

CAPÍTULO CUARTO  
LAS MODIFICACIONES EN EL MARCO JURÍDICO, 1982-1996

I. Los aspectos cuantitativos . . . . .	170
A. Cuestiones metodológicas . . . . .	170
B. Las modificaciones en el marco jurídico . . . . .	172
1. La Constitución . . . . .	173
2. Las leyes . . . . .	179
3. Los tratados internacionales . . . . .	186
II. Los aspectos cualitativos . . . . .	200
A. Aspectos materiales . . . . .	200
1. El incremento de la racionalidad del sistema en una economía de mercado (desregulación) . . . . .	203
2. Articulación del marco regulatorio interno con el externo . . . .	207
3. La nueva dimensión del Estado . . . . .	209
4. La ampliación de los ámbitos de acción de los ciudadanos . . . .	215
B. Aspectos institucionales . . . . .	219
III. Los mexicanos y el derecho . . . . .	223
A. Una percepción equívoca . . . . .	225
B. Una realidad múltiple: el modelo complejo de coordinación social .	231

## CAPÍTULO CUARTO

### LAS MODIFICACIONES EN EL MARCO JURÍDICO, 1982-1996

En el capítulo anterior revisamos el estado de la sociedad mexicana en los últimos veinte años. Concluimos que, como resultado de dinámicas internas y externas, el país que encontramos es diferente al que existía a mediados de siglo. Sin embargo, este proceso no fue unívoco ni uniforme. Lejos de encontrar una línea de continuidad que permita trazar “avances” hacia un horizonte imaginario—subyacente en la idea de modernización=progreso=homologación con los países desarrollados—<sup>1</sup> tenemos un espacio fragmentado, interconectado por vectores que van de lo local a lo global, de lo nacional a lo internacional, de lo político a lo económico, de las relaciones colectivas a las individuales, del autoritarismo a la pluralidad, de la pobreza extrema a la opulencia.

Intencionalmente dejamos un vacío en el capítulo anterior, que corresponde al cambio en el ámbito normativo y, específicamente, en el jurídico. Este capítulo pretende analizar de manera detallada esta cuestión en el periodo que va de diciembre de 1982 a diciembre de 1996. El análisis supone problemas teóricos y metodológicos escasamente discutidos en la bibliografía nacional y, por ello, emprendemos el camino más como un experimento que como un método probado. Por esta razón, consideramos necesario plantear algunos de los debates subyacentes a fin de ubicar los límites de esta investigación.

Como señalamos en el capítulo preliminar de este trabajo, es posible construir el objeto de estudio “derecho” desde diferentes perspectivas, según sea el punto de vista del observador. En este caso, admitiendo la especificidad interna del subsistema jurídico,<sup>2</sup> vamos a intentar conectar la reacción de éste frente a los cambios en los otros subsistemas sociales. En otras palabras, suponiendo modificaciones en el ámbito económico, político o social, se trata de determinar cómo afectan éstas al subsistema jurídico,<sup>3</sup> tanto en sus elementos normativos e institucionales, como en aquéllos relacionados con la cultura jurídica.

1 Véase Giménez, Gilberto, “Modernización, cultura e identidades tradicionales en México”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. LVI, núm. 4, 1994, p. 256.

2 Nos referimos a subsistema por referencia al “sistema total” que es la sociedad. Véase el capítulo preliminar, sección I, B, 2.

3 Respecto de los elementos del sistema jurídico, véase *supra* sección I, B, 2 del capítulo preliminar de este trabajo.

En realidad, la cuestión de las relaciones entre los subsistemas sociales y el jurídico no es nueva y, tanto la historia del derecho<sup>4</sup> como otras disciplinas<sup>5</sup> han abordado esta problemática. En general, se admite que no existe una relación lineal de causa-efecto, sino que se trata de relaciones complejas que involucran, entre otros factores, el funcionamiento institucional, el contenido mismo de las normas y las expectativas de los agentes sociales que las utilizan.

Reformulando el problema, las preguntas que se plantean son: ¿puede el derecho contribuir al proceso de cambio en una sociedad y cómo lo hace? y, alternativamente, ¿se modifica el derecho cuando una sociedad cambia? y, en este caso, ¿cuáles son las consecuencias en el derecho y en la misma sociedad? Cada una de estas preguntas supone implícitamente una posición respecto de la función, real o supuesta, que desempeña el derecho en una sociedad. Nos parece que estas preguntas, más que alternativas, son complementarias, pues la complejidad de las relaciones entre los subsistemas sociales no permite explicaciones causa-efecto. Por ello, la respuesta depende en mucho del acento en el análisis de un problema en un momento determinado.

El análisis que proponemos a continuación busca demostrar, en primer término, que el subsistema jurídico mexicano sufrió una transformación sustantiva en los últimos quince años.<sup>6</sup> En segundo lugar, que una parte importante de esta transformación fue el resultado directo de los cambios en el modelo económico,

4 Véase, entre otros muchos ejemplos, el trabajo de Tigar, Michael E., y Levy, Madeleine R., *El derecho y el ascenso del capitalismo*, tr. de Nicolás Grab, 3a. ed., México, Siglo XXI, 1986, y los ensayos contenidos en González, María del Refugio (ed.), *Historia del derecho*, México, UAM-Instituto Mora, 1992. Un ejemplo concreto en González, María del Refugio, *El derecho civil en México 1821-1871. Apuntes para su estudio*, México, UNAM, 1988 (en especial la tercera parte "El derecho en transición", pp. 115-138).

5 La literatura en esta materia es muy amplia y únicamente hacemos referencia a algunos trabajos que resultan significativos: Snyder, Francis G., "Law and Development in the Light of Dependency Theory", *Law and Society Review*, vol. 14, núm. 3, 1980, pp. 723-804; Farber, Daniel A., y Frickey, Philip P., *Law and Public Choice. A Critical Introduction*, Chicago, University of Chicago Press, 1991; Kulcsár, Kálmán, *Modernization and Law*, tr. del húngaro de Vera Gáthy, Budapest, Akadémiai Kiadó, 1992; Hirsch, Werner Z., *Law and Economics. An Introductory Analysis*, 2a ed., Boston, Academic Press, 1988; Komesar, Neil K., *Imperfect Alternative. Choosing Institutions in Law, Economics and Public Policy*, Chicago, The University of Chicago Press, 1994. En México, véase Fix Fierro, Héctor, *La eficiencia de la justicia. Una aproximación y una propuesta*, México, UNAM, Cuadernos para la reforma de la justicia 1, 1995.

6 Vale la pena advertir que no es la primera vez que existe un cambio de esta envergadura en la historia del derecho en México. El siglo XIX es testigo de modificaciones profundas en el derecho, situación que lo hace, por una razón u otra, un momento de transición. Al respecto, María del Refugio González en su libro *El derecho civil en México 1821-1871. Apuntes para su estudio*, op. cit. supra, nota 4, dice: "[...] hay que insistir en que pueden diferenciarse dos tipos de transición. Una de ellas alude, pues, a la modificación y transformación de un modo de ver el mundo del derecho y se basa en la existencia de una manera diferente de ver y concebir la acción estatal y la propia sociedad, y la otra se refiere meramente a los problemas planteados en la propia administración de justicia a consecuencia de haberse realizado la propia transición. A la primera, para poder diferenciarlas, prefiero llamarla amplia, y a la segunda, restringida" (p. 18).

político y social de México. Es decir, que a un “país nuevo” corresponde un “derecho nuevo”. Tercero, que si bien los cambios al marco normativo eran presupuestos necesarios para la acción del Estado, aquéllos no correspondieron a una agenda legislativa explícita, sino que fueron dándose de manera fragmentada y casuística. Ésto genera problemas de compatibilidad al momento de retomar la necesaria presunción de coherencia de un subsistema jurídico cuando se le analiza desde un punto de vista interno. Cuarto, que la importancia de los instrumentos jurídicos internacionales es cada vez mayor en el subsistema jurídico interno, y que este último se encuentra insuficientemente preparado para recibirlos. Quinto, que el entramado institucional también fue modificado para crear una red compleja de órganos que ejercen funciones teóricamente asignadas al Poder Judicial, pero que en la realidad éste cumplía insuficientemente. Finalmente, que los cambios suponen un modelo en transición, donde las expectativas de los agentes sociales frente al derecho varían significativamente.

El análisis de los datos empíricos implicó resolver algunos problemas importantes; en particular, la elección del periodo analizado. Es bien sabido que en México la mayor parte de las reformas legislativas se generan desde el Poder Ejecutivo y que cada presidente ha modificado la legislación nacional; la “legismania” ha caracterizado al subsistema jurídico mexicano desde hace mucho tiempo. Sin embargo, la cantidad y calidad de los cambios legislativos obligan a suponer que los cambios no fueron superficiales, sino que algo profundo se transformó.

Establecimos en el capítulo anterior que el momento de ruptura, al menos respecto del modelo económico, se dio a partir de 1982, momento que coincide con otra serie de transformaciones y la llegada a la presidencia de la República de Miguel de la Madrid. Por ello, tomamos el mes de diciembre de 1982 como el punto de partida para iniciar el análisis. Las modificaciones han continuado ininterrumpidamente desde esa fecha. La necesidad de concluir el estudio nos obligó a fijar como fecha de corte el mes de diciembre de 1996. Sería necesario continuar el estudio en un periodo de tiempo más largo para poder verificar la validez de algunas de las hipótesis.

La cantidad de información que supone un estudio de conjunto obliga a ciertas generalizaciones que, en análisis más detallados, admitirían seguramente matices importantes. El objetivo principal de esta parte del trabajo es documentar las grandes líneas del cambio, que podrán ser discutidas en estudios posteriores con las peculiaridades propias de cada materia.

A continuación presentaremos los resultados del análisis. Revisaremos los aspectos cuantitativos (I), para en una segunda parte proceder a un análisis cualitativo (II).

## I. LOS ASPECTOS CUANTITATIVOS

Antes de entrar en el análisis específico (B) es necesario precisar la metodología que se utilizó (A).

## A. Cuestiones metodológicas

En esta sección se hace un análisis cuantitativo de documentos jurídicos, independiente del análisis de su contenido. Se intenta poner en evidencia, a través de su cuantificación, las variaciones en la actividad legislativa en sentido amplio, para poder hacer las correlaciones con los factores económicos, políticos y sociales antes señalados.<sup>7</sup>

El análisis comprende las modificaciones a la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos y a la legislación federal, excluyendo la legislación aplicable al Distrito Federal, emitida por el Congreso de la Unión dentro del periodo que va del 1 de diciembre de 1982 al 31 de diciembre de 1996. Los reglamentos constituyen, sin duda, un elemento clave del subsistema jurídico mexicano; en particular, por el uso de la denominada “facultad reglamentaria” del Ejecutivo federal. En algunos casos, aprovechando las lagunas de la ley o ante las dificultades políticas que supone la aprobación de un texto legislativo en el Congreso, el Ejecutivo ha utilizado la vía reglamentaria para modificar, de hecho, el texto de una ley.<sup>8</sup> Sin embargo, en el análisis que realizamos, excluimos estos instrumentos. La principal razón para esto deriva de las enormes dificultades que existen para su compilación y análisis, las cuales hubieran requerido una inversión de tiempo y recursos con los cuales no contamos. Por otro lado, consideramos que el análisis al nivel de ley es suficiente para probar las hipótesis planteadas; reconocemos, sin embargo, que hubiera sido deseable poder incluir los reglamentos en el análisis.

Aunque teóricamente es posible,<sup>9</sup> tampoco se realiza un ejercicio cuantitativo respecto de la actividad de los tribunales federales, pues hubiera requerido el acceso y sistematización de una masa de información que no es disponible pú-

7 Sobre este procedimiento, véase Carbonnier, Jean, *Sociologie juridique*, París, Presses Universitaires de France, 1978, pp. 286-290; Perrin, Jean-François, *Introduction à la sociologie empirique du droit*, Ginebra, Universidad de Ginebra, Centre d'Etude de Technique et d'Evaluation Legislatives, 1987.

8 Éste es el caso, por ejemplo, del Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, publicado el 16 de mayo de 1989. Este reglamento modificó los criterios de inversión establecidos en la ley del mismo nombre publicada en 1973 y, por la vía reglamentaria, permitió la inversión extranjera en sectores donde la ley no lo hacía.

9 Carbonnier, *op. cit. supra*, nota 7, pp. 268 y ss.

blicamente.<sup>10</sup> Ésta es otra laguna del trabajo que abre las puertas a un ejercicio que sería muy interesante de realizar en un futuro.

El trabajo iniciará por la Constitución, que es un documento único; por ello, el análisis intenta recoger el número de modificaciones que tuvo en el periodo que se analiza. Esta cuestión, que parece simple, no lo es tanto, pues existen distintas maneras de contabilizar las modificaciones a la Constitución. En efecto, la contabilidad puede hacerse por el número de iniciativas (una iniciativa puede modificar uno o varios artículos), por el número de artículos modificados, o por el número de veces que un mismo artículo fue modificado. Con la intención de ser exhaustivos, tomamos esta última opción.

El análisis cuantitativo de las modificaciones a la legislación supone resolver un problema mucho más complejo. Durante el periodo que analizamos, la cantidad de modificaciones legislativas fue enorme y, en varios casos, una misma ley fue expedida más de una vez, o modificada en múltiples ocasiones. Por ello, fue necesario simplificar al máximo la línea de análisis con el objeto de poder establecer un criterio uniforme de contabilidad. Éste consistió en tomar dos fechas como referencia. La primera es la fecha de promulgación más reciente de una ley vigente determinada. La segunda es la fecha de la última reforma efectuada a una ley vigente. Este sistema permite cuantificar, de manera simple, los cambios al conjunto de la legislación. Tiene, sin embargo, limitaciones importantes. Por una parte, no permite seguir las secuencias de cambio sobre una ley en un periodo determinado. Por otra, tampoco permite calificar la importancia de una reforma determinada (en ocasiones, una iniciativa de reformas puede modificar de manera muy significativa una ley, de modo que podría considerarse nueva; en otras, la iniciativa sólo implica ajustes menores a algunos de sus artículos). Aunque somos conscientes de estas limitaciones, creemos que los resultados son suficientemente contundentes como para paliar las limitaciones del método empleado.

Una dificultad adicional es la manera de cuantificar las modificaciones a los Códigos federales. Para efectos del análisis, los contabilizamos como una ley federal ordinaria. Sin embargo, con los Códigos Civil, Penal y de Comercio federales, realizamos un análisis, artículo por artículo, similar al efectuado con la Constitución, con objeto de lograr mayor precisión en la dimensión de sus modificaciones.

En todos los casos aplicables a la Constitución y la legislación federal, los datos fueron obtenidos y verificados con el texto publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

10 En efecto, hubiera sido necesario contar con estadísticas confiables sobre la actividad de los tribunales federales en series de tiempo comparables, además de acceso a un número suficiente de decisiones para poder establecer una muestra significativa a partir de la cual realizar el análisis.

El análisis cuantitativo de los tratados internacionales implicó un problema radicalmente diferente. En este caso, reina el caos en su recopilación, en la determinación de cuáles están vigentes, cuándo fueron aprobados y, en ocasiones, cuándo y si fueron publicados. Creemos, como expondremos adelante, que esto no es casual. Por el momento, debemos señalar que significó una dificultad mayor en la recopilación de los datos, que no pudo ser subsanada adecuadamente. Por otro lado, éstos siguen en su proceso de aprobación y entrada en vigor una lógica distinta a la de la legislación interna; por ello, su cuantificación durante un periodo específico tiene un valor distinto. Adicionalmente, lograr la exhaustividad en su análisis es una misión que hubiera requerido una inversión extraordinaria en tiempo para verificar los datos en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>11</sup>

Por las razones anteriores, adoptamos en su recopilación una estrategia diferente. En primer lugar, reducimos el universo a sectores seleccionados que, según lo expuesto en el capítulo segundo de este trabajo, comprenden algunos de los ámbitos donde es posible proponer que existe una “globalización” del derecho y que principalmente son los derechos humanos, el derecho ambiental internacional y el derecho económico internacional, incluyendo en este último caso los instrumentos aplicables a los servicios y la propiedad intelectual. En segundo lugar, el periodo analizado incluye, en la medida de lo posible, todos los tratados multilaterales firmados por México, ratificados por el Senado y eventualmente publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. Esta forma de agruparlos permite mostrar la importancia relativa y creciente de estos instrumentos dentro de la legislación interna.<sup>12</sup>

Después de estas aclaraciones, procederemos a continuación a presentar, de forma esquemática, los resultados del análisis.

