

## LAS LEYES MARCO Y SU IMPACTO EN LA SEGURIDAD JURÍDICA

Dr. MIGUEL ACOSTA ROMERO \*

### I. INTRODUCCIÓN

Existe un fenómeno real que pone un gran cuestionamiento sobre el principio de la división de poderes y la formación de las leyes de cada país y también en el efecto de que día con día el Poder Ejecutivo legisla, no ya en uso de su facultad de iniciativa de leyes sino mediante una serie enorme de disposiciones administrativas de la más variada denominación, expedidas por funcionarios que no tienen facultad constitucional para ello y que ponen en grave cuestionamiento la seguridad jurídica por su mutabilidad constante y que derivan de lo que doctrinariamente y en la práctica se conoce como “Leyes Marco” que no son otra cosa que una evicción de la facultad legislativa de los parlamentos en favor del Poder Ejecutivo.

Históricamente la mayor parte de la legislación fue consecuencia del ejercicio del poder absoluto de los monarcas, que de esa forma ejercían el poder, así podemos citar la era de las ordenanzas, que fueron expedidas primordialmente por los monarcas europeos, posiblemente con la excepción de Inglaterra, país en el que no existe Constitución escrita y en el que, desde 1648, el Parlamento tiene claramente mayor preeminencia en las decisiones fundamentales del Estado y particularmente mayor intervención en la formación de las leyes.

La época de los parlamentos o congresos, a mi juicio, se inicia en la revolución inglesa ya mencionada y se acentúa con la revolución de independencia de los Estados Unidos, la revolución francesa de 1789 y definitivamente en el siglo XIX, primordialmente en América y Europa.

Sin embargo, el hecho histórico de que el Poder Ejecutivo legisla, es general en muchos países; puede citarse el caso de Napoleón y los có-

\* Profesor de carrera de la Facultad de Derecho de la UNAM, ex director de la misma.

digos civiles (1804), penal (1804) y mercantil (1807) y el hecho de que también históricamente en nuestro país, durante gran parte del siglo pasado y del actual, el Poder Ejecutivo legisló por delegación del Congreso de la Unión, situación que históricamente se presentó en épocas de emergencia con suspensión de garantías y en épocas de paz, en contradicción directa del artículo 29 de las Constituciones de 1857 y 1917.

Así, el presidente Juárez legisló a partir del 25 de enero de 1862, lo mismo hicieron Lerdo de Tejada, Manuel González y Porfirio Díaz, se promulgaron los Códigos Civiles de 1870, 1884, el de Comercio de 1889 y muchas otras leyes federales, sin la participación del Congreso.

Después de la Constitución de 1917, se confirmó esta costumbre totalmente en desacuerdo con la Constitución, siendo Venustiano Carranza el que la reinició 7 días después de haber entrado en vigor la Constitución de 1917, en que pidió facultades extraordinarias para legislar en el ramo de hacienda.

Es así que se promulgaron: el Código Civil para el Distrito Federal de 1928, el Código Penal de 1931, la Ley Monetaria de julio de 1931, la Ley Federal de Trabajo del 18 de agosto de 1931, el Código de Procedimientos Penales de 1931, el Código de Procedimientos Civiles de 1932, la Legislación Bancaria de 1925-1926-1932, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito de 1932, la Ley General de Sociedades Mercantiles de 1934, entre otras leyes federales.

Correspondió al gran mexicano, el presidente Lázaro Cárdenas, restablecer el principio constitucional y poner fin a esa tan viciada costumbre, en el año de 1938, mediante una reforma al artículo 49 de la Constitución, en la cual se estableció que salvo el caso del artículo 29, en ningún otro podría el Presidente legislar (aunque fue reformado posteriormente para incluir el segundo párrafo del artículo 131).

