas normas, éstos no tienen ningún interés en impugnar de inconstitucionales las disposiciones generales emitidas por autoridades administrativas constitucionalmente incompetentes para ello.⁸

En ciertos casos resulta muy complejo en lo político y en lo operativo establecer mecanismos de garantía de congruencia lógica. Piénsese por ejemplo en las dificultades para comprobar la congruencia constitucional del procedimiento legislativo en la expedición de una ley determinada, para garantizar la regularidad del procedimiento conforme al artículo 72 constitucional, la Ley Orgánica del Congreso, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, y aun las normas del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal⁹ que regulan la publicación de las leyes federales. Son igualmente las cuestiones políticas las que con frecuencia han evadido los tribunales -con razones atendibles sin duda-para sustraerse a la revisión de la congruencia lógica entre normas superiores e inferiores en materia electoral.

Algunas de las situaciones que antes quedaban en el vacío, en cuanto a la posibilidad de revisión de congruencia lógica, ahora son materia de los procedimientos de controversia constitucional o de acción de constitucionalidad que prevé el artículo 105 constitucional, los cuales en el contexto de nuestro análisis constituyen otros mecanismos de garantía de congruencia lógica entre las normas de la Constitución y las normas en las que procede disparar ese procedimiento. Estos procedimientos tienen sus limitaciones, sin embargo, ya que sólo ciertos órganos ahí señalados tienen la facultad de promover ese mecanismo revisor de congruencia lógica,¹⁰ no está disponible para cualquier agraviado como ocurre con el juicio de amparo.

El amparo, como mecanismo de garantía de congruencia es muy útil sin lugar a dudas, pero bastante limitado en sus alcances porque la resolución de incongruencia, la sentencia de amparo en el caso de leyes, sólo opera para el promovente y no opera de manera universal, o *erga omnes* como ocurre en los países de tradición jurídica anglosajona, en los que el precedente jurisprudencial tiene, al nivel de la Suprema Corte de Justicia, un efecto *erga omnes*. En México, aún la jurisprudencia que se establece por cinco ejecutorias no interrumpidas, al nivel del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es insuficiente para impedir que las autoridades administrativas y las legislaturas sigan aplicando leyes declaradas inconstitucionales por ese Pleno.¹¹

La pretensión de congruencia lógica entre normas superiores e inferiores pone una gran presión a favor de la independencia del Poder Judicial frente a los otros dos poderes. Esto es deseable para asegurar esa congruencia, pero histórica y políticamente es muy difícil. La historia de países con un Poder Judicial agresivo muestra cómo cuando la independencia del Poder Judicial lo ha llevado a confrontaciones con los otros poderes, sobre todo con el Ejecutivo, la independencia del Poder Judicial se ha puesto en serio riesgo. Esta cuestión en México sigue siendo materia candente. Las reformas constitucionales de fines de 1994 parecen ir en la dirección de lograr un Poder Judicial Federal imparcial y autónomo y altamente competente, pero aún están pendientes los frutos esperados de las reformas y su aplicación práctica. No ha ayudado al propósito el involucramiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en cuestiones netamente políticas como el incidente de Aguas Blancas en el estado de Guerrero, ni tampoco el desaseo en la publicidad de las recientes resoluciones de dicho alto tribunal en la cuestión del anatocismo. El desenlace de ello aún está en el aire y no se ve cómo pueda desembocar en una secuela institucional y normativa congruente en el sentido lógico y de razonabilidad política.

Por otra parte, sin esfuerzos efectivos por garantizar la congruencia lógica de que hablamos, que implican de manera indispensable un Poder Judicial competente, imparcial e independiente, la idea de la jerarquía jurídica se reduce a mera demagogia ideológica.

8. Es el caso de la célebre "Resolución Miscelánea Fiscal" que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en el inciso g) de la fracción I del artículo 33 del *Código Fiscal de la Federación*, que faculta a las "autoridades fiscales" para "publicar anualmente las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales que establezcan disposiciones de carácter general, agrupándolas de manera que faciliten su conocimiento por parte de los contribuyentes;...".
9. Artículos 3º y 4º.
10. Como puede consultarse en la disposición constitucional indicada, Sólo determinadas autoridades y funcionarios gubernamentales, así como los partidos políticos registrados están legitimados para incoar dichos procedimientos.

11. Véase *Ley de Amparo*, artículo 192.

V. Leyes de mayor jerarquía en México

En esta materia de la jerarquía normativa, vale la pena considerar una disposición constitucional que toca directamente la cuestión. Me refiero al artículo 133, que establece la supremacía de la Constitución y de las *leyes emanadas de ella* que expida el Congreso de la Unión. Esta fórmula no tiene problema por lo que hace a la Carta Magna; nadie desconoce su carácter de normatividad suprema del sistema jurídico mexicano. El problema surge con la expresión relativa a las leyes *emanadas* de la Constitución que expida el Congreso de la Unión.

Algunos piensan que se trata de cualquier ley que emita el Congreso,¹² lo cual a otros les parece absurdo, puesto que daría al traste con el sistema federal.¹³ Si cualquier ley del Congreso puede invadir impunemente la esfera legislativa local, deja de tener sentido el sistema de facultades expresas y limitadas a la autoridad federal y el consecuente sistema de ámbitos materiales de competencia diferentes entre autoridades federales y locales. Pero en esta última opinión, avalada por el artículo 103 constitucional, que en sus dos últimas fracciones admite conflictos entre normas federales y locales, que arbitrarán los tribunales federales, ¿cuáles son esas leyes emanadas de la Constitución, que ameritan una jerarquía superior a las leyes locales? Si no son las leyes federales a secas, entonces ¿cuáles son?

