

# CULTURA DE LA LEGALIDAD Y DIVULGACIÓN DEL ORDEN JURÍDICO

Eduardo CASTELLANOS HERNÁNDEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El entorno de la divulgación*. III. *El conocimiento del orden jurídico*. IV. *Un nuevo servicio público*. V. *Colaboración y coordinación intergubernamentales*.

## I. INTRODUCCIÓN

Los avances logrados por nuestro país en el ámbito político constitucional y en el funcionamiento de su sistema político, se caracterizan actualmente no sólo por la transición política y el cambio democrático sino también, por la alternancia partidista e, incluso, la doble alternancia, así como por gobiernos divididos, esto es, aquéllos en los que ningún partido político por sí mismo ostenta una mayoría absoluta en los órganos colegiados de gobierno y en el circuito de la decisión político administrativa. El ejemplo más significativo de este escenario inequívocamente democrático es el proceso legislativo federal y en algunas entidades federativas, donde intervienen órganos parlamentarios plurales y órganos ejecutivos de un partido político que no ostenta mayoría en la correspondiente asamblea legislativa.

Estas circunstancias, en la estructura y funcionamiento del sistema político y de las administraciones públicas, ponen de manifiesto la necesidad y la urgencia de afirmar y fortalecer la cultura de la legalidad, como un elemento básico para preservar el respeto irrestricto al Estado de derecho, en una etapa de la evolución política de México en la que sólo la formación de consensos al amparo de la ley podrá permitir la

\* Profesor e investigador; director general de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación.

consecución de los objetivos nacionales más preciados, en un ambiente de estabilidad y armonía sociales.

La presente es una reflexión sobre el contenido del orden jurídico nacional y sobre la cultura de la legalidad, a efecto de contribuir al fortalecimiento y difusión de la cultura política democrática. Hoy, el gran reto de los mexicanos de esta generación caracterizada por la pluralidad, la alternancia y los gobiernos divididos es, precisamente, demostrar que la democracia es un sistema eficaz y eficiente para gobernar este país. De otra manera, los costos económicos y el esfuerzo institucional y social para afirmar las fórmulas democráticas de gobierno se desvanecerían, con el consecuente desencanto y desapego a este tipo de instituciones.

La relación entre los actores políticos regulada por la Constitución y las leyes electorales ha sido motivo de una cuidadosa actualización y vigilancia a través no sólo de los mecanismos políticos propios de dichos actores, sino incluso mediante procedimientos jurisdiccionales a cargo del Poder Judicial de la Federación. El diálogo que realizan los actores políticos, formalmente, al menos, se caracteriza por el respeto a las normas que lo regulan, de tal suerte que el conocimiento de las disposiciones jurídicas se convierte en un elemento básico de la acción partidista, parlamentaria, electoral, en las organizaciones sociales, esto es, en todos los ámbitos de la acción política.

Sin embargo, no es posible señalar lo mismo respecto de la relación entre Estado y sociedad, entre la sociedad política y la colectividad social, es decir, entre quienes gobiernan o pretenden gobernar y los gobernados. En esta relación, la constante es el desconocimiento de las reglas que norman esa interacción. Para todos es conocido que esta omisión conduce fatalmente a la discrecionalidad, el autoritarismo y la corrupción, males endémicos en una sociedad que trabajosamente pretende superar su atraso político.

## II. EL ENTORNO DE LA DIVULGACIÓN

Es un lugar común afirmar que la educación, la cultura de la legalidad y el acceso a la información son elementos esenciales de la cultura política democrática, de tal suerte que el fortalecimiento de ésta tiene que aprovechar las nuevas tecnologías de la información, una de las cuales, sin duda la de mayor alcance y posibilidades en el futuro, es la red mundial de datos conocida como Internet, cuyos beneficios no han sido aún explotados en sus múltiples posibilidades para el propósito democrático. Como lo señala Gerardo Laveaga, “El asunto de la difusión

jurídica, por tanto, no es un asunto que sólo esté relacionado con el ámbito jurídico sino, también, con el social".<sup>1</sup>

Desde luego que la principal restricción que a este respecto se tiene es el número todavía reducido de computadoras que existen en el país. Según los datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, sólo se contaba hasta el año de 2001 con 6.9 millones de equipos de cómputo para dar servicio a una población de poco más de cien millones de habitantes.<sup>2</sup> Para explorar las posibilidades de desarrollo de los servicios informáticos, cabe recordar que hasta marzo de 2003, según la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, en nuestro país había 15 millones 252 mil líneas telefónicas y 26 millones 724 mil teléfonos celulares.<sup>3</sup> Si fuese posible definir al sector moderno de la economía nacional a partir de estos datos, podríamos hablar, tal vez, de no más de diez millones de mexicanos que aquí participan, si partimos del supuesto de que es un agente económicamente activo del sector moderno de la economía nacional quien tiene una computadora, una línea telefónica y un teléfono celular.