En efecto, en México, el procedimiento legislativo está previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución y corresponde el derecho de presentar iniciativas de leyes al Presidente de la República, a los diputados y senadores y a las Legislaturas de los Estados.<sup>1</sup> A partir de 1938, es el Ejecutivo el que mayor número de iniciativas ha presentado al Congreso de la Unión, hecho que ha suscitado críticas por parte de algunos tratadistas de la materia y que tampoco es exclusivo de nuestro país, pues lo mismo sucede en otros, como muy acertadamente lo señala Jorge Carpizo "en Gran Bretaña de 1959 a 1963, el 90% de las leyes fue-

<sup>1</sup> LAUBADERE, André de, *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence quatrième éditions, Paris, 1967.

ron iniciativas legislativas de los ministros y en Francia, en el periodo 1962-1969, el 80% de las iniciativas legislativas fueron del Gobierno”.

Un análisis detenido del procedimiento de formación de las leyes, nos lleva a preguntar si éstas, efectivamente, se formulan por el Congreso de la Unión o no, y cuál es el papel que este órgano del Estado juega dentro de dicho procedimiento.

Si se hace un análisis estadístico, por lo menos en México, del número de iniciativas de ley que parten del Congreso de la Unión, de cualquiera de sus dos Cámaras, o de los miembros de ellas, en relación con el número de iniciativas que tienen su origen en el Poder Ejecutivo, es necesario llegar a la conclusión de que, la mayor parte, si no es que todas las iniciativas de ley, provienen del Ejecutivo, es más, se ha reconocido por la doctrina que es este Poder, fundamentalmente, el que tiene más capacidad para formular los proyectos de ley, en razón de que interpreta y aplica directamente las leyes, observa los problemas que diariamente plantea su ejecución y la experiencia que le da el mucho tiempo de tener contacto directo con la realidad y las necesidades sociales le dan esa aptitud para legislar, circunstancias que no reúnen los diputados y senadores, por carecer de medios para hacer los estudios sobre ciertas materias y proponer los proyectos de leyes.

El fenómeno de la Ley Marco, como más adelante lo expreso, es relativamente reciente. Nació en Francia escasamente hace sesenta años y ha sido trasplantada a nuestro país, desde hace treinta aproximadamente.

Creo que es importante el estudio de este tipo de leyes, primero, por su cada día mayor importancia; segundo porque asimismo están proliferando constantemente y tercero, porque conforme al artículo 133 de la Constitución en el orden jurídico mexicano, las leyes tienen mayor jerarquía que los reglamentos.

He tratado de investigar, si en México existen estudios de doctrina sobre las Leyes Marco, y casi podría afirmar que ningún autor ha hecho un estudio sistemático ni tampoco se hace mención a ellas, en las obras tradicionales y acreditadas de derecho administrativo como son las de los doctores Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas y Jorge Olivera Toro.

## II. EL SURGIMIENTO DE LAS LEYES MARCO

A partir de 1926, en Francia surge una práctica de política legislativa que dio origen a las llamadas Leyes Marco. Curiosamente coincide con el fenómeno sociológico jurídico consistente en que en algunas etapas

de la historia de México, los Presidentes han legislado por delegación del Congreso de la Unión. Y aunque esta práctica en nuestro país, fue abandonada en una decisión muy importante por el Presidente Lázaro Cárdenas, el fenómeno ha vuelto a surgir, ya no por delegación de facultades legislativas generales, sino por una legislación reglamentaria que se hace en leyes secundarias a las que en la práctica y en la doctrina, como ya lo dije, se les da el nombre de Leyes Cuadro. En otras palabras y en el lenguaje ordinario, se conoce como legislación por decreto y en el caso de las Leyes Marco no se trata de legislar en contra de la prohibición del artículo 49 de la Constitución, sino de que mediante el uso de la delegación de la facultad reglamentaria material, funcionarios que no tienen constitucionalmente facultades para ello, emiten reglamentos que van más allá del mero contenido de este tipo de disposiciones jurídicas.