## B. *Las modificaciones en el marco jurídico*

Consideraremos en primer término los cambios cuantitativos realizados a la Constitución (1), para referirnos después a aquéllos de la legislación federal (2). Finalmente, haremos referencia a los tratados internacionales (3).

11 La publicación elaborada por el Senado de la República tiene un número importante de imprecisiones o datos faltantes. Además, los índices comprenden únicamente hasta el año de 1993. Para efectos de este trabajo, y con objeto de incluir hasta el año de 1996, realizamos el análisis de los índices del *Diario Oficial de la Federación* de 1992 a 1996. Alejandro Castillo y José Ruiz realizaron la benedictina labor de cotejar los datos en los acervos del Centro de Legislación y Jurisprudencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

12 Esta importancia podría medirse (1) no sólo por su número y la naturaleza de los tratados firmados, sino también por (2) los cambios legislativos que desencadenan esos tratados y (3) por el número y tipo de controversias que se plantean ante los tribunales. Este estudio intenta demostrar que las condiciones 1 y 2 se cumplen (véase *infra*). La tercera, aunque se insinúa en algunas decisiones que citamos, requeriría de un análisis que este trabajo no realiza.

## I. La Constitución

La Constitución de 1917 es considerada como el pilar que sustenta todo el sistema jurídico mexicano, el cual, para efectos de la explicación, consideraremos como un subsistema del sistema social global, según se explicó en el capítulo preliminar de este trabajo.<sup>13</sup> Además del valor jurídico, ésta tiene también un significado político y simbólico mayor.<sup>14</sup> Formalmente, la Constitución mexicana es de carácter rígido; pues, para modificarla, debe intervenir un órgano especial, el “poder revisor”, y desarrollarse un procedimiento específico de reforma.<sup>15</sup> Sin embargo, en la práctica, no ha sido difícil modificarla y ésta ha sufrido reformas en innumerables ocasiones. La doctrina ha explicado esta situación tanto por razones propias del funcionamiento del sistema político mexicano; en particular, el predominio del presidente de la República, como por el valor que se le atribuye a la Constitución.<sup>16</sup>

Aunque los cambios a la Constitución se han acumulado a lo largo de los periodos sexenales, un número muy significativo de ellos se realizó en el que analizamos.<sup>17</sup> En efecto, la gráfica que presentamos a continuación muestra el número de cambios constitucionales realizados por cada presidente desde 1917. Como podrá apreciarse, prácticamente todos los presidentes han modificado la Constitución, pero el número de reformas se incrementa a partir de 1970, en una línea de crecimiento continua. Debe hacerse notar que, aunque la gráfica desciende en el periodo del presidente Zedillo, los datos incluyen únicamente las reformas efectuadas hasta diciembre de 1996; es decir, comprenden únicamente dos años del sexenio. Por ello, la tendencia al incremento en el número de cambios parecería entonces confirmarse.

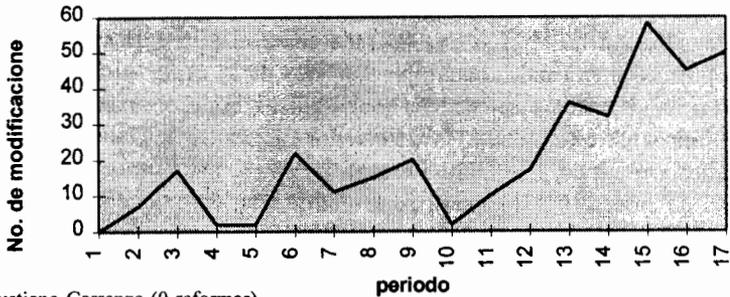
13 Véase *supra* capítulo preliminar, sección I, B, 2.

14 Véase, *infra* capítulo quinto de este trabajo.

15 Véase Carpizo, Jorge, y Madrazo, Jorge, “Derecho Constitucional”, *El derecho en México, una visión de conjunto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, vol. 3, pp. 1,710-1,711.

16 Los mismos autores afirman que “[...] en la realidad la Constitución mexicana ha mostrado que es flexible, y se le reforma [...] porque se cree en ella [...]; porque se piensa que la respetan y la cumplen no sólo los destinatarios del poder, sino también los detentadores; porque se cree que al agotarse casuísticamente las posibles incidencias del Estado, se logra la garantía de que esa vida correrá por los cauces constitucionales”. *Ibidem*, p. 1,712.

17 El anexo 1 de este trabajo precisa cada una de las modificaciones constitucionales realizadas entre el primero de diciembre de 1982 y el 31 de diciembre de 1996.

Gráfica 4.1: Número de modificaciones a la Constitución, 1917-1996<sup>a/</sup>

1. Venustiano Carranza (0 reformas).
2. Álvaro Obregón (7 reformas).
3. Plutarco Elías Calles (17 reformas).
4. Emilio Portes Gil (2 reformas).
5. Pascual Ortiz Rubio (2 reformas).
6. Abelardo L. Rodríguez (22 reformas).
7. Lázaro Cárdenas (11 reformas).
8. Manuel Ávila Camacho (15 reformas).
9. Miguel Alemán Valdez (20 reformas).
10. Adolfo Ruiz Cortines (2 reformas).
11. Adolfo López Mateos (10 reformas).
12. Gustavo Díaz Ordaz (17 reformas).
13. Luis Echeverría Álvarez (36 reformas).
14. José López Portillo (32 reformas).
15. Miguel de la Madrid Hurtado (58 reformas).
16. Carlos Salinas de Gortari (45 reformas).
17. Ernesto Zedillo Ponce de León (50 reformas hasta diciembre de 1996).

a/ No se contemplan los artículos transitorios. La contabilidad de las modificaciones es por el número de artículos reformados por año.

Fuente: Elaborado con datos de UNAM-IURE y *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas y adiciones 1917-1994*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1994.

Ahora bien, si consideramos el número total de reformas hechas a la Constitución desde 1917, un poco menos de la mitad fueron realizadas entre diciembre de 1982 y diciembre de 1996, como lo muestra la siguiente gráfica.

Gráfica 4.2: Porcentaje de reformas constitucionales, 1917-1996



a/ Incluye reformas hasta noviembre de 1982 (no incluye artículos transitorios).

b/ Incluye reformas de diciembre de 1982 hasta diciembre de 1996 (no incluye artículos transitorios).  
Fuente: Elaborado con datos de UNAM-IURE y *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas y adiciones 1917-1994*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1994.

La Constitución tiene ciento treinta y seis artículos (sin contar los transitorios). Entre el 1 de diciembre de 1982 y el 31 de diciembre de 1996, sesenta y ocho artículos fueron modificados y sesenta y ocho no tuvieron cambios. Esto significa que el 50% de los artículos constitucionales fueron modificados en una o más ocasiones durante ese periodo.

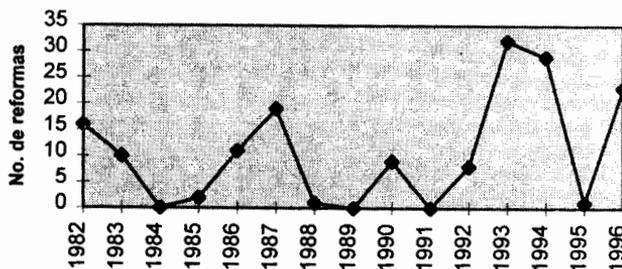
Gráfica 4.3: Porcentaje de artículos constitucionales reformados, 1982-1996



Fuente: Elaborado con datos de UNAM-IURE y del *Diario Oficial de la Federación*. No incluye artículos transitorios.

En cuanto al ritmo de las reformas, éstas se concentraron principalmente entre 1993 y 1996; es decir, corresponden a los últimos años del sexenio del presidente Salinas y los primeros años del mandato del presidente Zedillo. Resulta interesante observar que, en los últimos años del periodo del presidente De la Madrid, la actividad de reforma constitucional fue, proporcionalmente, la más elevada respecto de los otros años de ese sexenio.

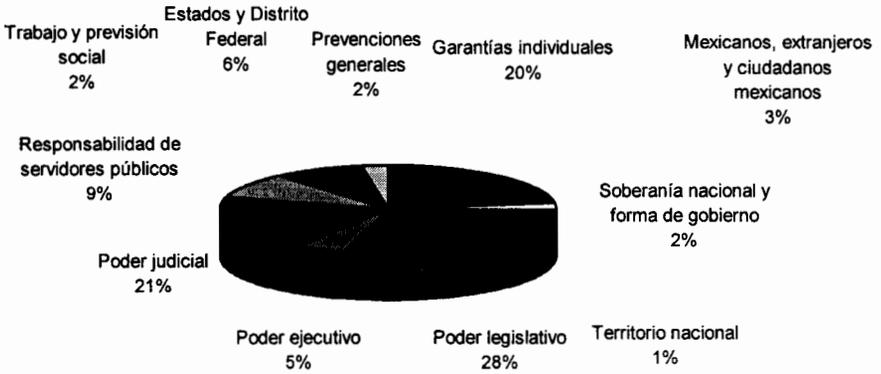
Gráfica 4.4: Número de reformas constitucionales por año, 1982-1996



Fuente: Elaborado con datos de UNAM-IURE y del *Diario Oficial de la Federación*. La contabilidad incluye el número de artículos reformados por año sin incluir los transitorios.

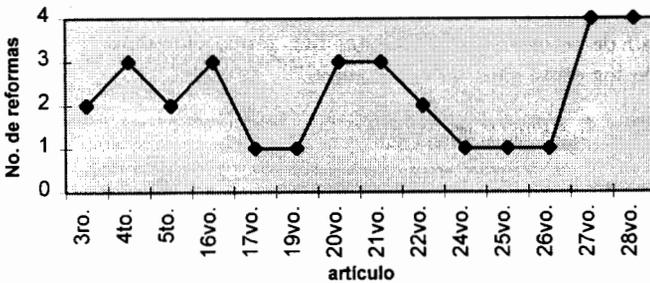
Ahora bien, si consideramos las materias reformadas, veremos que éstas se concentran en la estructura y facultades de los poderes Legislativo, Judicial y en materia de garantías individuales (69% del total) como lo muestra la siguiente gráfica.

Gráfica 4.5: Materias constitucionales modificadas en porcentajes

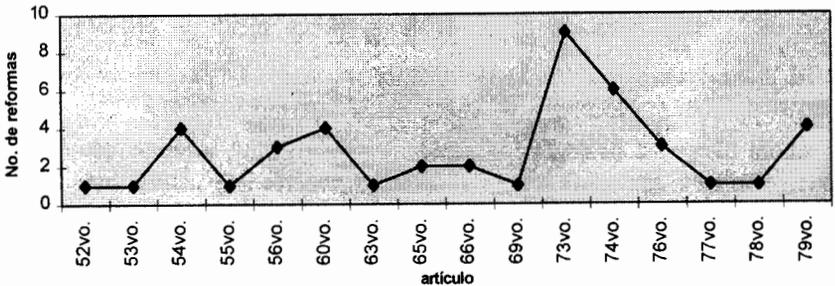


Un análisis más detallado muestra que algunos artículos se modificaron en más de una ocasión, lo que demuestra la importancia relativa de ciertas materias. Las siguientes gráficas muestran los casos más interesantes:

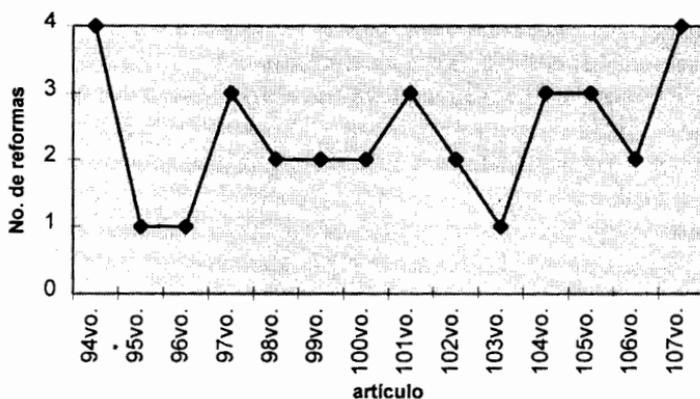
Gráfica 4.6: Artículos reformados en materia de garantías individuales



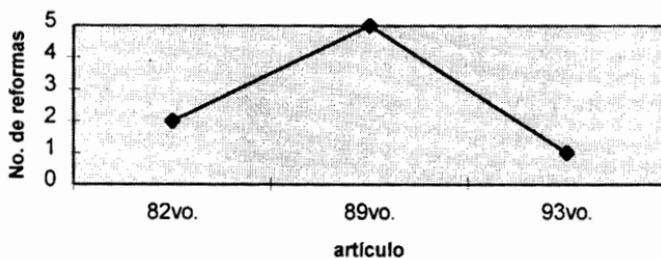
Gráfica 4.7: Artículos reformados en materia de Poder Legislativo



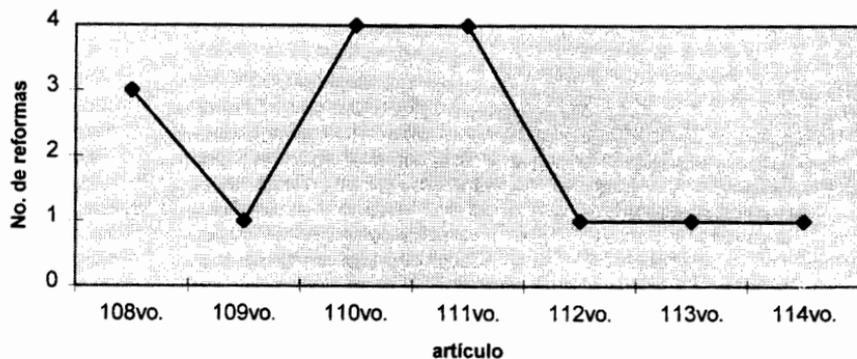
Gráfica 4.8: Artículos reformados en materia de Poder Judicial



Gráfica 4.9: Artículos reformados en materia de Poder Ejecutivo



Gráfica 4.10: Artículos reformados en materia de responsabilidad de los servidores públicos



Una de las características más importantes de las reformas que analizamos fue la modificación de algunos artículos constitucionales que contenían lo que algunos especialistas han denominado como los “principios básicos” de la Constitución mexicana.<sup>18</sup> En efecto, las modificaciones incluyen los ámbitos de los derechos humanos (*i. e.* educación, salud, vivienda y garantías de proceso penal), de las comunidades indígenas, el económico, el agrario, el electoral, la estructura y funciones del Congreso (Cámara de Diputados, de Senadores y Comisión Permanente), del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, la responsabilidad de servidores públicos y relaciones Estado-Iglesia.<sup>19</sup> El anexo 1 de este trabajo presenta un examen de cada una de las reformas constitucionales durante el periodo que analizamos.<sup>20</sup>

Las modificaciones acumuladas desde 1917 han transformado sustancialmente el rostro de la Constitución mexicana. Aunque ésta conserva aún características que preservan su identidad, su contenido y el diseño institucional es distinto al que contenía originalmente. Esto no debe sorprendernos, pues, si la realidad del país se ha modificado, sería irreal pensar que la Constitución se mantuviera intacta. Lo que nos importa es destacar que, en los últimos años, las reformas constitucionales han modificado algunos elementos que habían sido considerados piedras angulares del sistema; en particular, las reformas a los artículos 3, 4, 26, 27, 28, 94, 41, y 130. Esto significa que al diseño original se sobrepuesto un “nuevo modelo”, causa y consecuencia de las transformaciones que ha sufrido el país. Este “modelo” de diseño imperfecto coexiste, al menos en ciertos elementos, en tensión con el otro. Esto tiene importantes consecuencias jurídicas, políticas y simbólicas que, como veremos adelante, crean y reproducen las condiciones reales del país. El reciente debate sobre una nueva Constitución se inscribe en este contexto y muestra bien la dificultad que genera la situación actual.<sup>21</sup> Las reformas constitucionales son apenas el aspecto más visible del cambio efectuado en el subsistema jurídico mexicano; por ello, analizaremos en seguida la situación a nivel de la legislación federal.

18 Éstos son: la declaración de derechos humanos, la soberanía, la división de poderes, el sistema representativo, el régimen federal, la justicia constitucional y la supremacía del Estado sobre las iglesias. Véase Carpizo, Jorge, *op. cit. supra*, nota 15, pp. 1,713 y ss.