Para apuntar soluciones a esa cuestión esencial de la jerarquización normativa en el derecho mexicano es preciso analizar cuál es la estructura de la distribución de ámbitos materiales normativos en el sistema federal.

VI. Los tres ámbitos normativos en el sistema federal

Hay una idea errónea ampliamente difundida, aún entre abogados expertos, de que en el sistema federal sólo existen dos ámbitos normativos -el federal y el local o estatal- y, peor aún, de que la diferencia entre ambos es de carácter territorial. Esta última confusión se puede detectar claramente, incluso, en el primero de los artículos de los có-

digos Civil y Penal para el Distrito Federal en Materia del Orden Común y para toda la República en Materia Federal y, como ya se ve, la confusión referida se hace presente desde la denominación misma de dichos códigos.

El error de tal consideración reside en que se olvidan dos cuestiones clave: la primera es que para precisar los ámbitos federal y local, es indispensable un tercer ámbito normativo de mayor nivel que determine los linderos de cada uno de los dos primeros ámbitos mencionados (el federal y el local); la segunda cuestión es que! la definición de tales ámbitos es ante todo de carácter material y no territorial. Muchas normas de origen local o estatal se aplican más allá del ámbito territorial de cada Estado, incluso más allá del ámbito territorial de la república,¹⁴ al igual que ocurre con normas de carácter federal.¹⁵ El tercer ámbito olvidado, pero lógicamente indispensable, a que me refiero es el de la Constitución, por ejemplo, en los artículos 73 (y 124 que dan la pauta básica para la distribución de ámbitos materiales de normación entre las autoridades federales y las locales: facultades expresas las de las primeras y todas las demás atribuidas a las segundas. También se detecta ese tercer ámbito en el artículo 103 constitucional, en sus fracciones II y III. que faculta a los tribunales federales para resolver los conflictos de invasión de soberanías entre autoridades federales y locales; conflictos que sólo se pueden resolver a la luz del tercer ámbito normativo que deslinda las materias propias de lo federal y de lo local.

Lo que propongo entonces, respecto de las leyes emanadas de la Constitución, que son jerárquicamente superiores a las leyes locales y, sin duda, a las federales, son las leyes relativas a ese tercer ámbito que podemos identificar como nacional o general. Dara distinguirlo tanto del ámbito federal como del ámbito local.

Son leyes pertenecientes a ese tercer ámbito normativo la Ley de Amparo y las partes de la Ley Federal del Trabajo que norman a detalle las garantías sociales del trabajo. Esta última ley incluye, desde luego, normas de carácter local y federal.

Una característica clara del sistema federal es que las leyes locales y federales no pueden guardar relación jerárquica entre sí sino que se trata de ámbitos normativos diferentes, en los que ni las leyes federales pueden pretender regular la creación de las leyes locales, ni a la inversa. Entonces, cuando

12. Vgr. GARCÍA MAYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1995, pp. 86-88.

13. Vgr. VILLORO TORANZO, Luis, *Introducción al estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1994, p. 310.

14. Vgr. Las relativas al estado civil de las personas.

15. Vgr. Código Penal Federal, artículo.4°.

una ley aparentemente federal, por haber sido expedida por el Congreso de la Unión, impone válidamente requisitos sobre el qué, el cómo y el quién respecto de la creación de normas locales, ello sólo puede ocurrir legítimamente cuando estamos en el tercer ámbito material de carácter nacional o general. Hay diversas leyes que pretenden tener este carácter al declararse leyes generales, reglamentarias de preceptos constitucionales u orgánicas. Pero en cada caso es preciso verificar la situación y determinar si, en efecto, la materia regulada es de carácter nacional y está facultado el Congreso para legislar en esa materia con tal carácter.¹⁶

Se observa que en los casos en que legítimamente un órgano normalmente federal actúa como órgano general o nacional, *vgr.* el Congreso de la Unión al expedir la Ley de Amparo, o la Suprema Corte de justicia de la Nación al resolver la constitucionalidad de una ley federal o estatal, estamos en presencia de un órgano aparentemente único (federal) en el sentido normativo, pero que en realidad se desdobra orgánicamente en dos: uno federal (normal) y uno nacional o general (excepcional). Es similar al desdoblamiento del Congreso de la Unión en legislatura federal (normal) y legislatura local del Distrito Federal (excepcional); carácter este último que todavía tiene el Congreso de la Unión en las pocas materias aún reservadas que no se han atribuido a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Conclusiones

1. Aunque habitualmente la denominación de los cuerpos e instrumentos normativos nos orienta sobre su jerarquía relativa, el criterio de jerarquización en el sistema jurídico es la regulación de la creación de una norma por otra.
2. El criterio de jerarquización entre normas jurídicas implica que las leyes electorales y los reglamentos de debates parlamentarios tienen rango constitucional porque participan en la regulación de la creación de normas legislativas.
3. La congruencia lógico-normativa fatalmente necesaria entre norma superior e inferior no implica congruencia lógica entre ellas, pero hay diversos mecanismos del sistema jurídico cuyo objetivo es maximizar esa congruencia lógica.
4. En México, después de la Constitución, las leyes de mayor jerarquía son las que corresponden a un tercer ámbito material, que podemos llamar nacional o general, y que existe además de los ámbitos normativos local y federal en el sistema federal.
5. La existencia del ámbito material de carácter nacional o general en el sistema jurídico federal implica con frecuencia el desdoblamiento eventual de órganos legislativos y jurisdiccionales federales en órganos de carácter nacional o general.



16. *Vgr. La Ley Federal de Derecho de Autor* que pretende ser reglamentaria del artículo 28 constitucional (artículo 1º), no obstante que la materia autoral no está conferida al órgano legislativo federal.