### III. SU SIGNIFICACIÓN Y ALCANCE

Para comprender, por un lado, la significación y el alcance de las Leyes Cuadro o "Leyes Marco" y, por otro, las observaciones que su naturaleza y expedición nos suscitan, resulta conveniente exponer los conceptos o definiciones que, con relación a las mismas, han formulado los jus-publicistas de Francia, país de origen de las citadas regulaciones jurídicas.

a) Sostiene André de Laubadère que las "Leyes Cuadro" consisten en una práctica, por medio de la cual el parlamento no hace figurar en la ley sino los principios de la materia respectiva, dejando a los reglamentos la potestad de desarrollarlos ampliamente.

b) Por su parte, Jean Rivero escribe que con la expresión "Leyes Cuadro", a partir de 1946, se designó a aquellas leyes que, en una materia específica, se limitaron a definir las reformas por realizar, a precisar su "Cuadro", dejando la ejecución de dichas reformas al gobierno, mediante la expedición de decretos, pudiendo a través de éstos modificar la ley.<sup>2</sup>

c) Maurice Duverger afirma que la Ley Cuadro "es una ley que solamente plantea los principios generales de una forma, remitiendo a decretos gubernamentales la adopción de los detalles de aplicación".<sup>3</sup>

<sup>2</sup> RIVERO, Jean, *Droit Administratif Dalloz*, Troisième édition, Paris, 1965.

<sup>3</sup> DUVERGER, Maurice, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Presses Universitaires de France, Neuvième éditions, Paris, 1966.

De los criterios antes expuestos, se derivan las siguientes consideraciones:

Los autores coinciden en describir a las "Leyes Cuadro o Marco" en la tendencia a modificar, a atemperar el principio de la división de poderes. Se trata, sostienen, de retirarle la rigidez a dicho principio para impedir las etapas lentas del proceso legislativo o conferirle más dinamismo y creatividad jurídica del órgano Ejecutivo. No se pretende, mediante las "Leyes Cuadro", evitar la creatividad legislativa, sino únicamente sentar las bases de la materia que se pretende regular. Su expedición, su breve enunciativo contenido y las amplias facultades complementarias concedidas al Ejecutivo, hacen que su utilización se califique de "Ampliación de la facultad reglamentaria" (Rivero), "Extensión excepcional del poder reglamentario" (Laubadère), "Evicción del parlamento como Órgano Legislativo" (Prélot)<sup>4</sup> y "Tentativa de fortalecimiento del Ejecutivo" (Duverger).

#### IV. SUS ANTECEDENTES EN FRANCIA

Por lo que se refiere a los antecedentes, éstos se hacen consistir en los "Decretos-Ley" expedidos a partir de 1926, por medio de los cuales el Parlamento francés expresamente autorizaba al gobierno para legislar, en el amplio sentido de la palabra, por medio de decretos de donde proviene, precisamente, la expresión "Decretos-Ley". Esta práctica legislativa, contraria a la esencia del principio de la división de poderes, en cierta medida se equipara con la práctica mexicana ya apuntada, de conceder, de parte del Congreso de la Unión, facultades extraordinarias para legislar al Presidente de la República; procedimiento mediante el cual las principales leyes expedidas en el siglo pasado y en el presente entre los años de 1920 y 1934, son de origen ejecutivo.

Los Decretos-Ley se autorizaron contrariando la pureza del principio de la división de los poderes, conforme al cual la expedición de normas jurídicas generales, impersonales, abstractas e imperativas, corresponden al Órgano Legislativo.

En efecto, con posterioridad a la primera Guerra Mundial, la concepción liberal del Estado se diluyó de una manera rápida con la lógica consecuencia de un intervencionismo de Estado más frecuente y más diversificado. A partir de 1926, advierte Rivero, el legislador ya no

<sup>4</sup> PRELOT, Marcel, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, Troisième édition, París, 1965.

está en capacidad de hacer frente por completo a su misión, la multiplicación de las intervenciones del Estado supone una producción legislativa mucho más abundante que la época liberal y el procedimiento parlamentario no es apto para responder a las incrementadas necesidades normativas.

La exigencia de hacer frente a la nueva y complicada problemática social, explica el recurso, primero excepcional, y después frecuente, a la explícita autorización al Ejecutivo para legislar de manera extraordinaria la posibilidad legislativa conocida en Francia con el nombre de "Ley de Plenos Poderes", por medio de la cual el Parlamento confería al Poder Ejecutivo durante un lapso determinado la facultad de realizar por la vía reglamentaria, todas las modificaciones necesarias a las leyes en vigor.