19 Véase estudios específicos en Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, UNAM, 1994.

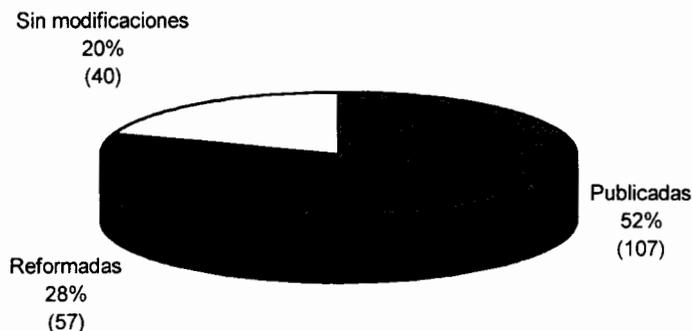
20 Entre estas destacan las reformas a los artículos 3 (dos reformas), 4 (tres reformas), 27 (cuatro reformas), 28 (cuatro reformas), 41 (tres reformas), 73 (nueve reformas), 76 (tres reformas), 79 y 94 (cuatro reformas cada uno), 97, 104 y 105 (tres reformas cada uno), 107 (cuatro reformas), 110 y 111 (tres reformas cada uno), 123 (cuatro reformas) y 130 (una reforma).

21 Véase por ejemplo Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996, pp. 33-58.

## 2. Las leyes

Si consideramos el conjunto de la legislación federal mexicana vigente<sup>22</sup> hasta diciembre de 1996, excluyendo aquélla aplicable al Distrito Federal, tenemos un conjunto de doscientos cuatro instrumentos (véanse los anexos 2 y 3 de este trabajo).<sup>23</sup> Una primera observación es que de este conjunto, en el periodo que comprende del 1 de diciembre de 1992 al 31 de diciembre de 1996, ciento siete leyes fueron publicadas nuevas, cincuenta y siete fueron reformadas y únicamente cuarenta no sufrieron modificación alguna. La siguiente gráfica muestra esta situación.

*Gráfica 4.11: Modificaciones a la legislación federal, 1982-1996<sup>a/</sup>*



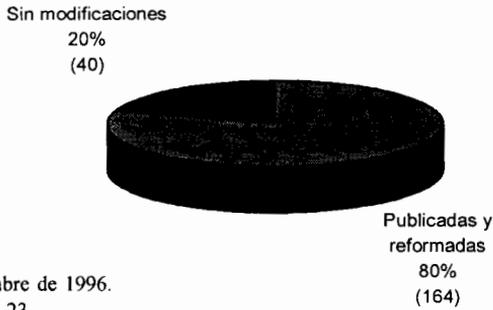
a/ Al 31 de diciembre de 1996. Fuente: véase nota 23.

Si tomamos el mismo conjunto y agregamos las leyes publicadas y las reformadas (puesto que en algunos casos las reformas fueron sustantivas), obtenemos el siguiente resultado:

22 La determinación del criterio de vigencia de una ley, que podría parecer obvio, en realidad no lo es tanto. En efecto, una práctica frecuente es incluir un artículo transitorio en los decretos de promulgación o reformas a la legislación que establece, con algunas variantes, "se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la presente ley". Este método de derogación implícita presenta el problema de determinar qué disposiciones están aún vigentes; en particular, respecto de leyes cuyo contenido podría considerarse derogado por cambios posteriores a su fecha de promulgación, pero que no se "oponen" en sentido estricto o bien que nunca han sido expresamente derogadas.

23 Las fuentes para este análisis fueron: H. Cámara de Diputados LV legislatura, *La legislación federal*, 2a. ed., México, Cenedic, 1994 (disco compacto), los índices del *Diario Oficial de la Federación* y el sistema UNAM-IURE. El anexo 2 contiene la legislación federal ordenada por fecha de publicación; el anexo 3 contiene el mismo conjunto de instrumentos ordenados por la fecha de la última reforma a esa ley.

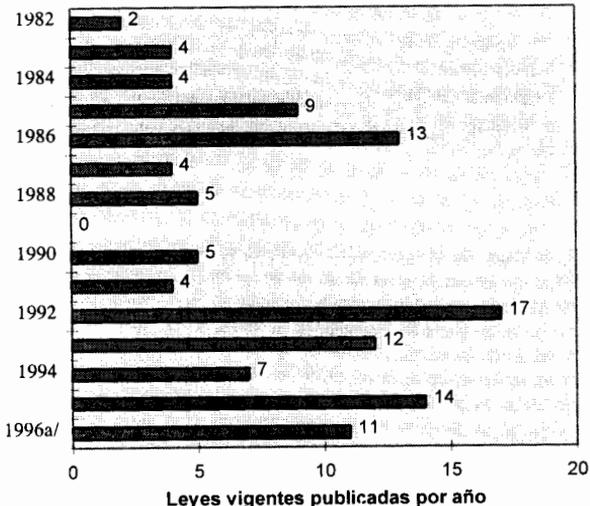
Gráfica 4.12: Modificaciones agregadas a la legislación federal, 1982-1996<sup>a/</sup>



a/ Al 31 de diciembre de 1996.  
Fuente: véase nota 23.

El ritmo del cambio no fue uniforme y la actividad legislativa se concentró en dos periodos. El primero comprende los años 1985 y 1986 en el que se publicaron veintidós leyes nuevas. El segundo, más importante, va de 1992 a 1995 en que se promulgaron un total de sesenta y una leyes. En otras palabras, un porcentaje muy significativo de la legislación vigente se generó durante los últimos tres años del sexenio de Carlos Salinas y el primero de Ernesto Zedillo. Este periodo coincide con el de mayor actividad en el número de reformas constitucionales (ver *supra*, gráfica 4.4).

Gráfica 4.13: Número de leyes vigentes publicadas por año<sup>a/</sup>



a/ Incluye del 1 de diciembre de 1982 hasta 31 de diciembre de 1996.

En síntesis, el 80% de la legislación federal mexicana fue modificada durante el periodo que analizamos. Se trató de una auténtica revolución silenciosa que transformó prácticamente el conjunto del panorama del derecho en México.<sup>24</sup> Un análisis más detallado nos permitirá dimensionar este fenómeno.

Consideraremos, en primer término, los cuarenta instrumentos que no se modificaron. El siguiente cuadro muestra que muchas de esas leyes son obsoletas (*i. e.* la Ley sobre el Destino de los Bonos del Enemigo). Otras son leyes orgánicas de instituciones autónomas, educativas o culturales relativamente estables (*i. e.* las Leyes Orgánicas de la UNAM o de la UAM).<sup>25</sup> En algunos casos son instrumentos que pueden considerarse de hecho derogados (*i. e.* la Ley de Fomento Agropecuario o la Ley del Servicios de Inspección Fiscal) o regulan instituciones que no se han modificado (*i. e.* el Estatuto de las Islas Marías o la Ley del Servicio Militar). Más interesante es el caso de algunas leyes que, aunque no se han modificado aún, están al centro de un debate importante y que en un futuro próximo es muy probable que se modifiquen total o parcialmente (*i. e.* la Ley de Imprenta). Estas modificaciones completarían el proceso de “modernización” de la legislación nacional.

*Cuadro 4.14: Listado de leyes no modificadas entre 1982 y 1996*

<i>Ley</i>	<i>Publicación</i>	<i>Última reforma</i>
Ley de Imprenta	12-IV-17	
Ley de la Defensoría de Oficio en el Fuero Federal	9-II-22	
Ley Orgánica de los Tribunales Militares	22-VI-29	24-II-31
Ley de Asociaciones Agrícolas	27-VIII-32	
Ley de Subsidios para Empresas de Aviación	31-X-32	
Ley de Responsabilidad Limitada de Interés Público	31-VIII-34	
Ley sobre el Contrato de Seguro	31-VIII-35	5-I-66
Ley del Servicio de Inspección Fiscal	13-IV-36	31-XII-46
Ley para Conservar la Neutralidad del País	10-XI-39	
Estatuto de las Islas Marías	30-XII-39	
Ley del Servicio Militar	11-IX-40	25-X-44

24 En realidad, en otros sexenios (por ejemplo, el de Luis Echeverría y el de López Portillo) hubo una intensa actividad legislativa. La diferencia radica en que esa actividad no transformó con la misma magnitud el ámbito jurídico. Esta hipótesis, para ser probada, requeriría del análisis de la actividad legislativa de otros periodos que, lamentablemente, no podemos incluir en este trabajo. Esta línea de investigación queda abierta para trabajos posteriores.

25 Resulta interesante observar que ninguna de las leyes orgánicas de las instituciones más importantes de educación superior ha sido modificada. Ellas incluyen las leyes orgánicas de la UNAM, de la UAM, del Instituto Politécnico Nacional, de la Universidad Autónoma de Chapingo, de la Universidad del Ejército y la Fuerza Aérea y la Ley Orgánica del CONACYT.

<i>Ley</i>	<i>Publicación</i>	<i>Última reforma</i>
Ley para la Comprobación, Ajuste y Cómputo de Servicios en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos	31-XII-43	18-XII-75
Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México	6-I-45	
Ley que Crea el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura	31-XII-46	11-XII-50
Ley Federal de Juegos y Sorteos	31-XII-47	
Ley que Crea el Instituto Nacional Indigenista	4-XII-48	
Ley Orgánica del Seminario de Cultura Mexicana	31-XII-49	
Ley en Favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado	7-I-50	19-I-67
Ley que Declara Reservas Mineras Nacionales los Yacimientos de Uranio, Torio y las demás Substancias de las cuales se Obtengan Isótopos Endibles que Puedan Producir Energía Nuclear	26-I-50	
Ley para la Depuración y Liquidación de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal	28-XII-50	
Ley sobre el Destino de los Bonos del Enemigo	31-XII-51	21-I-52
Ley que Determina que respecto de los Impuestos de Importación y Exportación sólo Son Procedentes las Exenciones Consignadas en la Ley Aduanal	10-I-52	
Ley sobre Construcción de Cercas en Predios no Edificados	30-XII-53	31-XII-68
Ley Reglamentaria del Artículo 119 de la Constitución General de Los Estados Unidos Mexicanos	9-I-59	
Ley sobre la Zona Exclusiva de Pesca de la Nación	20-I-67	
Ley que Crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	29-XII-70	31-XII-74
Ley Orgánica de la Universidad Autónoma Metropolitana	17-XII-73	
Ley que Crea la Universidad Autónoma de Chapingo	30-XII-74	30-XII-77
Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares	31-XII-74	
Ley que Crea la Universidad del Ejército y Fuerza Aérea	29-XII-75	
Ley General de Crédito Rural	5-IV-76	
Ley de Sociedades de Solidaridad Social	27-V-76	
Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	26-VI-76	11-I-82
Ley de Disciplina de la Armada de México	26-XII-78	
Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda	29-XII-78	
Ley para la Coordinación de la Educación Superior	29-XII-78	
Ley Reglamentaria de la Fracción V del Artículo 76 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos	29-XII-78	
Ley de Fomento Agropecuario	2-I-81	
Ley Orgánica del Instituto Politécnico Nacional	29-XII-81	

El análisis de la legislación modificada permite identificar los sectores en los que los cambios fueron más significativos y que, *grosso modo*, corresponden a las transformaciones señaladas en el capítulo tercero de este trabajo. A continua-

ción, señalaremos los grandes sectores en los que se concentran los cambios.<sup>26</sup> El anexo 4 contiene los detalles de publicación o reforma de cada ley agrupada por sectores.

- *Economía*: Éste es probablemente el sector donde los cambios fueron más completos, pues incluyó modificaciones en el régimen de la planeación económica, la deuda pública, la moneda, la inversión extranjera, el comercio exterior, las aduanas, el petróleo, el gas, la energía eléctrica y nuclear, la minería, la pesca, el turismo, los bosques, el agua, el mar, la cinematografía, la microindustria y la actividad artesanal, la protección al consumidor, la competencia económica, la metrología y la normalización, la propiedad intelectual y algunos aspectos de la expropiación.
- *Agricultura*: Conjuntamente con las reformas al artículo 27 constitucional, la mayor parte de la legislación en materia agraria se modificó para establecer un nuevo régimen que incluyó una nueva Ley Agraria, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, la Ley de Asociaciones Ganaderas y la Ley que Crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura. A estas leyes se añaden las modificaciones en la regulación en materia de sanidad vegetal, sanidad animal y otras reformas anteriores a la reforma constitucional en materia de café, producción, certificación y comercio de semillas, y distritos de desarrollo rural.
- *Banca y servicios financieros*: Como señalamos en el capítulo tercero de este trabajo,<sup>27</sup> la reestructuración de los servicios de banca y crédito posteriores a la privatización de la banca, la apertura financiera (*i. e.* la inversión extranjera en instituciones de crédito y el establecimiento de filiales de bancos extranjeros en México) y la autonomía del banco central han sido unos de los elementos importantes en el nuevo diseño económico. Por ello, desde el punto de vista sustantivo, ha habido importantes modificaciones en materia de instituciones de crédito, mercado de valores, agrupaciones financieras, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, sociedades de inversión, instituciones y sociedades mutualistas y de seguros e instituciones de fianzas. Desde el punto de vista institucional, destacan las modificaciones en las leyes orgánicas del Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, el Patronato del Ahorro Nacional, Nacional Financiera, los Bancos Nacional de Comercio Interior, Nacional de Comercio Exterior, Nacional de Obras y Servicios Pú-

26 La agrupación de la legislación en “sectores” es difícil, pues una misma ley puede clasificarse en varios. Otras leyes, por su carácter *sui generis*, resisten la clasificación. Adicionalmente, los criterios de categorización pueden ser múltiples. El ejercicio pretende únicamente destacar grandes conjuntos con criterios que, en última instancia, son arbitrarios.

27 Véase *supra* capítulo tercero, sección I, B, 2, c).

blicos, Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada y el Sistema Banrural y la creación de la Afores.

- *Operaciones e instituciones mercantiles*: Junto con los servicios financieros, se modificó también el régimen de las operaciones e instituciones mercantiles; en particular, algunos aspectos de los títulos y operaciones de crédito, las quiebras y suspensión de pagos, las sociedades mercantiles y las sociedades cooperativas. Se creó la figura de los corredores públicos, se modificó el Código de Comercio, especialmente en materia de arbitraje comercial,<sup>28</sup> y se expidió una nueva Ley de Cámaras Empresariales.
- *Comunicaciones y transportes*: Uno de los cambios regulatorios más significativos se dio en el sector de comunicaciones y transportes el cual, con la excepción del régimen de la radio y la televisión que sufrió cambios menores, incluyó un nuevo régimen en materia de telecomunicaciones (incluido por vía satélite), aviación civil, ferrocarriles, navegación, puertos, caminos, puentes y autotransporte federal, servicio postal e información estadística y geográfica.
- *Administración pública*: La reestructuración del Estado desde 1982 obligó a frecuentes cambios en la legislación aplicable a la organización y funciones de la administración pública, incluyendo algunos de sus organismos descentralizados más importantes. En esta materia encontramos cambios en las leyes orgánicas de la administración pública federal, de las entidades paraestatales, del servicio exterior, de Petróleos Mexicanos, de la Procuraduría General la República y de la Lotería Nacional. En materia de funciones administrativas, se generó un nuevo régimen en materia de responsabilidad de los servidores públicos, adquisiciones y obras públicas, procedimiento administrativo, presupuesto, contabilidad y gasto público y bienes nacionales.
- *Fiscal*: Esta materia que, por su propia naturaleza, es uno de los sectores más dinámicos, fue también objeto de modificaciones profundas ligadas a la reestructuración de las finanzas públicas. Los cambios comprenden el conjunto de la legislación fiscal e incluyen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley del Servicio Público de Tesorería de la Federación y las leyes de los impuestos de exportación, importación, renta, valor agregado, al activo, automóviles nuevos, especiales sobre producción y servicios, tenencia y uso de automóviles, adquisición de inmuebles así como la Ley Federal de Derechos.
- *Seguridad social y trabajo*: Uno de los cambios más importantes en el nuevo diseño del Estado es el referente a la seguridad social. En esta materia encontramos modificaciones en el régimen de seguridad social, la introducción de los sistemas de ahorro para el retiro, así como modificaciones en materia de salud, vivienda y asistencia social. Institucionalmente, se registran cambios re-

28 Ver anexo 7 de este trabajo.

cientes en el régimen del IMSS, del ISSSTE y del INFONAVIT. Es importante destacar que no se han registrado cambios significativos en la legislación laboral.<sup>29</sup>

- *Educación*: Como señalamos oportunamente, la educación es uno de los sectores clave para el desarrollo del país. En esta materia, a los cambios al artículo 3 de la Constitución se sumó una nueva Ley General de Educación, y cambios menores en materia de bibliotecas, monumentos y zonas arqueológicas y construcción de escuelas. En esta materia vale la pena insistir en que, con la excepción del INAH, no ha habido modificaciones en la mayor parte de las leyes orgánicas de las instituciones de educación superior.<sup>30</sup> Finalmente, cabe señalar las modificaciones al régimen de los derechos de autor.
- *Fuerzas Armadas*: Una parte muy importante del régimen jurídico del ejército, la armada y la fuerza aérea fue modificado entre 1985 y 1986. Se expidió un Código de Justicia Militar nuevo en 1993 y se reformó en 1994.
- *Electoral*: Uno de los sectores donde los cambios han sido más importantes y difíciles es el que se refiere a materia electoral. Entre 1978 y 1996, la regulación electoral fue modificada en cinco ocasiones<sup>31</sup> para producir un régimen que ha evolucionado y transformado radicalmente el panorama de las reglas y las instituciones en materia electoral e incluyen una ley específica en materia de medios de impugnación en materia electoral.
- *Poder Judicial*: Las reformas constitucionales al Poder Judicial de 1994 obligaron a expedir una nueva la Ley Orgánica del Poder Judicial así como la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional. La Ley de Amparo tuvo modificaciones menores.
- *Derechos humanos*: Destacan en esta materia la expedición de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura y la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público y la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.
- *Derecho penal*: En materia penal, aunque no se ha expedido un nuevo Código Penal, el número e importancia de sus modificaciones,<sup>32</sup> sumadas a otra legislación aplicable (entre otras, el procedimiento penal, la extradición internacional, la readaptación social de sentenciados, el tratamiento de menores infractores y la delincuencia organizada) configuran de hecho un nuevo régimen en la materia.