Ahora bien, el hecho de contar con un equipo de cómputo no es suficiente, se requiere que exista una conexión a Internet y es aquí donde el número de usuarios se reduce dramáticamente. Según datos del INEGI, hasta el año 2001 existían sólo 2 millones 694 mil 815 viviendas con equipo de cómputo y de éstas sólo el 53%, es decir, 1 millón 428 mil 252, tenían acceso a Internet.<sup>4</sup> En el sector público la situación es más preocupante aún, porque hasta el año de 2001 se contaba con 406 mil 632 computadoras personales, de las que entonces sólo 73 mil equipos de cómputo contaban con acceso a Internet en las administraciones públicas.<sup>5</sup>

Pero un agente moderno de la economía nacional lo es también aquél que respeta de manera escrupulosa y puntual el Estado de derecho, para lo cual necesariamente tiene que advertir la necesidad de la aplicación de éste y, por ende, tener un mínimo de interés en conocerlo

1 Laveaga, Gerardo. *La cultura de la legalidad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 19.

2 Fuente: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, citado en *Programa de desarrollo informático*, INEGI, 2002, p. 28, <http://www.inegi.gob.mx/difusion/espanol/fnuevopdi.html>.

3 Fuente: Dirección General de Tarifas e Integración Estadística, COFETEL, con información proporcionada por los concesionarios, <http://www.cofetel.gob.mx>.

4 Fuente: INEGI; *ENCO*, Módulo Nacional de Computación Año 2001, <http://200.23.8.5/informatica/espanol/estadisticas/disps2002/Modulo/g-disponepc.html>.

5 Fuente: INEGI, Encuesta Informática en la Administración Pública Federal y Estatal 2001, <http://200.23.8.5/informatica/espanol/estadisticas/spublico/index.html>.

y acudir a él para atender sus asuntos, particularmente cuando éstos amenazan con tornarse contenciosos.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de junio de 2002, abre posibilidades muy importantes para el desarrollo de los sistemas informáticos en la administración pública federal. Cuando este ordenamiento forme parte de todas las legislaciones locales, sin lugar a dudas que se contribuirá así de manera indirecta a crear la necesidad de la conexión a Internet en todas las oficinas públicas estatales y municipales, habida cuenta su obligación de poner al alcance de todos los interesados los datos cotidianos de su gestión.

### III. EL CONOCIMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO

La compilación y el estudio sistemático del conjunto de disposiciones que constituyen el orden jurídico nacional, en los diferentes órdenes de gobierno del país, ha sido una tarea largamente postergada. Al día de hoy, no existe en México una sola institución pública que haya puesto al alcance de todos los gobernados e interesados en conocer los ordenamientos jurídicos, el conjunto de las disposiciones que los rigen compiladas de manera integral, exhaustiva, fidedigna, con textos vigentes y actualizados al día de la consulta, para su conocimiento inmediato y gratuito.

Las diferentes autoridades públicas se han conformado con la obligación de la publicación oficial de sus disposiciones en los diarios, periódicos oficiales y gacetas gubernamentales. Sin embargo, en muchas entidades federativas el periódico oficial del Estado aún se publica en prensa plana y, obviamente, su texto no es dado a conocer al público en general a través de la red electrónica de datos, Internet.

Ciertamente, es obligación de los gobiernos locales hacer llegar al gobierno federal un ejemplar de sus periódicos oficiales, pero la compilación y sistematización de las normas expedidas por las autoridades locales tiene su propia especialización y complejidad, de tal suerte que un capturista situado a cien o a mil kilómetros de distancia de las demás fuentes y del entorno de la norma jurídica que pretenda compilar, difícilmente podrá asegurar una tarea puntual, cotidiana y fidedigna. Más aún, en el caso de los gobiernos municipales, en la mayor parte de ellos no existe una gaceta municipal que dé cuenta de las disposiciones aprobadas por el cabildo o emitidas por las autoridades administrativas del ayuntamiento, de tal suerte que, en el mejor de los casos, la publi-

cación en los estrados del cabildo hace imposible una compilación centralizada, como la que pudiera hacer suponer la supuesta llegada a la capital del país de todos los periódicos oficiales de las entidades federativas.