Si bien, en cierta medida, por el dinamismo que nuestro siglo confirió al Estado, se pueden explicar, que no justificar del todo, los Decretos-Ley y las "Leyes Cuadro", sus finalidades prácticas o más claramente sus razones políticas son del todo condenables.

## V. SU JUSTIFICACIÓN POLÍTICA

Las justificaciones políticas se hacen consistir en Francia, en la descarada actitud de los legisladores de no querer aprobar leyes que, aunque necesarias y útiles, los vuelvan impopulares frente a la ciudadanía, cuya reacción lógica sería no volverlos a reelegir para desempeñar las funciones propias del Parlamento. En efecto, las situaciones nuevas derivadas de la posguerra, exigían a menudo sacrificios de parte del pueblo, por lo que los titulares del Órgano Legislativo querían eludir, y de hecho eludían, la responsabilidad de la adopción de las medidas indispensables para resolver la problemática social.

Esta actitud de los parlamentarios es totalmente condenable, por cuanto que si son electos, deben desempeñar con responsabilidad las atribuciones propias del órgano colegiado a que pertenecen, y adoptar, con convicción las medidas legislativas que juzguen imprescindibles para satisfacer los requerimientos de la sociedad.

Cierto es que, en ocasiones, las leyes que adoptan pueden lastimar a sus electores, pero esta situación de malestar a un grupo o a los habitantes de una región, no debe impedir que el Parlamento resuelva con un sentido profundo de justicia y en beneficio de la comunidad nacional. En pocas palabras, al legislador no le es dado ni permitido anteponer su personal conveniencia política al supremo interés de la colec-

tividad. Se debe desempeñar el cargo de legislador con vocación de servicio público y no eludir la responsabilidad del ejercicio de sus atribuciones; se debe legislar para el bien general y no abstenerse de hacerlo por temor a una reacción de antipatía de parte de un grupo perfectamente determinado. Así pues, la decisión de los Parlamentos de autorizar al Ejecutivo para legislar, constituye una actitud francamente reprobable.

La Asamblea Constituyente francesa de 1946, sostuvo el anterior criterio y, actuando en congruencia, condenó la práctica de los Decretos-Ley mediante en explícito texto del artículo 13 de la Constitución francesa de dicho año: "Sólo la asamblea vota la Ley; ella no puede delegar este derecho". Empero, pese a esta formal prohibición, tanto los asesores del gobierno como los propios parlamentarios, no tardaron en encontrar una nueva técnica de "Evicción del Parlamento como Órgano Legislativo", para utilizar la expresión formulada por Prelot. En efecto, pronto y en contra de la clara redacción del artículo constitucional transcrito, surgió la técnica de las "Leyes Cuadro" o "Leyes Marco".

De las "Leyes Cuadro" se puede afirmar que se asemejan a una cortina, puesto que ocultan, o por lo menos matizan, la materia que se pretende someter a la normatividad jurídica. En efecto, contienen breves artículos que enuncian y dejan traslucir la finalidad que se propone la reglamentación; pero su brevedad y su generalidad propician que sea el Órgano Legislativo quien estatuya de manera amplia y complementaria los principios contenidos en la Ley Marco, aparentemente, pero sólo aparentemente, los integrantes del Parlamento complementan la función primordial de legislar y no contradicen el texto constitucional que, sea discutida y aprobada exclusivamente por el Órgano Legislativo. La realidad provocada por las "Leyes Marco" es distinta, puesto que los integrantes del Parlamento sólo superficialmente han cumplido con su específica función de legislar. Han legislado, sí, pero se puede afirmar sin ambages que lo han hecho de manera incompleta, eludiendo se debe acordar ordenamientos jurídicos completos.

## VI. CRÍTICA A SU EXTENSIVO USO

Afirmamos que los parlamentarios han legislado de manera incompleta dado que necesariamente, para que la "Ley Cuadro" tenga eficacia, ésta debe completarse con uno o diversos reglamentos que invariablemente, rebasan en mucho el número de artículos con que cuenta la "Ley Marco" que les dio origen. De tal suerte, la auténtica labor de regu-

lación jurídica a que alude el artículo de la "Ley Marco", corresponde al *Órgano Ejecutivo* y no, como debería ser, el *Órgano del Estado* constitucionalmente investido de la potestad básica de aprobar leyes, el Parlamento, cualquiera que sea su denominación, Congreso de la Unión, Asamblea Nacional, Asamblea Popular, Dieta, etcétera.