29 A nivel constitucional, el artículo 123 sufrió cuatro reformas menores (ver anexo 1). La última reforma a la Ley Federal del Trabajo data de 1988 y de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de 1984.

30 Véase *supra* nota 25.

31 Las reformas se dieron en 1978, 1986, 1989, 1993-1994 y 1996.

32 Véase el detalle de sus modificaciones en el anexo 5 de este trabajo.

- *Derecho civil*: En esta materia, los cambios no han sido extraordinariamente significativos, y se concentran en materia de familia, menores, testamentos y arrendamiento. Vale la pena destacar, sin embargo, las modificaciones al artículo 1,927 que establece la responsabilidad civil directa del Estado.<sup>33</sup>
- *Medio ambiente*: La columna vertebral de la legislación federal en materia de medio ambiente, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Medio Ambiente, se expidió en 1988. Recientemente, después de muchas discusiones, en octubre de 1996 el Congreso aprobó reformas a este instrumento. Sin embargo, debe destacarse que otras leyes contienen disposiciones “ambientales” importantes; entre otras, las de pesca, forestal, turismo, asentamientos humanos, aguas nacionales, metrología y normalización y salud.
- *Otros*: Existen otros sectores donde las modificaciones fueron importantes entre los cuales cabe destacar las materias de población, asentamientos humanos, celebración de tratados, y protección al comercio exterior y la inversión de normas extranjeras que contravengan el derecho internacional. Analizaremos en seguida los aspectos relacionados con el ámbito internacional.

### 3. Los tratados internacionales

México ha celebrado tratados internacionales desde el inicio de su vida como nación independiente, y éstos han jugado siempre un papel importante en las relaciones del país con el exterior. Durante años, México celebró una enorme cantidad de tratados internacionales (la Secretaría de Relaciones Exteriores registra dos mil ciento once tratados internacionales firmados por México entre 1917 y 1993);<sup>34</sup> sin embargo, su uso en derecho interno era limitado y nadie parecía darle importancia a su aplicación a pesar de que, conforme al artículo 133 constitucional, eran derecho interno. Los requisitos formales de aprobación y publicación eran cumplidos aleatoriamente y, a veces, pasaban años antes de que un tratado fuera debidamente publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.<sup>35</sup>

Lo anterior puede explicarse, entre otras razones, porque, siendo México una economía cerrada, su subsistema jurídico era también “cerrado” y las relaciones jurídicas se establecían fundamentalmente entre los agentes internos. En otras palabras, no existían intercambios suficientes con el exterior como para generar

33 Véase anexo 6 de este trabajo.

34 Secretaría de Relaciones Exteriores, *Tratados internacionales celebrados por México*, México, SRE-Cenedic-Universidad de Colima, 1993 (disco compacto).

35 Esto explica la dificultad de determinar el universo de las obligaciones internacionales de México. La misma compilación de la Secretaría de Relaciones Exteriores tiene muchas lagunas y datos faltantes o equivocados.

la necesidad de aplicar normas internacionales.<sup>36</sup> Durante más de sesenta años, sólo de manera incidental se aplicaron las normas de los tratados internacionales y raramente surgieron conflictos entre las normas producidas internacionalmente y el orden jurídico interno. Por ello, los tratados eran instrumentos de muy escasa aplicación y dominio de sectores muy especializados.

Las nuevas condiciones tanto internas como internacionales han modificado radicalmente la situación descrita anteriormente. En efecto, y como ya lo explicamos en la primera parte de este trabajo, existen algunos ámbitos normativos en los que el derecho internacional desempeña cada vez un papel más importante que impacta directamente en el derecho interno. Simultáneamente, la transformación del modelo económico (de una economía cerrada a una abierta) obligó a una mayor interacción con el sistema internacional y aun con otros sistemas jurídicos.<sup>37</sup> En otras palabras, los tratados internacionales han comenzado a regular algunos sectores que son cada vez más importantes desde el punto de vista interno. Finalmente, ciertos agentes externos tienen interés en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de México, generando así un mayor escrutinio e incluso presión para lograr su cumplimiento. Por todo lo anterior, el peso específico de los tratados internacionales en el derecho mexicano es cada vez mayor.

El ejemplo paradigmático de esta situación fue la discusión alrededor de la negociación del TLCAN y sus acuerdos complementarios en materia de medio ambiente y trabajo;<sup>38</sup> sin embargo, dicha discusión fue sólo el aspecto más visible de un proceso que había comenzado años antes en otros sectores, particular-

36 Puede establecerse la hipótesis que la extensión y complejidad de las reglas y procedimientos jurídicos está directamente relacionada con la intensidad y magnitud del intercambio comercial, la sofisticación de los agentes que intervienen en el comercio y las probabilidades del surgimiento de conflictos que no tengan posibilidad de solución política. En otras palabras, a mayor complejidad del intercambio, mayor necesidad de reglas jurídicas que permitan la operación previsible del sistema y los mecanismos eficientes de solución de controversias. En un contexto de economías cerradas, estos intercambios son limitados. Por el contrario, en uno de apertura de mercados, la proliferación de los intercambios comerciales y su juridización a través de instrumentos legales (sean estos aplicables a las relaciones entre Estados o a los transacciones entre particulares) conduce necesariamente a una mayor interacción entre las normas de los distintos sistemas jurídicos, incluidas las normas de carácter internacional.

37 El ejemplo "negativo" más claro de esta situación en el efecto de las medidas unilaterales de Estados Unidos que afectan el comercio y la inversión mexicanas. Para contrarrestar éstas, se expidió la Ley de Protección al Comercio y la Inversión de Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional, cuya eficacia es más simbólica que real, pero que pone de manifiesto la interrelación de los sistemas jurídicos.

38 Véase Fix Fierro, Héctor, y López Ayllón, Sergio, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la globalización del derecho. Una visión desde la sociología y la política del derecho", en Witker, Jorge (ed.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, México, UNAM, 1993, vol. 1, pp. 38 y ss.

mente el de los derechos humanos,<sup>39</sup> y que suponía el replanteamiento tanto del papel del derecho internacional en el derecho interno,<sup>40</sup> como del sistema de recepción de los instrumentos internacionales en el derecho interno mexicano. Antes de entrar en el análisis cuantitativo de los tratados internacionales celebrados por México, analizaremos brevemente esta situación.

#### a) La recepción de los tratados internacionales

La recepción de los tratados internacionales en el derecho mexicano está regulada fundamentalmente por el artículo 133 de la Constitución,<sup>41</sup> que establece que los tratados internacionales que celebre el presidente de la República, con aprobación del Senado, y que estén de acuerdo con la Constitución, son la “Ley Suprema de toda la Unión”.<sup>42</sup> En otras palabras, sujetos a las condiciones que establece el mismo artículo 133, los tratados internacionales son “ley” y tienen aplicación directa.<sup>43</sup> Por ello, como regla general, en México no se requiere de un acto legislativo posterior que implemente las obligaciones de los tratados en el derecho interno, pues éstos tienen el carácter de autoaplicativos.<sup>44</sup>

39 Véase, por ejemplo, VV. AA., *Los tratados sobre derechos humanos y la legislación mexicana*, México, UNAM, 1981. Un ejemplo concreto lo encontramos en materia del derecho a la información en que la reforma constitucional debe ser complementada con los artículos 19 de Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el 12 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Véase López Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1984, pp. 122 y ss.

40 Esta cuestión implica en el fondo un problema de política jurídica mayor. Al respecto, véase Jackson, John H., “Status of Treaties in Domestic Legal Systems. A Policy Analysis”, *American Journal of International Law*, vol. 86, núm. 2, 1992, pp. 310-340, y Chayes, Abram, y Handler Chayes, Antonia, *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge-Londres, Harvard University Press, 1995.

41 El texto del artículo 133 establece: “esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”. Otros artículos constitucionales aplicables en materia de tratados internacionales son los siguientes: 15, 76, fracción I, 89, fracción X, 104, 107 y 117, fracción I.

42 Este artículo, que se introdujo por primera vez en la Constitución mexicana de 1857, está inspirado de manera casi literal en el párrafo segundo del artículo VI de la Constitución de Los Estados Unidos de América. Tena Ramírez, F., *Derecho constitucional mexicano*, 18 ed., México, Porrúa, 1981, pp. 413 y ss.

43 La Corte ha reiterado este principio en diversas tesis; por ejemplo, en relación con la obligatoriedad del Convenio de París para la protección de la propiedad industrial, se determinó que “debe estimarse que de conformidad con el artículo 133 de la Constitución General de la República tiene categoría de Ley Suprema de la Unión, por lo cual las autoridades competentes están obligadas a acatarlo [...]”. Apéndice 1985, segunda sala, parte III, contradicción de tesis 421, p. 751.

44 No obstante lo anterior, la doctrina reconoce que ciertas disposiciones contenidas en los tratados internacionales, denominadas “heteroaplicativas”, requieren de un desarrollo legislativo posterior para poder ser operativas.

Durante años, cuando la materia de los tratados internacionales tenía una importancia relativamente menor en el subsistema jurídico interno, este sistema de recepción raramente provocó problemas. Claramente establecido el principio de la supremacía constitucional,<sup>45</sup> la aplicación interna de los tratados era poco frecuente.

Sin embargo, la proliferación en el número y, sobre todo, la importancia de los tratados internacionales (véase *infra*) así como el interés que los agentes jurídicos internos<sup>46</sup> y externos<sup>47</sup> otorgan a su cumplimiento reavivó un debate, no resuelto aún del todo, sobre el lugar que ocupan éstos en el orden jurídico interno; en particular, los problemas de conflicto entre los tratados y las leyes.<sup>48</sup> En

45 En 1934, una reforma al artículo 133 de la Constitución dejó claramente establecido que los tratados internacionales tienen que estar “de acuerdo” con la Constitución.

46 Por ejemplo, el uso de los convenios de la OIT celebrados por México en distintos foros, incluso el judicial. Así, el Sindicato de Solidaridad de los Trabajadores de los Poderes del Estado de Oaxaca y Organismos Descentralizados que presentó un recurso en contra de la resolución de la Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes de ese mismo estado que les negó el registro como organización sindical violando las garantías del artículo 9 y 123 constitucional y el Convenio 87 de la OIT en la materia. El asunto fue resuelto por el pleno de la Corte en su sesión del 21 de mayo de 1996, favorablemente a los quejosos. Véase Cossío, José Ramón, “Sindicación burocrática y activismo judicial”, *Este País*, núm. 67, octubre de 1996, pp. 22-24.

47 Ejemplo de esto son los procedimientos que por supuestas violaciones a la legislación ambiental y laboral de México han iniciado diversas ONG, de conformidad con los Acuerdos de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte. En materia ambiental, se han iniciado seis procedimientos, de conformidad con los artículos 14 y 15 del Acuerdo de Cooperación Ambiental. Véase Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte, Página electrónica, <http://cec.org/spanish/index.html>, diciembre de 1996. En materia laboral, las oficinas nacionales de México y Estados Unidos han iniciado también varios casos por supuestas violaciones a la legislación laboral. Véase *North American Agreement on Labor Cooperation. A Guide*, Washington D. C., U. S. National Administrative Office, febrero de 1995. Otro ejemplo son los siete procedimientos de revisión por paneles binacionales en contra de resoluciones definitivas de la SECOFI en materia de *dumping* que se habían iniciado hasta octubre de 1996, de conformidad con el capítulo XIX del TLCAN. Véase Sección Mexicana del Secretariado de los Tratados de Libre Comercio, *Informe sobre los casos de solución de controversias del capítulo XIX y XX del TLCAN*, México, 7 de octubre de 1996 (mimeo).

48 La bibliografía sobre esta cuestión es muy extensa. Señalaremos únicamente algunas referencias que consideramos entre las más importantes: Adame Goddard, Jorge, “El Tratado de Libre Comercio en el orden jurídico mexicano”, en *op. cit. supra*, nota 38, vol. 1, pp. 79-108; Aguilar Álvarez, Guillermo, “Marco jurídico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en Valdez Abascal, Rubén, y Romero, J. E. (eds.), *La modernización del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1994, pp. 601-634; Carpizo, Jorge, “La interpretación del artículo 133 constitucional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año II, núm. 4, enero-abril de 1969, pp. 3-33; Martínez Báez, Antonio, “La Constitución y los tratados internacionales”, *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, t. VIII, núm. 30, abril-junio de 1946, pp. 167-181; Palacios Treviño, Jorge, *Tratados: legislación y práctica en México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986; Patiño Manfer, Ruperto, “Los tratados internacionales en la Constitución mexicana”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, vol. XLII, núms. 181-182, 1982, pp. 93-108; Seara Vázquez, M., *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1976; Vázquez Pando, F., “Jerarquía del Tratado de Libre Comercio en el sistema constitucional mexicano”, *Panorama jurídico del Tratado de Libre Comercio*, México, Universidad Iberoamericana, 1992, pp. 35 y ss.

esta materia, tanto la doctrina<sup>49</sup> como la jurisprudencia<sup>50</sup> se han alejado de un enfoque que planteaba el problema del lugar de los tratados en el orden jurídico interno como una cuestión de jerarquía de leyes, para adoptar otro que resuelve posibles incongruencias entre leyes internas y tratados internacionales en razón de su ámbito de aplicación. Por otro lado, en alguna legislación reciente se han incorporado disposiciones que establecen que sus reglas son de orden público y aplicación general “sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados o convenios internacionales en los que México sea parte”.<sup>51</sup> Mediante esta redacción, se pretende asegurar por la vía legislativa “la coexistencia armónica de esas normas (las internacionales) con la legislación nacional”<sup>52</sup> y con ello se “admite la existencia de distintos ámbitos de aplicación”.<sup>53</sup>

Lo anterior implica que, cada vez con mayor frecuencia, se utilizará los tratados internacionales como normas de derecho interno. Por ello, vale la pena preguntarse si el sistema de recepción directa es el más conveniente y permite una adecuada articulación entre el orden interno y el orden externo.<sup>54</sup> Los problemas se plantean al menos a dos niveles. El primero, de forma, es respecto del órgano que interviene en la aprobación de los tratados que, conforme a la Constitución, es únicamente el Senado excluyendo a la Cámara de Diputados. El se-

49 En particular, Adame, Jorge, *op. cit. supra*, nota 48; Aguilar, *op. cit. supra*, nota 48, y Vázquez Pando, *op. cit. supra*, nota 48.

50 En la sesión del 2 de marzo de 1994, el pleno de la Suprema Corte, con ocasión de una contradicción de tesis en relación con la aplicación del protocolo sobre uniformidad del régimen legal de los poderes, sostuvo que “para examinar la validez formal de un poder otorgado por una sociedad en el extranjero que esté destinado a surtir efectos en México, no debe atenderse a los requisitos de forma que otras leyes nacionales —como las del Notariado del Distrito Federal y de los Estados, los Códigos Civiles federal y locales, el Código de Comercio o la Ley General de Sociedades Mercantiles— exijan para el otorgamiento de poderes en México, ni a la interpretación jurisprudencial que de las mismas se haya elaborado, sino a lo preceptuado por el artículo I del Protocolo sobre Uniformidad del Régimen Legal de los Poderes, ratificado por México y publicado por el *Diario Oficial de la Federación*, toda vez que sus reglas deben entenderse incorporadas al derecho nacional en términos del artículo 133 de la *Ley Fundamental* y, por lo mismo, de observancia obligatoria y de aplicación directa en esta materia, por cuanto regulan específicamente los poderes otorgados en el extranjero, supuesto éste que es distinto del que se ocupan aquellas leyes que sólo se refieren al otorgamiento de poderes en territorio mexicano” (contradicción de tesis 3/92, énfasis añadido).