#### IV. UN NUEVO SERVICIO PÚBLICO

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 30 de noviembre de 2000, agregaron una nueva atribución a la Secretaría de Gobernación en el sentido de “Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos”, como lo establece la fracción XXXI del artículo 27 de dicho ordenamiento.

Por su parte, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de julio de 2002, en su artículo 22, crea la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, a efecto de llevar a cabo dicha nueva atribución en los términos siguientes:

- I. Compilar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones federales, estatales y municipales o delegacionales, así como establecer el banco de datos correspondiente;
- II. Mantener actualizado el texto vigente de las disposiciones que constituyen el orden jurídico nacional a que se refiere la fracción anterior;
- III. Sistematizar la información de naturaleza jurídica que envíen las entidades federativas en el marco de los acuerdos de coordinación respectivos y en los términos de la normatividad aplicable;
- IV. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada dictadas por el interés público;
- V. Poner a disposición del público, para su consulta a través de los sistemas electrónicos de datos, las normas actualizadas que constituyen el orden jurídico nacional;
- VI. Difundir y promover la consulta al banco de datos que contenga el orden jurídico nacional;
- VII. Realizar e impulsar publicaciones, estudios e investigaciones relativos al orden jurídico nacional y su consulta, a las atribuciones de la Secretaría y de su sector coordinado, así como coordinar, realizar y participar en estudios, investigaciones, cursos y demás eventos destinados a difundir la informática jurídica;

VIII. Promover la capacitación y actualización de los servidores públicos y del público en general, para el aprovechamiento óptimo del banco de datos relativo al orden jurídico nacional;

IX. Proponer a su superior jerárquico la normatividad técnica relativa a la instrumentación, operación y actualización del banco de datos relativo al orden jurídico nacional;

X. Proponer a su superior jerárquico, en coordinación con la Unidad de Asuntos Jurídicos, los acuerdos, convenios y demás instrumentos jurídicos relativos al cumplimiento de las atribuciones anteriores;

XI. Formar parte del Comité Jurídico Interno de la Secretaría, y

XII. Las demás que determine el secretario, dentro de la esfera de sus facultades.

## V. COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTALES

Como ya se señaló, la cantidad, especialización y dispersión de las normas a compilar y a actualizar de manera cotidiana, hacen imposible la captura centralizada de la información por una dependencia o aún por áreas gubernamentales.

Con esta tarea se materializa el compromiso de las autoridades de los distintos órdenes de gobierno para ampliar nuestra experiencia democrática ya que, como lo señala Laveaga, *“la cultura política lleva a la consecución y al goce de más prerrogativas, la cultura de la legalidad lleva a la preservación de las mismas, a la predecibilidad de las conductas de grupos de individuos. En suma, al orden social. Ambas son inseparables y ninguna se entendería sin la otra”*.<sup>6</sup>

Al presente, se han suscrito diez convenios de coordinación y colaboración con otras tantas entidades federativas, de los que ya han sido publicados en el *Diario Oficial de la Federación* los celebrados entre la Secretaría de Gobernación y los estados de Hidalgo y Morelos, Nayarit, Oaxaca y San Luis Potosí, los días 5, 6, 7 y 8 de agosto de este año, respectivamente.

Por ello, desde su creación, esta nueva Dirección General de la Secretaría de Gobernación se ha dado a la tarea de poner a consideración de diversas autoridades tanto del ámbito federal como local, propuestas de convenios de coordinación y colaboración que permitan poner a disposición de toda la ciudadanía, a través de medios electrónicos, la compilación del orden jurídico nacional de manera integral, exhaustiva, fidedigna y actualizada al día de la consulta. Esto refleja, además, una colaboración y coordinación intergubernamentales sin precedente, a

6 Laveaga, Gerardo, *op. cit.*, nota 1, p. 20.

efecto de consolidar la cultura de la legalidad y la gobernabilidad democrática en el país.

La construcción, funcionamiento y actualización permanente de este banco de datos, como resultado del sistema de convenios descrito, se destacan como uno de los objetivos de la divulgación del orden jurídico nacional impulsada por el propio Estado desde sus tres ámbitos de gobierno, lo que no dejará de tener un efecto positivo en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y esto, sin duda, significará un gran impacto en impulso de modernización y eficiencia en el campo de la impartición de justicia en nuestro país.