Existe un fenómeno, no sólo en nuestro país, sino generalizado, pues es motivo de grave preocupación teórica; hemos venido sosteniendo que los reglamentos administrativos, conforme a la Constitución, sólo pueden ser expedidos por el Presidente de la República, en uso de la facultad consignada en el artículo 89, fracción I de la Constitución; sin embargo, día a día los legisladores materiales (los que redactan los proyectos de las leyes en las dependencias del Ejecutivo), otorgan facultades que, en nuestra opinión, ya no sólo son reglamentarias, sino que, son francamente legislativas, a órganos jerárquicamente inferiores de la Administración Pública.

Es así como han proliferado infinidad de reglamentos en todas las áreas. Son numerosas las leyes expedidas por el Congreso de la Unión en las que se contiene una delegación de facultades legislativas, o bien, una clara atribución de facultad reglamentaria, para dictar lo que se da en llamar reglas generales que, en mi opinión, no son otra cosa que reglamentos administrativos de leyes.

Esta situación es grave por cuanto que, si el Congreso delega facultades legislativas en órganos de la Administración Pública, consideramos que está actuando en contra del mandato y prohibición de los artículos 29 y 49 de la Constitución, pues además las Secretarías de Estado no tienen facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión.

Si se trata de facultad reglamentaria, ya hemos afirmado que esta facultad sea exclusiva e indelegable del Presidente de la República, atribuida, en el artículo 89, fracción I de la Constitución General de la República.

Ahora bien, la Constitución en ninguno de sus artículos prevé que los secretarios de Estado tengan facultades para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, ni ninguna otras facultades similares o análogas. Y el hecho es que no sólo los secretarios de Estado, sino también en algunos casos subsecretarios e inclusive directores de organismos paraestatales y subordinados de ellos, emiten este tipo de normas, y en gran número de casos, se da además la circunstancia de que esas normas, ni siquiera se publican en el *Diario Oficial* de la Federación.

Este sentido crítico no trata sino de hacer resaltar la ilegalidad de estas conductas, pues rompe la uniformidad que corresponde al estado de derecho, dando lugar a la existencia de gran número de disposiciones legislativas desde el punto de vista material, que formalmente no provienen del Congreso de la Unión ni tampoco se encuentran esas "Reglas Generales", "normas autónomas" o "criterios" en la enumeración que consigna el artículo 133 de la Constitución General de la República. Por lo cual estimo no tienen cabida en el orden jurídico mexicano y que, el Congreso de la Unión al autorizar a las autoridades administrativas a expedir este tipo de normas está delegando funciones legislativas o reglamentarias creadoras de derecho, en funcionarios a quienes no corresponde constitucionalmente.

A manera de ejemplo me permito señalar que, en México, en materia bancaria, desde hace muchos años ha existido la tendencia del Poder Legislativo de delegar facultades reglamentarias ya no al Presidente de la República, que incuestionablemente las tiene, sino también a la SHCP, al BM y a la CNB.

En efecto un somero análisis de la LIC-90 y la Ley Orgánica del Banco de México (*Diario Oficial* de 31 de diciembre de 1984), nos lleva a estimar que ambas leyes contienen una evicción del Poder Legislativo a la SHCP, al BM y a la CNB y ya no se habla de reglamentos, sino de reglas, disposiciones de carácter general, bases de carácter, medidas, directrices, normas, orientaciones y políticas, así como disposiciones administrativas de carácter general al igual que las recientemente (1990) promulgadas leyes en materia bancaria que ya prevén la privatización de 18 bancos múltiples.

Se concluye fácilmente que la real tarea de ordenar normativamente un aspecto de la vida social se desplaza del Órgano Legislativo al Órgano Ejecutivo; hecho que contiene dos contundentes e inequívocas afirmaciones: la ampliación indeterminada de la facultad reglamentaria del Ejecutivo en sus atribuciones, contribuyendo así al fortalecimiento y al predominio del Órgano Ejecutivo.