51 Véase, por ejemplo, el artículo 2 de la Ley de Comercio Exterior.

52 Aguilar, *op. cit. supra*, nota 48, p. 628.

53 *Idem*.

54 El 2 de enero de 1992, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley sobre la Celebración de Tratados, cuya intención era reglamentar la celebración de tratados y asegurar la unidad de la política exterior de México. Este loable esfuerzo nos parece insuficiente, pues esta ley apenas resuelve algunos de los múltiples problemas en esta materia, dejando otros en el más completo silencio. Al respecto, véase Díaz, Luis Miguel, “Ley sobre la Celebración de Tratados”, en *op. cit. supra*, nota 48, pp. 770-779; Méndez Silva, Ricardo, “La Ley de 1992 sobre Celebración de Tratados”, *Modernización del derecho mexicano. Reformas constitucionales y legales 1992*, México, UNAM, PGR, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 323-334.

gundo, de fondo, es el de los problemas derivados de la aplicación directa de los tratados en el orden interno y la conveniencia de la intervención legislativa posterior para permitir su adecuada articulación con el derecho interno.<sup>55</sup> Esto es evidente especialmente en aquellas materias en las que los tratados internacionales complementan de hecho la legislación interna, situación que, como veremos a continuación, no es la excepción.

b) Los tratados internacionales vigentes en sectores seleccionados

Como señalamos en la primera parte de este trabajo, existen al menos tres áreas en las que se encuentran incipientes órdenes jurídicos transnacionales en los cuales la potestad normativa de los Estados ya no es ilimitada, y que constituyen ámbitos relativamente autónomos de los propios Estados que los originaron (véase *supra* capítulos primero y segundo). Desde el punto de vista interno, nos importa destacar que en esos ámbitos —derechos humanos, medio ambiente y comercio internacional— el derecho internacional se incorpora directamente al ámbito jurídico interno completando, supliendo y aun sobreponiéndose a la legislación interna hasta el punto de formar, debido a los efectos del artículo 133, un sistema integrado en el cual las fronteras “tradicionales” de diferenciación entre lo interno y lo internacional se diluyen. Junto con estos tres sectores, existen otros (*i. e.* la materia laboral, las comunicaciones, el arbitraje comercial o ciertas relaciones privadas entre particulares en materia mercantil) en los que la regulación internacional juega una función similar.

El número de tratados internacionales celebrados por México es enorme<sup>56</sup> y resulta muy difícil hacer una evaluación de conjunto. El anexo 8 de este trabajo lista únicamente los principales instrumentos multilaterales celebrados por nuestro país en materia comercial, económica, comunicaciones, derechos humanos, derecho internacional privado, trabajo y medio ambiente (trescientos veintiocho en total), con el objeto de ejemplificar, de manera concreta y de conjunto, la importancia que en estas materias tiene la regulación internacional que, insistimos, por el efecto del artículo 133, es también interna. Por la vinculación que existe con Canadá y Estados Unidos, los anexos 9 y 10 indican además los instrumentos bilaterales celebrados respectivamente con esos países. A continuación, examinaremos con algún detalle algunos de los sectores donde el impacto de los tratados internacionales es más significativo. Un elemento común que vale

55 Véase, por ejemplo, López Ayllón, Sergio, y Thomas, J. C., “El capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: desafíos en la interpretación de los tratados internacionales y en la reconciliación del *Civil Law* y el *Common Law* en la zona de libre comercio”, *Revista de Derecho Privado*, núm. 20, 1996.

56 Esto, sin considerar los denominados “acuerdos interinstitucionales” por la Ley de Tratados que suman cientos, y cuya denominación, alcance y materia es de hecho un universo desconocido, pues durante años se firmaron sin ningún control.

la pena destacar es que, si atendemos a la fecha de publicación de los diferentes instrumentos, veremos como éstos adquieren una importancia mayor en los últimos treinta años.

En materia de derechos humanos, las convenciones de derechos humanos, particularmente la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* y el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* complementan las garantías individuales establecidas en la Constitución y, en ciertos aspectos, van aún más lejos. Otros instrumentos contienen disposiciones específicas en materia de menores, mujeres, tortura e indígenas. En algunos casos, esta lista debe completarse con algunos convenios de la OIT (véase el anexo 8).

*Cuadro 4.15: Instrumentos multilaterales celebrados por México en materia de derechos humanos*

<i>Nombre del instrumento</i>	<i>Publicación</i>
Convención Interamericana sobre Restitución Internacional de Menores	18-XI-94
Convenio Constitutivo de Fondos para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe	25-X-93
Convención sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores	6-III-92
Convención sobre los Derechos del Niño	25-I-91
Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura	11-IX-87
Convención Internacional contra el <i>Apartheid</i> en los Deportes	7-IX-87
Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o degradantes	6-III-86
Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos	20-V-81 (FE 22-VII-81)
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	12-V-81 (FE 18-VI-81)
Pacto Internacional de Derecho Económico, Sociales y Culturales (ver reservas y declaraciones formuladas por México )	12-V-81
Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José, Costa Rica"	7-V-81
Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de <i>Apartheid</i>	3-IV-80
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	13-VI-75 (FE 18-VI-75)
Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones Prácticas Análogas	24-VI-60
Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena	19-VI-56
Convención sobre la Esclavitud, Protocolo que Enmienda la	11-V-55
Convenio para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños, Protocolo que Modifica al	19-X-49
Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad	21-VI-38
Convención Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Menores	25-I-36
Convención Relativa a la Esclavitud	13-IX-35

En materia de medio ambiente y desarme, los tratados internacionales imponen un número muy importante de obligaciones a México, algunas de las cuales tienen consecuencias internas directas. Las principales áreas donde existe regulación son las siguientes: protección del medio marino; en especial, por vertimientos de desechos e hidrocarburos; protección de la atmósfera; protección de especies de fauna y flora; en especial, de aquéllas en peligro de extinción; áreas naturales protegidas; tráfico y disposición de desechos peligrosos; desarme, protección y responsabilidad por accidentes nucleares.

*Cuadro 4.16: Instrumentos multilaterales celebrados por México en materia ambiental y de desarme*

<i>Nombre del instrumento</i>	<i>Publicación</i>
Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o desertificación	1-VI-95
Convenio Internacional sobre Cooperación Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos 1990	6-II-95
Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos 1990, Protocolo de 1984 que Enmienda el	6-II-95
Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos 1990 Protocolo de 1992 que Enmienda el	6-II-95
Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos 1969, Protocolo de 1984 que Enmienda el	6-II-95
Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños debidos a Contaminación por Hidrocarburos 1969, Protocolo de 1992 que Enmienda el	6-II-95
Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos 1971	31-XII-94
Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono; Modificaciones al	24-X-94
Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su destrucción	5-X-94

<i>Nombre del instrumento</i>	<i>Publicación</i>
Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos	9-VIII-94
Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas de Mar por Hidrocarburos, 1969	9-VIII-94
Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas de Mar por Hidrocarburos	9-VIII-94
Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte	28-XII-93
Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques	26-X-93
Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina	25-X-93
Acuerdo para la Creación del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global	6-VII-93
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	7-V-93
Convenio sobre Diversidad Biológica	7-V-93
Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973	8-VII-92 (FE 11-IX-92)
Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973, Protocolo de 1978 relativo al	8-VII-92
Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973; Protocolo de 1978	7-VII-92
Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, Resolución 268 (XII), Modificación al	6-VII-92
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres	6-III-92
Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe, Resolución 267, Modificación al	27-XII-91
Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono	12-II-90
Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares	18-VII-89
Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación	9-VIII-91
Convención sobre la Protección Física de Materiales Nucleares	14-VI-88 (FE 31-X-88)
Convención sobre Pronta Notificación de Accidentes Nucleares	29-VII-88
Convenio para la Protección del Medio Marino de la Región del Gran Caribe y el Protocolo de Cooperación para Combatir los Derrames de Hidrocarburos en la Región del Gran Caribe	25-IV-88
Convenio para la Protección de la Capa de Ozono	22-XII-87 (FE 17-III-88)

<i>Nombre del instrumento</i>	<i>Publicación</i>
Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas	29-VIII-86
Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitats de Aves Acuáticas, Protocolo que Modifica la	29-IV-86
Tratado sobre la Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción en Masa en los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo (ver reservas y declaraciones formuladas por México)	8-V-84
Protocolo relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Contaminación por Sustancias Distintas de los Hidrocarburos, 1973	19-V-80 (FE 1-VIII-80)
Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen Contaminación por Hidrocarburos	25-V-76
Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias	16-VII-75
Tratado sobre la no Proliferación de las Armas Nucleares (ver reservas y declaraciones formuladas por México)	17-X-69
Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América latina, y Protocolos Adicionales I y II	16-XII-67
Convención sobre la Plataforma Continental	16-XII-66
Convención sobre Pesca y Conservación de los Recursos Vivos de la Alta Mar	22-X-66
Convención sobre la Alta Mar	19-X-66
Tratado por el que se Prohíben los Ensayos con Armas Nucleares en la Atmósfera, el Espacio Ultraterrestre y debajo del Agua	25-II-64
Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena, del 2 de Diciembre de 1946 Protocolo a la	9-IV-59
Convención Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos	20-VII-56 (FE 15-X-56)
Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena con Reglamento y Protocolo Anexo	6-XII-49
Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América	29-V-42
Convenio relativo a la Reglamentación de la Caza de Ballena	10-XI-33
Convención sobre Asistencia en Caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiología	

La materia de comercio internacional es probablemente aquella en la que la influencia del derecho internacional sobre el derecho interno es más notable. Esto se debe, entre otras razones, a que la apertura económica y comercial de México obligó al país, en unos cuantos años, a modificar de manera radical el marco regulatorio en materia de comercio exterior y, por ello, la legislación interna evolucionó y se complementó con las normas internacionales.

Así, la negociación y firma de los acuerdos de la Ronda Uruguay y los tratados de libre comercio que ha celebrado México han desencadenado un alud de cambios jurídicos en el ámbito interno, que en algunos casos equivale a una verdadera revolución.<sup>57</sup> Junto a esos acuerdos, se suman la pléyade de acuerdos en materia de comunicaciones y propiedad intelectual. Estos acuerdos en conjunto, al regular la inserción de la economía nacional en la economía mundial, acaban por ser una especie de “Constitución económica”, que podría acabar prevaleciendo sobre la Constitución formal en caso de conflicto. Los dos cuadros que se listan a continuación muestran de manera patente esta situación.

*Cuadro 4.17: Principales instrumentos multilaterales celebrados por México en materia comercial*

<i>Nombre del instrumento</i>	<i>Publicación</i>
Acuerdo General de Cooperación entre los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y el Gobierno de Los Estados Unidos Mexicanos	14-VII-95
Convenio Constitutivo de la Asociación de Estados del Caribe	2-VI-95
Mandato del Grupo Internacional de Estudios sobre el Cobre	2-VI-95
Acuerdo General de Cooperación entre los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y el Gobierno de Los Estados Unidos Mexicanos	15-III-95
Tratado de Libre Comercio entre Los Estados Unidos Mexicanos, la República de Colombia y la República de Venezuela	9-I-95
Acta Final de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales y por lo tanto el Acuerdo por el que se Establece la Organización Mundial del Comercio	30-XII-94
Tratado de Montevideo 1980, Protocolo Interpretativo del Artículo 44 del 24 de Octubre	24-X-94
Declaración de Gobierno de Los Estados Unidos Mexicanos sobre la Aceptación de sus Obligaciones como Miembro Organización de Cooperación y Desarrollo Económico	5-VII-94
Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico	5-VII-94

57 Entre otros podemos mencionar la introducción de los principios de transparencia, la reducción del carácter discriminatorio de la legislación, modificaciones en los procedimientos internos en materia de aduanas, salvaguardas, normalización, propiedad intelectual, compras gubernamentales, prácticas desleales de comercio y salvaguardas, modificaciones en las prácticas administrativas derivadas de los mecanismos de solución de controversias y de los intercambios entre autoridades administrativas de los otros países miembros de los tratados a través de los comités y grupos de trabajo. Al respecto, véase López Ayllón, Sergio, “El impacto de los instrumentos comerciales internacionales en los sistemas jurídicos del continente americano”, *La función actual del derecho internacional en las Américas: un replanteamiento de la soberanía nacional en la época de la integración regional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-American Society of International Law, 6-7 de junio de 1996.

<i>Nombre del instrumento</i>	<i>Publicación</i>
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	20-XII-93
Acuerdo Marco de Cooperación entre Los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea	5-III-92
Acuerdo General de Cooperación entre Estados Unidos Mexicanos y los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua	16-VII-91
Convenio que Crea la Organización Atunera del Pacífico Oriental	24-I-91
Convención relativa a la Creación de una Unión Internacional para la Publicación de Tarifas Aduanales y Reglamento de Ejecución	19-XII-90
Convención de la Organización de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas	5-IX-90
Acuerdo Constitutivo de la Oficina Internacional de los Textiles y las Prendas de Vestir	7-VI-90
Acuerdo sobre el Sistema Global de Preferencias Comerciales entre Países en Desarrollo	21-VII-89 (FE 6-IX-89)
Convenio Internacional del Cacao	20-VI-89
Convenio Internacional del Azúcar (Londres, 11 de septiembre de 1987)	9-VI-89
Convenio Constitutivo del Programa Latinoamericano y del Caribe de Información Comercial y de Apoyo al Comercio Exterior	27-VI-88
Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Protocolo de Adhesión de México al	26-XI-86 (FE 28-XI-86)
Convenio Internacional del Azúcar (Ginebra, 5 de julio de 1984)	25-VI-86
Convenio Internacional del Café 1983	14-XII-84
Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.	2-V-84
Convenio Constitutivo de la Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero	20-VII-83
Convenio Internacional del Cacao 1980	2-IV-82
Carta de Abidjan (Alianza de Productores de Cacao)	8-VII-81
Tratado de Montevideo de 1980	31-III-81
Convenio Internacional del Azúcar (Ginebra, 7 de octubre de 1977)	6-IV-79 (FE 7-XI-79)
Estatutos del Grupo de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Azúcar	18-I-77
Acuerdo relativo al Comercio Internacional de los Textiles	23-I-76 (FE 11-V-76)
Convención sobre las Medidas que deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícita de Bienes Culturales	4-IV-73
Convenio Aduanero relativo a la Importación Temporal de Material Científico	6-X-72
Convención Cafetalera Centroamericana-México	26-XI-49
Protocolo relativo a las Negociaciones Comerciales entre Países en Desarrollo	N. D.
Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, Aplicación Artículo VII del	N. D.
Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio	N. D.
Acuerdo Relativo al Comercio Internacional de los Textiles del 20 de Diciembre de 1973; Protocolo que Prorroga el	N. D.
Convenio Internacional del Caucho Natural 1979	
Convención Concerniente a la Creación de una Unión Internacional para la Publicación de Tarifas Aduanales Firmada en Bruselas, Bélgica el 5 de Junio de 1890, Protocolo que Modifica la	N. D.

*Cuadro 4.18: Instrumentos multilaterales celebrados por México en materia de propiedad intelectual*

<i>Nombre del instrumento</i>	<i>Publicación</i>
Tratado de Cooperación en Materia de Patentes y su Reglamento	31-XII-94
Tratado sobre el Registro Internacional de Obras Audiovisuales	9-VIII-91
Convención de la Unión de París del 20-III-1883 para la Protección de la Propiedad Industrial, Revisado en Bruselas el 14-XII-1900, en Washington, el 2-VI-11, en Londres, el 2-VI-1934, en Lisboa, el 31-X-1958 y en Estocolmo, el 14-VI-1967 y en Ginebra, el 2-X-1969	21-VII-76
Convención Universal sobre Derechos de Autor	9-III-76
Convenio que Establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual	8-VII-75
Convención de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas	24-I-75
Convenio para la Protección de los Productores de Fonogramas contra la Reproducción no Autorizada de sus Fonogramas	8-II-74
Convención de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas del 9 de Septiembre de 1886, Completada en París en 1896, Berlín, 1908, Berna, 1914 y Roma, 1928, Acta de Bruselas que Completa la	20-XII-68
Arreglo de Lisboa relativo a la Protección de las Denominaciones de Origen y su Registro Internacional	11-VII-64 (FE 27-X-64)
Convención de la Unión de París del 20 de Marzo de 1883 para la Protección de la Propiedad Industrial, Revisada en Bruselas el 14-XII-1900, en Washington, el 2-VI-1911, en La Haya, el 6-XI-1925, en Londres, el 2-VI-1934 y en Lisboa, el 31-X-1958, Acta de Lisboa que Revisa el	11-VII-64
Convención Internacional sobre la Protección de los Artistas, Interpretes o Ejecutantes, los Productores de Fonogramas y los Organismos de Radiodifusión	27-V-64
Convención sobre Propiedad Literaria y Artística	23-IV-64
Convención Universal sobre Derechos de Autor y Protocolo 2. Anexos	6-VI-57 (FE 9-VIII-57)
Convención de la Unión de París del 20-III-1883, para la Protección de la Propiedad Industrial; Revisada en Bruselas el 14 de Diciembre de 1900, en Washington, el 2 de Junio de 1911 y en La Haya el 6 de Noviembre de 1925, Acta de Londres que Completa la	18-VII-55
Convención Interamericana sobre el Derecho de Autor en Obras Literarias, Científicas y Artísticas	24-X-47
Convención de la Unión de París del 20 de Marzo de 1883 para la Protección de la Propiedad Industrial, Revisada en Bruselas el 14 de Diciembre de 1900, en Washington, el 2 de Junio de 1911, Acta de La Haya que Completa la	30-IV-30

Las relaciones entre particulares, especialmente en materia de transacciones comerciales privadas, están también reguladas internacionalmente en un número importante de tratados internacionales. Aspectos como la compraventa internacional de mercaderías, el domicilio, los poderes otorgados en el extranjero o los conflictos derivados de títulos de crédito han generado normas internacionales aplicables a esas materias. Un sector que vale la pena destacar es el del arbitraje comercial. A la abundante normatividad internacional que rige estos procedimientos, se sumó una reforma publicada el 22 de julio de 1993 al Código de Comercio, que modificó su título IV para adaptar a México la Ley Modelo de Arbitraje elaborada por la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUMI). Lo anterior es un ejemplo más de la influencia directa que ha tenido el derecho internacional sobre el interno.

*Cuadro 4.19: Instrumentos multilaterales celebrados por México  
en materia de derecho privado*

<i>Nombre del instrumento</i>	<i>Publicación</i>
Convención por la que se Suprime el Requisito de Legalización de los Documentos Públicos Extranjeros	14-VIII-95
Convención de las Naciones Unidas sobre Letras de Cambio Internacionales y Pagares Internacionales	27-I-93 (FE 19-II-93)
Convención sobre la Prescripción en Materia de Compraventa de Mercaderías (Enmendada por el Protocolo por el que se Enmienda la Convención)	2-III-92
Convención de las Naciones Unidas sobre los Contratos de Compraventa Internacional de Mercaderías	17-III-88 (FE 25-IV-88)
Convención sobre Compraventa Internacional de Mercancías, Representación en la	22-II-88 (FE 25-IV-88)
Convención Interamericana sobre el Domicilio de Personas Físicas en el Derecho Internacional	19-VIII-87 (FE 30-XI-87)
Convención Interamericana sobre Eficacia Extraterritorial de las Sentencias y Laudos Arbitrales Extranjeros	20-VIII-87
Estatuto de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado	12-V-86
Convención Interamericana sobre Normas Generales de Derecho Internacional Privado (ver reservas y declaraciones formuladas por México)	21-IX-84 (FE 10-XI-84)
Convención Interamericana sobre Prueba e Información Acerca del Derecho Extranjero	29-IV-83 (FE 27-IX-83)
Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Sociedades Mercantiles	28-IV-83
Convención Interamericana sobre Recepción de Pruebas en el Extranjero.	2-V-78
Convención Interamericana sobre Arbitraje Comercial Internacional	27-IV-78
Convención Interamericana sobre Conflictos de Leyes en Materia de Letras de Cambio, Pagares, y Facturas	25-IV-78
Convención sobre el Reconocimiento y Ejecución de las Sentencias Arbitrales Extranjeras	22-VI-71
Protocolo sobre Uniformidad del Régimen Legal de los Poderes	3-XII-53
Tratado General de Arbitraje Interamericano y Protocolo de Arbitraje Progresivo	11-IV-30

Finalmente, resulta interesante observar el número de acuerdos que, en materia laboral, ha firmado México y que complementan la legislación laboral mexicana. Al respecto, referimos al anexo 8, donde se listan los tratados celebrados en materia laboral iniciativa de la OIT.

De este modo, los ejemplos y el número de instrumentos hasta aquí señalados, a los cuales podrían sumarse otros muchos, muestran el peso específico del derecho internacional en el ámbito interno y el papel que ha jugado en la transformación del subsistema jurídico mexicano. Como veremos adelante, esto ha tenido una incidencia directa en el derecho interno.

En síntesis, si consideramos en conjunto los cambios en los tres niveles que revisamos —la Constitución, las leyes y los tratados internacionales— es posible afirmar que el subsistema jurídico en México pasó cuantitativamente por una transformación sustancial en los últimos quince años. Pasaremos en seguida a analizar algunos aspectos cualitativos de ésta.

## II. LOS ASPECTOS CUALITATIVOS

El simple listado de los cambios en el subsistema jurídico mexicano es un indicador de las dificultades que han de enfrentarse para hacer su análisis cualitativo. Sería imposible, en un trabajo que pretende ver el conjunto, describir las modificaciones que tuvo cada uno de los distintos ordenamientos. Para este tipo de análisis, referimos al lector a otros estudios donde especialistas describen con detalle las reformas por sector.<sup>58</sup> En esta sección nos limitaremos a señalar algunas de las grandes líneas que nos parecen significativas y permiten trazar el rumbo del cambio. Nos referiremos en primer término a los aspectos materiales (A), para señalar posteriormente los aspectos institucionales (B).

### A. Aspectos materiales

Como sugerimos anteriormente, resulta evidente que el conjunto de los cambios en México responde a una visión política y económica que, inscrita en mo-

58 Véase, por ejemplo, los estudios especializados que se publicaron en Instituto de Investigaciones Jurídicas: *El derecho en México. Una visión de conjunto*, 3 vols., México, UNAM, 1991; Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Modernización del derecho mexicano. Reformas constitucionales y legales 1992*, México, UNAM-PGR-Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, 1993; Instituto de Investigaciones Jurídicas, *La modernización del derecho constitucional mexicano. Reformas constitucionales 1990-1993*, México, UNAM, 1994; Valdez Abascal, Rubén, *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; Valdez Abascal, Rubén, y Romero Apis, José Elías (eds.), *La modernización del derecho mexicano*, México, Porrúa, 1994. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM prepara una nueva visión de conjunto sobre el derecho mexicano que será publicada en 1997 por la casa editorial MacGraw-Hill bajo el título *Principios de derecho mexicano*.

vimientos globales, buscaba la “modernización” del país. Este proyecto, que se inició en el sexenio de Miguel de la Madrid<sup>59</sup> y continuó durante las presidencias de Salinas y Zedillo, fue generado fundamentalmente desde las elites del Estado y puede sintetizarse en la plena aceptación de una economía de mercado y de las tendencias globalizadoras de la economía (que llevaron a la apertura comercial y a la inserción de México en el sistema económico mundial); en la redimensión del Estado en su estructura (privatizaciones), funciones (desregulación), relaciones con otros poderes (reforma política y judicial), los estados de la federación (descentralización) y la sociedad; en particular, el reconocimiento de los nuevos actores políticos (ciudadanos y sus organizaciones, incluidas las iglesias).<sup>60</sup>

Todos estos cambios tuvieron un impacto directo en el subsistema jurídico mexicano. Cabe preguntarse si ellos fueron el resultado de una agenda legislativa explícita, o si fueron sólo la condición y consecuencia necesaria para lograr el nuevo diseño de país que se plasmó progresivamente en su legislación. En otras palabras, ¿se trató de una modificación estructuralmente diseñada, o fue el resultado de los cambios sectoriales impulsados por diferentes fuerzas, y que, en su conjunto, generaron un sistema distinto, pero construido sobre las viejas normas e instituciones? La pregunta es relevante en la medida en que permite diagnosticar la coherencia del conjunto del subsistema jurídico y su capacidad de articular las funciones que se le asignan en un “Estado de derecho”.

Los indicadores con los que contamos parecen mostrar que las modificaciones al subsistema jurídico fueron menos el resultado de un diseño explícito que la condición necesaria para conseguir la viabilidad de las transformaciones económicas y políticas del sistema; esto explicaría por qué se dieron en sectores y periodos de tiempo diferenciados.<sup>61</sup> Ahora bien, lo anterior no significa que los

59 Un analista político afirma al respecto: “al término del periodo [de De la Madrid] se habían sentado las bases de un nuevo modelo de desarrollo, los rasgos del sistema autoritario se habían alterado de manera significativa, y la crisis de legitimidad que selló el fin de la presidencia de José López Portillo había abierto la puerta a un cambio que muy probablemente sea de largo alcance, tanto que quizá no sea una exageración afirmar que con De la Madrid se produjo en México un vuelco histórico”. Loaeza, Soledad, “Delamadrismo: la segunda modernización mexicana”, en Bazdresch, Carlos, *et al.*, *México. Auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, vol. 1, pp. 56 y ss.

60 Sobre el “nuevo proyecto” véase Medina Peña, Luis, *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 17.

61 Tanto el discurso político como algunos documentos, en especial el Plan Nacional de Desarrollo de Carlos Salinas de Gortari, contenían de manera explícita el diseño de cambio estructural (modernización) en lo económico, político y social. Sin embargo, ni este plan ni, hasta donde conocemos, ningún otro documento desarrollaba una agenda explícita de reformas legislativas programadas. En este sentido, puede sostenerse que no hubo un diseño de política legislativa explícito. Véase Salinas de Gortari, Carlos, *Plan nacional de desarrollo, 1989-1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, en particular pp. xi-xi y 15-21.

cambios en el marco jurídico fueran casuales<sup>62</sup> o carecieran de una racionalidad bien definida y que, incluso, se quisieran articular *a posteriori* como el resultado de un esfuerzo integrador en el cual se preservaban algunas características “fundamentales” de los principios e instituciones jurídicas,<sup>63</sup> pero que al mismo tiempo actualizaban el marco jurídico.<sup>64</sup>

Una consecuencia de lo anterior fue que, al aparecer evidente la función del derecho como uno de los componentes articuladores de un “sistema moderno”, pues de su cumplimiento derivan condiciones de previsibilidad y estabilidad en el sistema económico y político, el presidente Zedillo adoptara el “Estado de derecho” como uno de los elementos centrales de su programa político y buscara darle efectividad mediante una reforma de fondo en uno de los puntos más frágiles del sistema y que se identificó en el aparato de administración de justicia.<sup>65</sup> A estas reformas nos referiremos adelante.

¿Cuáles fueron los ejes sobre los que se articuló la transformación del subsistema jurídico? Éstos pueden encontrarse en lógicas diferentes que afectaron de manera desigual el conjunto del sistema. Ahora bien, una manera de explicarlos es a través del lente de la “modernidad”. En efecto, si retomamos algunas de las ideas expuestas en los capítulos anteriores de este trabajo, podemos sugerir

62 En el libro, *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, obra publicada dentro de la colección *Una visión de la modernización de México*, auspiciada por el gobierno del presidente Salinas para documentar el “esfuerzo modernizador” del régimen, Rubén Valdez Abascal, entonces director general de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, escribió “la política jurídica del actual régimen [el del presidente Salinas] ha procurado un cambio cualitativo que reorienta al propio sistema jurídico” (p. 47).

63 Estas supuestas características nunca fueron definidas y, en realidad, es difícil saber con precisión cuáles son.

64 Véase, en particular, el capítulo I del libro de Rubén Valdez Abascal, *op. cit. supra*, nota 62, en donde el autor desarrolla un discurso que busca explicar la racionalidad del esfuerzo de “modernización” jurídica durante el sexenio. En este libro, el autor señala: “hoy avanzamos en la construcción de un orden normativo que, además de mantener incólumes principios y valores esenciales, ha de construir la cimentación jurídica del cambio de México para el siglo XXI” (p. 46) y, más adelante, añade: “este proceso de modernización, y por consecuencia todos los cambios que ha significado y haya de suponer en el futuro, no podría llevarse a cabo sino en el marco de nuestra Constitución y por el cauce de la ley; esto es, cada decisión política y su correspondiente corrección ha de encontrar una base jurídica o piso normativo; el trabajo, entonces, consiste en ubicar éste o aquella, y en donde no existan o no sean suficientes para sustentar los alcances de las acciones adaptadas, se ha hecho y se hará necesario crearlos o actualizarlos” (p. 47).

65 El *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000* consagra su capítulo 2 al “Estado de derecho y un país de leyes”. En este documento se reconoce: “hoy en día nuestro marco normativo e institucional no es del todo adecuado a las expectativas y a las condiciones de nuestro tiempo. Subsisten atrasos, vicios y carencias en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, combate a la corrupción e impunidad, seguridad jurídica y reconocimiento a los derechos fundamentales, en especial agravio de los grupos sociales más vulnerables. Así, muchos miembros de nuestra comunidad nacional abrigan legítimas dudas y preocupaciones por la vigencia y la actualidad del Estado de Derecho, y por la igualdad ante la ley y las instituciones públicas”, Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Plan nacional de desarrollo, 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 20.

que el conjunto de los cambios en el subsistema jurídico puede articularse alrededor de cuatro grandes ejes temáticos interrelacionados y que corresponden al modelo de “modernidad” implícito en el nuevo paradigma de desarrollo.<sup>66</sup> El primero corresponde a un incremento de la racionalidad del subsistema jurídico dentro de una economía de mercado y cuya manifestación más visible fue el programa de “desregulación”. El segundo, a la articulación del subsistema jurídico interno con el externo. El tercero, en la redefinición de la estructura y funciones del Estado. El cuarto, en la ampliación de los espacios de acción pública de los sujetos individuales y colectivos.

El resultado ideal de estos cuatro ejes en conjunto sería un subsistema jurídico con mayor “racionalidad”, articulado con el sistema mundial, donde el Estado, reducido en su tamaño y funciones, garantiza a los ciudadanos (y sus organizaciones) el pleno ejercicio de sus derechos humanos y políticos dentro de un sistema democrático. Evidentemente, éste es un “modelo” ideal que no considera las dificultades prácticas de su realización y las fuerzas sociales que moviliza, pues todo cambio supone la alteración de los elementos de un sistema y, por lo tanto, su necesaria inestabilidad. Menos que un cuadro acabado, lo que tenemos es un proceso que se desarrolla en un continuo donde las fuerzas e intereses sociales se agitan en busca de reacomodo y donde las reglas e instituciones se sobrepone y actúan simultáneamente en diferentes direcciones.

En los siguientes apartados intentaremos mostrar de manera específica en qué sentido los cambios pueden comprenderse dentro de estos cuatro ejes de análisis.

### 1. El incremento de la racionalidad del sistema en una economía de mercado (desregulación)<sup>67</sup>

Entre 1965 y 1982 imperó en México, como en otros países del mundo, una política regulatoria extensiva. El Estado mexicano y sus empresas participaban de manera creciente en la producción y distribución de bienes y servicios, al mismo tiempo que desarrollaban una normatividad que comprendía prácticamente todos los sectores de la actividad económica (*i. e.* la política industrial, las regulaciones asociadas a programas sociales y los servicios públicos)<sup>68</sup> multiplicando con ello los instrumentos de control. Los efectos acumulados de esa política se tradujeron en la proliferación de las disposiciones administrativas y la

66 Esta racionalidad corresponde, *grosso modo*, al esquema trazado por Max Weber. Véase el capítulo preliminar, sección III, A de este trabajo.

67 Admitimos que este término no es feliz pues, en muchas ocasiones, la “desregulación” no implica la eliminación de las disposiciones normativas, sino su simplificación o racionalización bajo ciertos criterios específicos. Lo utilizamos por ser el término admitido en la literatura y no tener una mejor alternativa.