Al actuar de este modo, los legisladores están, efectivamente, propiciando el rompimiento del equilibrio de los poderes y trastocando el auténtico sentido, que debe tener la colaboración entre los órganos del Estado.

Lo anterior es cierto, por cuanto que, efectivamente, el Órgano Ejecutivo debe colaborar con el Órgano Legislativo, emitiendo cuantos reglamentos sean necesarios para la operatividad y eficacia de las leyes; pero es evidente que, en el caso de las "Leyes Marco", la real tarea de

regulación normativa no la verifica el Congreso de la Unión, sino el Órgano Ejecutivo, con otra grave consecuencia: La que consiste en que la ordenación jurídica necesaria y pretendida, no se contiene en una ley, sino en uno o en varios reglamentos.

Se puede sostener, desde el punto de vista jurídico material, que tal norma es la decretada en una ley como la contenida en un reglamento. Esta afirmación es incontrovertible, pero comporta graves efectos, dado que, hablando con claridad, los parlamentos están renunciando a ejercer sus atribuciones legislativas revertiéndolas en favor del Órgano Ejecutivo, conducta que riñe con el principio universalmente admitido de la división de poderes y que significa un retroceso político, no ya al siglo XIX, sino a épocas anteriores, a las del absolutismo condenado y condenable.

Con el advenimiento de la Revolución Francesa y su repercusión universal, la conciencia humana adquirió la convicción de estructurar una asamblea deliberativa, un parlamento, para que fuera él y no el monarca, vale decir, el titular del Ejecutivo, quien acordara las reglamentaciones jurídicas por medio de las cuales todos los integrantes de la sociedad realicen sus actividades de convivencia.

Los intelectos más lúcidos del siglo XIX no comprenderían y menos justificarían, la actitud de los parlamentarios autores de las "Leyes Cuadro".

Una agravante de esta actitud parlamentaria, aparte de mermar la majestad de que gozan las leyes por ser resultado de deliberaciones libres y aprobadas por asambleas de representantes del pueblo, y por tanto expresión soberana del mismo, consiste en la inseguridad propia de la regulación reglamentaria. En efecto, para abrogar una ley, se requiere seguir de nueva cuenta todo el proceso legislativo; artículo 72, inciso F de la Constitución Federal; por tanto, se requiere una nueva iniciativa, un estudio y la discusión de parte de los legisladores, así como la correspondiente aprobación del nuevo ordenamiento jurídico. El proceso legislativo incuestionablemente es formalista, y pese a la iniciativa de reformas a una ley o al proyecto de una nueva ley tendiente a sustituir una ley en vigor, legal, quedando el Ejecutivo obligado a seguir acatando la ley en vigor respecto de la cual él mismo puede ser el autor de la iniciativa de reformas o del nuevo proyecto de ley.

Por el contrario, mediante el sistema de la "Ley Cuadro", la auténtica función se realiza por el Órgano Ejecutivo y, por lógica derivación,

el titular de dicho órgano puede cuantas veces quiera, no sólo modificar los reglamentos, sino sustituirlos por otros.

## VII. SU PRETENDIDA JUSTIFICACIÓN

Se puede afirmar que los cambios introducidos en los reglamentos obedecen al dinamismo propio de la función ejecutiva, lo cual es cierto, pero no menos cierta es la consecuencia de que la variabilidad de criterios del Ejecutivo puede comportar molestias e inseguridad jurídica respecto de los particulares. La ley confiere seguridad y estabilidad; es resultado de deliberaciones y sometido al análisis de ideologías políticas muy diversas; en cambio, los reglamentos obedecen a la particular interpretación que de los textos legales hagan los gobiernos, y en un país en donde los gobiernos cambian no sólo de titulares, los nuevos gobiernos, respecto de las "Leyes Cuadro", gozan de entera libertad para reglamentarlas conforme a su doctrina política y no conforme al auténtico espíritu de la Ley. Por lo mismo, es negativa la práctica de los "Decretos-Ley".