68 Martínez González, Gabriel, “Regulación económica y reforma”, en *op. cit. supra*, nota 54, pp. 681 y ss.

burocratización de la actividad económica. Desde la nueva perspectiva gubernamental, los efectos económicos adversos de este esquema regulatorio eran claros:

Regulaciones excesivas o poco realistas imponen a los productores costos muy altos y limitan la competencia al elevar injustificadamente los precios; discriminan entre diversos agentes productivos; desalientan la productividad y vuelven ineficiente la asignación de los recursos. La consecuencia social negativa del exceso de regulaciones es que un mercado así distorsionado castiga a quienes disponen de menor capacidad de inversión, obligándolo a utilizar instrumentos de economía subterránea, en el mejor de los casos, lesionando así la actividad económica en general.<sup>69</sup>

La política de “desregulación” no fue exclusiva de México y responde a la redefinición del papel del Estado en general y de la reevaluación de los costos económicos de la regulación. Muchos países adoptaron políticas de “desregulación” y existen recomendaciones explícitas de organismos internacionales en esta materia.<sup>70</sup> A grandes líneas, las políticas de “desregulación” buscan una mayor racionalidad de las medidas regulatorias. Esta racionalidad se encuentra fundamentalmente en dos razones que justificarían la actividad regulatoria. La primera busca lograr mayor eficiencia en la actividad económica o impedir las prácticas monopólicas. La segunda tiene por objeto prevenir o minimizar los riesgos o externalidades negativas de la actividad económica, particularmente en los aspectos relacionados con la salud, la seguridad, el medio ambiente o la protección de los consumidores cuando los mecanismos de autorregulación del mercado son insuficientes.

La racionalidad arriba descrita no basta por sí misma para justificar la regulación. La autoridad debe también considerar su justificación en términos del costo-beneficio de la medida,<sup>71</sup> de sus posibilidades de aplicación efectiva y de

69 Martínez, Gabriel, y Farber, Guillermo, *Desregulación económica (1989-1993)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 11.

70 La bibliografía sobre el tema es abundante, citaremos entre otros: Delmas, Philippe, *Le maître des horloges. Modernité de l'action publique*, París, Odile Jacob, 1991; Hahn, Robert W., “Regulation: Past, Present, and Future”, *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 13, núm. 1, 1990, pp. 168-228; Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, tr. de Jorge Ferreira, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1992; Martínez González, Gabriel, “Regulación económica y reforma”, en *op. cit. supra*, nota 54; OCDE, *Improving the Quality of Government Regulation*, París, OCDE, 1995.

71 Este criterio supone que cada propuesta de regulación debe ser evaluada con un criterio de costo-beneficio. Esta evaluación debe incluir los costos directos e indirectos de las medidas con el propósito de determinar su eficacia en la solución del problema. Se ha demostrado que, en ocasiones, los costos socializados de una medida regulatoria sobrepasan ampliamente sus beneficios, provocan retrasos en la innovación tecnológica, inhiben nuevas inversiones, generan falta de competitividad o simplemente resultan contraproducentes. Además, el análisis del costo-beneficio resulta indispensable para determinar la factibilidad del cumplimiento de la regulación. De nada sirve un marco regulatorio que resulta incosteable para las empresas. Ello genera corrupción y asegura la ineficacia absoluta de la medida.

la viabilidad de utilizar otros mecanismos no regulatorios que puedan contribuir a la solución del problema.<sup>72</sup> Finalmente, en general los teóricos de la “desregulación” coinciden en que el principio de transparencia<sup>73</sup> debe guiar las políticas públicas de regulación.

En México se impulsó, desde el “nuevo Estado” y por razones de eficiencia económica, una política de “desregulación”, cuyas líneas principales fueron las siguientes:<sup>74</sup>

- Racionalizar los preceptos que afectaban a todos los sectores de la economía; por ejemplo, en materia de normalización y procedimientos administrativos;
- Dar prioridad a los sectores donde la desregulación tendría un efecto inmediato o donde los costos de no proceder a tiempo eran muy altos, y
- Propiciar la disminución sistemática de los monopolios públicos y privados en la economía.

La política de desregulación afectó horizontalmente a casi todos los sectores de la actividad reguladora del Estado, en especial los sectores económicos como muestra la siguiente tabla:

72 Tradicionalmente, las entidades reguladoras, por una variedad de razones (*i. e.* facilidad en la aplicación, uniformidad, etcétera) actúan conforme a un esquema regulatorio conocido como “instrucción y control” (*command-and-control*). Este esquema ha sido objeto de diversas críticas, pues presenta problemas operativos importantes; por ejemplo, la dificultad para aplicarlo a las situaciones concretas que requieren flexibilidad, y es frecuentemente insuficiente e ineficiente. La alternativa es utilizar mecanismos de regulación indirecta (*i. e.* incentivos o desincentivos económicos, autorregulación, acuerdos voluntarios, etcétera) que resultan más eficientes y flexibles.

73 Este criterio comprende, al menos, dos aspectos. El primero se refiere a la simplificación, claridad, asequibilidad y congruencia interna de las regulaciones. En efecto, el laberinto de las disposiciones aplicables y la dificultad para conocerlas y entenderlas inhibe el establecimiento y la operación de la regulación. Incluso, cuando existe la disponibilidad para cumplir con la regulación, simplemente es imposible determinar cuál es el universo de la normatividad aplicable a un caso concreto. Por ello, parece indispensable simplificar el contenido de las regulaciones y asegurar la existencia de sistemas de información completos, actualizados y de fácil acceso para los usuarios. El segundo aspecto de la transparencia busca asegurar la participación de todos los interesados en los procedimientos de elaboración, implementación y evaluación de las regulaciones. Los mecanismos de consulta previa y posterior tienen múltiples ventajas. Entre otras, permiten detectar problemas de aplicación práctica o efectos indeseados, aseguran que los interesados comprenden las medidas, posibilitan encontrar mecanismos de regulación indirecta idóneos, incorporan elementos para el análisis del costo-beneficio y facilitan, en su momento, la aplicación de la medida en cuestión. Algunos de estos mecanismos de consulta previa existen ya en nuestra legislación; por ejemplo, en la Ley Federal de Metrología y Normalización.

74 Martínez, y Farber, *op. cit. supra*, nota 69, pp. 12 y ss.

Cuadro 4.20: Sectores desregulados, 1989-1993

Sector	Áreas específicas
Comunicaciones y transportes	Transporte de carga, transporte multimodal, transporte de pasajeros, autotransporte turístico, líneas aéreas, ferrocarriles, maniobras en zonas federales terrestres, maniobras en zonas portuarias, puertos, navegación, caminos y puentes federales, telecomunicaciones (incluye uso de equipo).
Industria	Petroquímica, aceites y lubricantes, productos derivados de la refinación, envases y empaques, industria textil, industria salinera, cerillos, energía eléctrica, distribución de gas licuado y petróleo, comercio de azúcar y cacao, transferencia de tecnología, uso de patentes y marcas, promociones y ofertas.
Comercio	Agentes aduanales, industria del maíz, eliminación del control de cambios, sociedades mercantiles, control sanitario de la publicidad, turismo, cinematografía, protección al consumidor, correduría pública.
Agricultura	Industria del azúcar, del henequén, del cacao, del café, de la sal y de los cerillos, semillas, siembra y exportación de hortalizas, tenencia de la tierra, sanidad vegetal y animal.
Otros	Asuntos migratorios, pesca, regulación sanitaria, metrología y normalización, competencia económica, aguas.

Fuente: Martínez, G., y Fárber, Guillermo, *Desregulación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

Como puede apreciarse, las acciones de desregulación inspiraron una parte importante de los cambios legislativos o regulatorios.<sup>75</sup> En muchos casos, estas acciones afectaron importantes intereses gremiales, sindicales o burocráticos y se hicieron a contracorriente, pues implicaban una reducción de los márgenes de discrecionalidad administrativa o de los “feudos” donde la aplicación de la “regulación” estaba de hecho en manos de los grupos de interés económico o político que administraban su aplicación. En este sentido, la tarea desreguladora se

75 Para aspectos específicos, véase por ejemplo Castillo Costa, Rafael, “El régimen legal de la energía en México”; De Stéfano S., Marco A., “Las nuevas leyes de puertos y navegación”; González G., Claudio X., “La nueva legislación forestal”, en *La modernización del derecho mexicano*; Martínez Sandoval, Francisco, “El sector turismo en la presente administración”; Moctezuma Barragán, Javier, “La modernización jurídica en los ámbitos petrolero, eléctrico y minero”; Ríos Ferrer, Roberto, “La modernización del autotransporte y su marco regulador”; Sempé Minvielle, Carlos, “La desregulación de la pesca”, todos en *op. cit. supra*, nota 54.

enfrentó a las dificultades reales de su operación, pues su aplicación entrañaba una profunda modificación de las relaciones políticas y sociales.<sup>76</sup>

Las acciones de desregulación continuaron durante el último año de la administración del presidente Salinas y los primeros años de la del presidente Zedillo.<sup>77</sup> La reducción del Estado y la predominancia de un esquema de economía de mercado tiene como consecuencia lógica que el esquema de desregulación continuará en los años venideros.

## 2. Articulación del marco regulatorio interno con el externo

En general, puede afirmarse que la transformación de una economía cerrada a una abierta sólo es posible como resultado de la sustitución global de los instrumentos jurídicos aplicables al comercio y al mercado. Esta adaptación obliga a los países que sufren un proceso de liberalización al uso del derecho comparado; en particular, al de los países que han operado en condiciones de mercados abiertos o semiabiertos. Así, la intensificación de los intercambios comerciales crea una atmósfera favorable a la recepción de los principios, instituciones y procedimientos comunes a las economías de mercado. Simultáneamente, el mayor peso específico de los instrumentos internacionales obliga a adaptar las normas e instituciones internas al marco jurídico externo, especialmente en los sectores más expuestos a este intercambio.<sup>78</sup> Sin embargo, las influencias extranjeras no pueden recibirse sin más en el orden jurídico nacional, sino que tienen que ser sometidas a un proceso de adaptación y armonización con el derecho existente, lo que implica en muchas ocasiones que se modifiquen o adquieran matices propios.

Una parte importante de las modificaciones en el subsistema jurídico mexicano se explica dentro de esta dinámica, particularmente en la legislación relacionada con los distintos sectores económicos. El ejemplo más evidente de esta situación se encuentra en la legislación aplicable al comercio exterior<sup>79</sup> (inclu-

76 Ésta no es una situación exclusiva de México, otros países con esquemas regulatorios y "modernizadores" similares las han enfrentado también. Véase, por ejemplo, Crozier, *op. cit. supra*, nota 70, pp. 36 y ss.

77 Recientemente, el presidente Zedillo anunció un programa integral para reducir los trámites ante la administración pública que afecta al conjunto de las entidades de la administración pública federal y paraestatal.

78 Al respecto, véase Aguilar Álvarez, *op. cit. supra*, nota 48, pp. 627 y ss.

79 Un buen ejemplo de esta situación la constituyen la legislación mexicana en materia de prácticas desleales de comercio internacional. De unos cuantos artículos generales en la Ley de Comercio Exterior de 1986, pasamos a una reforma sustantiva que en 1988 desarrolló con mayor detalle el régimen mexicano en esta materia. Este régimen era complementado por el Código *Antidumping* del GATT. Posteriormente, la nueva Ley de Comercio Exterior de 1993 modificó sustancialmente el régimen aplicable resultado de la experiencia adquirida por las autoridades encargadas de administrar el sistema como de las negociaciones internacionales de México en la materia. Esta nueva legislación

yendo la operación de las aduanas), la inversión y la propiedad intelectual. Su evolución se explica fundamentalmente en su adecuación a las nuevas condiciones de operación del modelo económico y su articulación con el marco regulatorio internacional y las obligaciones de México derivadas de éste. En otros casos, las reformas provocadas por este cambio fueron menos dramáticas, pero no por ello de menor importancia. Tal es el caso, por mencionar algunos ejemplos, de las reformas a la Ley de Profesiones,<sup>80</sup> la Ley de Expropiación,<sup>81</sup> la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas<sup>82</sup> o la legislación financiera.<sup>83</sup>

Algunos autores han identificado los cambios a la legislación como una consecuencia directa del TLCAN. Creemos que este punto de vista no es del todo exacto. Veamos por qué. Si bien es cierto que este instrumento jugó un papel articulador de muchas de las modificaciones legislativas; en realidad, los cambios en la legislación eran necesarios para implementar la política de apertura económica y comercial, con o sin TLCAN. La atención pública que capturó el Tratado oscureció el hecho de que muchos de los cambios fueron hechos antes de su negociación (véase los anexos 2 y 3). Otras debieron esperar su firma por razones de estrategia política o de negociación. En este sentido, la agenda legislativa quedó relativamente dependiente del Tratado, aunque no por razones de contenido.

es complementada por los acuerdos en materia de *dumping*, subsidios y salvaguardas de la OMC. Por otro lado, el ámbito de aplicación del comercio internacional se ha extendido y hecho cada vez más complejo. Así, éste no sólo comprende las reglas aplicables, eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio de mercancías, sino que abarca también aspectos como las normas técnicas, las prácticas desleales al comercio, las reglas de origen, la valoración aduanera, las salvaguardas, los procedimientos aduaneros y las compras gubernamentales. A estos sectores se han añadido el comercio de servicios, fundamentalmente los transportes y las telecomunicaciones, la inversión y la propiedad intelectual.

80 El decreto que reforma, adiciona y deroga disposiciones de diversas leyes relacionadas con el TLCAN, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de diciembre de 1993 (Decreto TLC), modificó su artículo 15 para establecer que “los extranjeros podrán ejercer en el Distrito Federal las profesiones que son objeto de esta ley, con sujeción a lo previsto en los tratados internacionales de los que México sea parte”.

81 El mismo Decreto TLC modificó el artículo 21 de esta ley para establecer: “la aplicación de ésta [ley] se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte y, en su caso, en los acuerdos arbitrales que se celebren”.

82 Diversas disposiciones de esa ley reconocen expresamente el régimen derivado de los tratados internacionales. Véase Hernández Espíndola, Olga, “La nueva dimensión de la actividad contractual del Estado en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas”, en *op. cit. supra*, nota 54, en especial pp. 541 y ss.

83 El *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, Ley de Instituciones de Crédito, Ley General de Organizaciones y Autoridades Auxiliares del Crédito, Ley del Mercado de Valores, Ley de Sociedades de Inversión, Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y Ley Federal de Instituciones de Fianzas*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1993, incorporó en esas leyes el reconocimiento expreso del régimen derivado de los tratados internacionales y de las nuevas circunstancias económicas.

Desde otro punto de vista, el nuevo diseño de una economía de mercado requería de la creación, desarrollo o modificación de ciertas instituciones jurídicas hasta entonces poco o insuficientemente contenidas en la legislación nacional. Un ejemplo notable fue la actualización del régimen en materia de competencia económica,<sup>84</sup> protección al consumidor,<sup>85</sup> correduría pública,<sup>86</sup> sociedades mercantiles,<sup>87</sup> cámaras de comercio, juicios mercantiles y arbitraje comercial.<sup>88</sup> Algunos otros sectores, por ejemplo, el de quiebras o garantías prendarias, quedaron pendientes debido a su dificultad técnica y económica. Lo importante es destacar que una parte de los cambios se explican en el diseño de los instrumentos jurídicos necesarios en una economía de mercado.<sup>89</sup>

### 3. La nueva dimensión del Estado

Durante el periodo que analizamos, el Estado modificó su tamaño, funciones y relaciones entre los diferentes poderes y con la sociedad. Todo lo anterior implicó cambios constitucionales y legislativos importantes, acotados simultáneamente por la relación del propio Estado en la dimensión internacional.

#### a) En su tamaño

En primer término, destaca el proceso de privatización al que ya nos referimos anteriormente (ver *supra*, capítulo tercero). Esto implicó diferentes cambios legislativos y regulatorios incluyendo cambios en la Ley Orgánica de la Adminis-

84 Véase Castañeda Gallardo, Gabriel, "Bases para el nuevo derecho de competencia económica en México", en *op. cit. supra*, nota 54, pp. 665-679; Instituto de Investigaciones Jurídicas, *En torno a la Ley Federal de Competencia Económica*, México, UNAM, 1994; Fundación Konrad Adenauer, *Competencia económica y Tratado de Libre Comercio*, México, Fundación Konrad Adenauer, 1994.

85 Es interesante hacer notar que, en el artículo 1 de esta ley, se reconocen los derechos de los consumidores, que se inspiran de la Carta de Protección de los Consumidores aprobada por la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa de 1973, el Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una Política de Protección e Información a los Consumidores de 1975 y las Directrices para la Protección de los Consumidores, aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1985. Para otro ejemplo de la influencia del derecho internacional sobre el derecho interno, véase Ovalle Favela, José, "La nueva Ley Federal de Protección al Consumidor", en *op. cit. supra*, nota 54, pp. 695-704.