Podría argumentarse, en favor de las "Leyes Marco", que éstas se adecúan al ritmo acelerado de nuestra época que facilitan los cambios rápidos que exige nuestra vida social y que incluso, podrían ser la generalidad, y por lo tanto la normatividad, de la legislación del futuro. En efecto, nuestra vida social se ha complicado, o la hemos complicado, debido en mucho a la tecnología y a los avances de la ciencia.

El cauce de la vida social difiere mucho, ciertamente, de la coexistencia humana que se conoció hasta el siglo XIX. Los medios de comunicación, la electrónica, el transporte y la producción, son totalmente distintos de los que conocieran otras centurias, y es incuestionable que aún más complejos y sofisticados serán la convivencia, armonía y seguridad; no pueden permanecer al margen de los adelantos de la ciencia y de la técnica.

Estimula a una y a otra, trata de orientarlas para el beneficio colectivo y se esfuerza en frenar su uso exclusivista y dominante. La ciencia y la técnica deben de estar al servicio del hombre, y nunca éste depender, ser sumiso o manipulado por éstas.

Las complejidades de nuestra época se reflejan en el derecho que, por una parte, como hemos dicho, estimula la investigación y la transferencia tecnológica y científica y, por la otra, buscando eficacia y responder a la modernidad, utiliza lenguaje tecnificado, no propio de la técnica jurídica sino de la técnica *in genere* y de la ciencia. Cada vez más, y

por lógicas necesidades, el Derecho contemporáneo utiliza expresiones técnicas y científicas y a veces en idiomas extranjeros o en adaptaciones difíciles de entender y menos de comprender dentro del articulado de las leyes.

Por las razones anteriores, se puede afirmar, conviene la expedición de "Leyes Marco". Éstas enunciarán, a nivel general, la preocupación de los legisladores y depositarán en el Ejecutivo la amplia y adecuada reglamentación. De tal modo, el contenido de la "Ley Cuadro" sería permanente y estable, mientras que su adecuación práctica gozaría de la flexibilidad propia de los reglamentos. Éstos, con su dinamismo, estarían recogiendo los adelantos de la técnica y, con ello, propiciando el aprovechamiento de éstas para todos los integrantes de la colectividad.

La anterior postura, teóricamente válida, no lo es, en cambio, desde los puntos de vista jurídico y político.

En efecto jurídicamente hablando, las "Leyes Marco" lo son en su aspecto formal, pero no en la realidad. Son acordadas por el Órgano Legislativo, sí, pero su breve articulado no entra, no regula efectivamente el meollo de la materia, que es desenvuelto y decidido por un Órgano del Estado encargado de administrar y no de legislar, el Órgano Ejecutivo, jurídicamente son una puerta falsa, una salida decorosa, para, en contra de su específica misión constitucional, conferir al Ejecutivo impropias facultades extraordinarias para legislar, las "Leyes Marco" implican, sin duda alguna, una exagerada extensión del poder reglamentario.

Desde el punto de vista político tampoco se justifica, ni son de aceptar, las "Leyes Marco" o "Cuadro". Su expedición revela, aun involuntariamente, una actitud timorata de los legisladores, una manera de eludir el cumplimiento de las fundamentales y características atribuciones de los mismos, de discutir y aprobar los ordenamientos jurídicos por lo que deben regirse la sociedad.

### VIII. EL LENGUAJE TÉCNICO EN LAS LEYES

Cierto es que nuestra forma de vida se complica cada día más y que los integrantes de los parlamentos, no son técnicos, o lo son sólo en determinada área, así, es incuestionable que un legislador de extracción obrera no entienda el lenguaje, ni los tecnicismos de la electrónica o de la comunicación o investigación por satélites, que no capte la recta significación de ondas herzianas, de módulos metálicos o el también lenguaje técnico de las finanzas, de la sociedad de inversión, etcétera.

Empero esta complejidad de términos no justifica que los parlamentarios voten "Leyes Marco"; con ellas dan la impresión de claudicar o rehuir su competencia constitucional y su carácter político de legisladores.

La falta de dominio de los lenguajes técnicos puede suplirse fácilmente mediante asesorías de especialistas. Hay parlamentos que ya cuentan con asesores de planta en todas, o casi todas, las ramas del saber —en esto van a la vanguardia algunos países socialistas— en donde no existen asesores de base directamente dependientes del Parlamento, los integrantes del mismo pueden obtener el apoyo respectivo de dos maneras: a) Solicitando el apoyo y la explicación a técnicos particulares, a peritos contratados para que formulen sus dictámenes sobre los detalles técnicos contenidos en un proyecto de ley, e incluso oralmente entrevistarse con los legisladores, o bien; b) Solicitar del Ejecutivo las explicaciones y aclaraciones pertinentes, mismas que pueden brindar los altos funcionarios, a través de las comparecencias, o funcionarios intermedios técnicos y especialistas, que o en comparecencias, pero sí en trabajo de comisiones, pueden, e incluso deben intervenir, cuando para ello sean requeridos por los legisladores. Así, en el caso específico de México, y en el de muchos otros países, el Ejecutivo está obligado a brindar esta colaboración. Al respecto, son reveladores los siguientes preceptos:

a) El artículo 97 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dice:

Artículo 97. Las reuniones de las Comisiones ordinarias no serán públicas. Cuando así lo acuerden sus miembros, podrán celebrar sesiones de información y audiencia a las que asistirán, a invitación de ellas, representantes de grupo de interés, asesores, peritos o las personas que las Comisiones consideren que pueden aportar conocimientos y experiencias sobre el asunto de que se trate.

Por otra parte, el artículo 102 de la misma Ley Orgánica del Congreso señala:

Artículo 102. Pueden las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, entrevistarse con los funcionarios públicos, quienes están obligados a guardar a los senadores las consideraciones debidas.

Las comisiones pueden reunirse con las de la Cámara de Diputados, para expedir el despacho de los asuntos.

b) Del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

1. Artículo 53. Los secretarios del despacho, los Departamentos Administrativos, los directores y administradores de los Organismos Descentralizados Federales o de las Empresas de participación estatal mayoritaria, asistirán a las sesiones siempre que fueren enviados por el Presidente de la República o llamados por acuerdo de la Cámara, en los términos que dispone la segunda parte del artículo 93 de la Constitución sin perjuicio de la libertad que tienen de asistir cuando quisieren, a las sesiones y, si se discuten asuntos de su dependencia, tomar parte en el debate.

2. Artículo 90. Pueden también las Comisiones, para ilustrar su juicio en el despacho de los negocios que se les encomienden, tener conferencias con los funcionarios a que se refiere el artículo 53 de este reglamento, quienes están obligados a guardar a cualquiera de los miembros de las Comisiones las consideraciones y atenciones necesarias al cumplimiento de su misión. En el caso de que las Comisiones tuvieren alguna dificultad u obstrucción en el disfrute de esta prerrogativa están autorizadas para obrar en la forma indicada en el artículo anterior. Las Comisiones de ambas Cámaras pueden también tener conferencias entre sí para expeditar el despacho de una ley.

3. Artículo 62. La formación de las leyes pueden comenzarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versasen sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

## IX. CONCLUSIÓN

De lo estatuido por los artículos transcritos y sus similares en otros países se deduce que las cuestiones técnicas no son motivo suficiente para dejar de legislar y para, mediando una Ley Marco, transferir materialmente dicha potestad al Órgano Ejecutivo.

Los parlamentarios responsables y conscientes de sus atribuciones, no pueden ni deben, ser pretexto de rápida adecuación reglamentaria, dejar de legislar, y mucho menos cuando no es la complejidad tecnológica la causa de su reducida regulación, sino el terror a granjearse la antipatía de sectores determinados de la población así sean sus propios electores. No olvidemos que, conforme a la teoría y a la normatividad constitucionales, los legisladores no son representantes de sus electores. No sino

del pueblo todo, no deben actuar ni decidir en defensa de grupos particulares sino a nombre y beneficio del pueblo soberano.

Las funciones constitucionales no se estatuyen para eludir las o delegarlas, sino para ejercitarlas. Las "Leyes Cuadro" son criticables, precisamente por ir en contra del principio básico de rango constitucional.