86 Véase Ramírez Nareza, Roberto, "La reforma en materia de correduría pública", en *op. cit. supra*, nota 54, pp. 705-722; Díaz de Rivera Álvarez, Guillermo, "Comentarios a las reformas a la Ley General de Sociedades Mercantiles y a la nueva Ley Federal de Correduría Pública", en *op. cit. supra*, nota 58, pp. 231-247.

87 Véase Díaz de Rivera, *op. cit. supra*, nota 86.

88 Véase Cantú Cervera, Napoleón, "Código de Comercio y Ley General de Sociedades Mercantiles", en *op. cit. supra*, nota 54, pp. 649-664.

89 Para una discusión específica sobre este punto y su influencia en el derecho privado, véase Kozolchik, Boris, *El derecho comercial ante el libre comercio y el desarrollo económico*, México, MacGraw-Hill, 1996.

tración Pública y la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Dentro de este mecanismo, es importante destacar los procesos de desincorporación de las instituciones de crédito que implicaron cambios al conjunto de la legislación financiera. Las modificaciones a esta legislación fueron aún más lejos, pues la intención final era la modernización del conjunto del sector financiero.<sup>90</sup>

El Estado otorgó autonomía a un número importante de instituciones que se encontraban dentro del ámbito de la administración pública centralizada o descentralizada. En éstas destaca la autonomía del Banco de México, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Comisión Federal de Competencia Económica. Sobre este aspecto volveremos adelante (véase *infra*, sección B).

#### b) En sus funciones

Desde el punto de vista de las finanzas públicas, la reforma impositiva<sup>91</sup> obligó a modificaciones profundas del conjunto de la legislación fiscal, incluyendo el Código Fiscal de la Federación y las leyes de los impuestos sobre la renta, al valor agregado, al activo, la de coordinación fiscal y la aduanera.<sup>92</sup>

En materia de procedimiento administrativo, se intentó proseguir con los esfuerzos de simplificación administrativa mediante una ley marco que rigiera de manera uniforme los múltiples procedimientos administrativos existentes. El instrumento fue la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que estableció un procedimiento único e introdujo algunos elementos de transparencia y eficiencia procesal en su desarrollo. Sin embargo, esta ley, además de algunas deficiencias técnicas, excluye de su ámbito las materias fiscal, financiera, de responsabilidad de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como al Ministerio Público. Como puede verse, su ámbito de aplicación queda así relativamente limitado.

Respecto de la conducta de los funcionarios públicos, objeto de preocupación constante por parte de la sociedad, particularmente después de los excesos de la década de 1970, el presidente De la Madrid impulsó una reforma integral que buscó crear un régimen estricto de responsabilidad de servidores públicos. Esta

90 Un comentarista señala: "todas estas reformas se rigen por orientaciones generales de política económica tales como la modernización e internacionalización del mercado de valores; la globalización ordenada de los servicios financieros no bancarios, la desregulación de las operaciones y la simplificación administrativa". Véase Balmori Iglesias, Ángela, "Modernización del mercado de valores 1988-1993", en *op. cit. supra*, nota 54, p. 485; véase, también, Valdez Abascal, Rubén, *op. cit. supra*, nota 62, pp. 106-114.

91 Como ya se señaló (véase *supra* capítulo tercero), esta reforma que comenzó, al menos, en 1987 pretendía, entre otros objetivos, hacer más equitativa la distribución de la carga fiscal, reducir las distorsiones, hacer competitivo el sistema tributario, combatir la evasión y elusión, elevar la recaudación y simplificar las disposiciones tributarias. Véase Romano Mussali, Emilio, "La política tributaria de 1988 a 1994", en *op. cit. supra*, nota 54, p. 582.

92 *Ibidem*, pp. 582 y ss.

reforma incluyó modificaciones a la Constitución, la expedición de una nueva Ley de Responsabilidad de Servidores Públicos, cuyas últimas reformas datan de mayo de 1995, y una Secretaría, aún dependiente del propio Ejecutivo, encargada de administrarla.<sup>93</sup>

### c) En sus relaciones

Como ya se apuntó, el Estado modificó sus relaciones tanto en su interior, con otros poderes y las entidades federativas, como en su exterior, con la sociedad.

#### 1) Internas

El nuevo diseño supuso modificaciones progresivas que limitarían el predominio del Ejecutivo en favor de los poderes Legislativo y Judicial. Lo anterior se ha logrado paulatinamente, tanto por efecto de las reformas mismas, como por la transformación del sistema político en su conjunto. Analizaremos respectivamente las modificaciones a cada uno de los poderes.

En cuanto al Congreso, desde 1982 se inició una serie de reformas a la Constitución que han modificado la integración, funciones, periodos de sesiones y organización de ambas Cámaras y de la Comisión Permanente.<sup>94</sup> Estas reformas fueron plasmadas en su conjunto en los cambios de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>95</sup> Estas transformaciones han aumentado las facultades del Poder Legislativo en el control del gobierno, en su autonomía y representatividad. El comportamiento de un Congreso independiente y responsable depende, en última instancia, de la evolución del sistema político en su conjunto y de las condiciones materiales del propio Poder Legislativo. Las modificaciones, sin ser completas, han evolucionado en esta dirección.

El Poder Judicial federal sufrió una reforma, largamente esperada,<sup>96</sup> que incluyó modificaciones en la integración y funciones de la Suprema Corte, la creación del Consejo de la Judicatura como órgano especializado de gobierno y administración de los tribunales federales, y las modificaciones en materia de

93 Véanse los estudios publicados en Orozco Henríquez, Jesús, y Soberanes Fernández, José Luis (eds.), *La responsabilidad de los servidores públicos*, México, Porrúa, 1984.

94 Por ejemplo, se modificó el número de diputados (de cuatrocientos a quinientos) y senadores (de sesenta y cuatro a ciento veintiocho), de un sólo periodo ahora existen dos, las Cámaras tienen nuevas funciones en la ratificación de algunos nombramientos del Ejecutivo (*i. e.* el procurador general de la República, de los consejeros electorales, de los ministros de la Suprema Corte y los magistrados del Tribunal Electoral, etcétera).

95 Véase Pedroza de la Llave, Susana, *El control del gobierno: función del Poder Legislativo*, México, INAP, 1996, pp. 75-80 y 93-107.

96 Un comentarista ha señalado: "que dicho sistema requería, desde hace tiempo, una profunda transformación que lo pusiera al nivel de otros ámbitos de la vida nacional, es algo que apenas cabe poner en duda". Fix Fierro, Héctor, "Reformas y adiciones a la Constitución Federal en materia de administración de justicia", *Anuario Jurídico 1994*, 1995, p. 43.

acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales, declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo.<sup>97</sup> Esta reforma fue complementada con la expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El cambio responde a uno de los imperativos más importantes del nuevo diseño económico y social:

la conveniencia de sujetar los conflictos de una sociedad cada vez más compleja y plural a los procedimientos y los órganos del derecho, esto es, en última instancia, a los tribunales, como única forma de dar mayor certidumbre a las relaciones sociales; de restaurar por la vía del derecho la legitimidad que en ocasiones es incapaz de lograr la política y, en suma, de acrecentar la estabilidad de las instituciones.<sup>98</sup>

Sin embargo, quedan problemas por resolver tanto de naturaleza jurídica como institucional; en particular, la combinación del modelo de tribunal constitucional con el de tribunal de casación. Esta combinación tendría que evolucionar hacia una auténtica diferenciación funcional y procesal entre el control de legalidad y el control constitucional. Institucionalmente, la reforma se enfrenta a retos de largo plazo, como la implantación de la carrera judicial, y el mejoramiento de las condiciones materiales de la impartición y acceso a la justicia. Externamente, debe avanzarse también en la reglamentación de la profesión jurídica.

A partir de la década de 1980 se modificó también la relación entre el gobierno federal y los estados de la Federación, particularmente en materia de distribución del ingreso entre la Federación y las entidades federativas a través del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que permitió incrementos en los fondos de participación.<sup>99</sup> Además, debe destacarse la transferencia de responsabilidades y recursos en materia educativa y de salud a las entidades federativas. El conjunto del sistema parece evolucionar hacia una mejor distribución del ingreso nacional y una descentralización de las funciones básicas (educación, salud, vivienda) y de los recursos asociados a ellas.

## 2) Externas

El Estado modificó sus relaciones “externas” en tres ámbitos de enorme importancia. Estos incluyen sus relaciones con las iglesias, la educación y el campo.

97 *Ibidem*, pp. 45-50. Véase, también, Carpizo, Jorge, “Reformas constitucionales al Poder Judicial Federal y a la jurisdicción federal constitucional”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. XXVIII, núm. 83, 1995, pp. 807-842.

98 Fix Fierro, Héctor, *op. cit. supra*, nota 96, pp. 43-44.

99 Véase Rangel Hinojosa, Raúl, “La evolución de la distribución del ingreso nacional a las entidades federativas”, en *op. cit. supra*, nota 54, pp. 569-581.

Las relaciones entre el Estado y las iglesias en México han sido extraordinariamente complejas.<sup>100</sup> El régimen posrevolucionario estableció como uno de sus principios fundamentales no sólo la separación, sino la negación de la personalidad jurídica de las iglesias. Estas agrupaciones, como sus ministros, tenían sus derechos y ámbitos de acción limitados.<sup>101</sup> Con el transcurso del siglo, las iglesias y el Estado encontraron un *modus vivendi* en el cual los preceptos constitucionales no se aplicaban y las iglesias,<sup>102</sup> fundamentalmente la católica, otorgaban un apoyo implícito al régimen. La evolución de esta situación y de la propia sociedad llevó a la necesaria redefinición de sus relaciones hacia un régimen de plena separación.<sup>103</sup>

Las reformas a los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución, así como la promulgación de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, establecieron el nuevo régimen de las iglesias en México alrededor de tres ejes: la libertad religiosa, la figura de las “asociaciones religiosas” y los derechos y obligaciones de los ministros de culto.<sup>104</sup> Estas reformas adecuan el marco normativo en un sentido moderno en un doble sentido. Por una parte, confirman plenamente el ejercicio de la libertad religiosa en un ámbito secularizado donde las iglesias son parte de los actores sociales, pero existe una clara diferenciación entre el ámbito político y el religioso. Por otro, hacen congruente la práctica social con el marco jurídico, eliminando uno de los escenarios en los cuales la distancia entre la norma y su aplicación era mayor.

En materia educativa puede delinearse la reconfiguración de la función educativa del Estado y de sus relaciones con las instituciones educativas públicas y privadas. Esto se consiguió mediante cuatro reformas.<sup>105</sup> La primera, que data del 9 de junio 1980, define el ámbito de autonomía de las universidades e ins-

100 Véase González, María del Refugio, *Las relaciones entre el Estado y la Iglesia en México*, México, H. Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Legislativas, 1992.

101 Un listado de los principios fundamentales en esta materia en Soberanes Fernández, José Luis, “Reforma constitucional en materia religiosa” en *La modernización del derecho constitucional mexicano*, op. cit. supra, nota 58, pp. 210 y ss.

102 Es importante destacar que, como señalamos en el capítulo tercero de este trabajo, el proceso creciente de pluralidad religiosa en México es otro rasgo de modernidad que obliga al Estado a modificar su actitud frente a éstas, pues ya no existe un interlocutor único identificado con la Iglesia católica.

103 Sobre el sentido de la reforma, véase Valdez Abascal, Rubén, op. cit. supra, nota 58, pp. 95 y ss. Este autor señala que “[...] las iglesias no constituyen un peligro para la convivencia armoniosa de la sociedad. Tampoco se erigen como baluartes que dicten el rumbo de la vida económica de la nación, ni se perciben como representantes de un poder que, distinto al que la ciudadanía elige por voto democrático, pretende ser superior al mandato popular e institucional que hemos establecido” (pp. 95-96).

104 *Ibidem*, pp. 214 y ss. Véase, también, Aguilar Álvarez, Horacio, “La legislación mexicana en materia de libertad religiosa”, en op. cit. supra, nota 54, pp. 37-43 y Valdez Abascal, Rubén, op. cit. supra, nota 58, pp. 86-103.

105 Sobre las reformas constitucionales en materia de educación, véase Melgar Adalid, Mario, “Las reformas al artículo 3 constitucional”, en *La modernización del derecho constitucional mexicano*, op. cit. supra, nota 58, pp. 221-233; Fernández Aguirre, Germán, “Reformas a los artículos 3 y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en op. cit. supra, nota 54, pp. 205-215.

tuciones de educación superior. La segunda, de enero de 1990, se inscribe en la nueva relación entre el Estado y las iglesias, y reconoce el derecho de las comunidades religiosas y ministros de culto de enseñar y el derecho de impartir educación religiosa en planteles particulares. La educación que imparta el Estado continuará siendo laica. La tercera, de marzo de 1993, precisa el derecho de los mexicanos, y la obligación del Estado, de impartir educación preescolar, primaria y secundaria a quien lo solicite. Además, se eliminó el régimen especial para obreros y campesinos, eliminando el sesgo “paternalista” de la educación frente a estos grupos sociales. Finalmente, la cuarta es el reconocimiento implícito del ámbito de acción de los particulares en la educación mediante la eliminación de la discrecionalidad completa de que gozaba el Estado para negar o revocar las autorizaciones otorgadas a éstos para impartir educación. Ahora, los particulares tienen los medios de defensa para revisar la legalidad de los actos de la autoridad en esta materia.

A los cambios constitucionales siguió una nueva Ley General de Educación de julio de 1993 que precisa las atribuciones que, en sus respectivas competencias, corresponden a las autoridades educativas locales. En síntesis, el Estado rediseñó sus orientaciones en materia educativa en las siguientes direcciones: reafirma y precisa sus obligaciones en materia educativa, eliminando ciertos rasgos paternalistas; redefine los ámbitos de competencia entre la Federación, los estados y los municipios en la materia; reconoce plenamente el ámbito de acción de los particulares en materia de educación, incluyendo el de las iglesias; y define el ámbito de la autonomía de las universidades e instituciones de educación superior.

Otra cuestión importante es la relativa al campo. Los principios del artículo 27 constitucional fueron parte esencial del régimen y del discurso posrevolucionario. En ellos se encontraba un manantial inagotable de legitimidad de la acción en el programa de reforma agraria, el núcleo de un “sistema central de asignación de recursos apropiables”<sup>106</sup> y uno de los mecanismos más importantes de control político. Sin embargo, el país y su modelo económico cambiaron dejando al descubierto las contradicciones del texto constitucional.<sup>107</sup> La reforma del artículo 27 es una de las piedras angulares del cambio, porque supone una variación fundamental de la acción del Estado y sus relaciones en el terreno de la propiedad agraria y con el campo.

106 Véase Díaz y Díaz, Martín, “Las reformas al artículo 27 constitucional. La etapa del ejido voluntario”, en *La modernización del derecho constitucional mexicano*, op. cit. supra, nota 58, pp. 85 y ss.

107 “La tensión [del texto Constitucional de 1917] proviene de dos móviles igualmente potentes: la necesidad de modernización institucional y de progreso civil, por una parte, y los requerimientos de una tradición autoritaria que no termina por aceptar los impulsos autónomos de los agentes privados, por la otra”. *Ibidem*, p. 83.

El examen detallado de las reformas al artículo 27 y la nueva Ley Agraria exceden con muchos las posibilidades de este análisis, y existen excelentes estudios sobre el tema.<sup>108</sup> Lo que nos importa destacar es que esta reforma implicó un doble movimiento. Por un lado, la introducción formal de los principios de la economía de mercado al mundo del campo mexicano. Lo anterior permite certidumbre en las formas de tenencia de la tierra y obliga a la flexibilización del régimen de propiedad ejidal. Lo anterior se intentó no mediante un ataque frontal y directo a las formas tradicionales de propiedad, sino a través de su inserción paulatina en la lógica del mercado.<sup>109</sup> Por otro lado, la reforma implicó la eliminación del régimen patrimonial de excepción mediante la homologación de las distintas formas de propiedad rural a la propiedad común.<sup>110</sup> Lo anterior significa simplemente la introducción de los principios de modernidad en el sector que se encontraba anclado, jurídica y materialmente, en los resabios del Estado proveedor y las prácticas tradicionales. Proceso cuya conclusión está aún por verse.

#### 4. La ampliación de los ámbitos de acción de los ciudadanos

La modernidad supone ámbitos de acción ciudadana definidos, que se concretan en un régimen pleno de derechos humanos y una vida democrática consolidada. En ambos, hubo importantes reformas en el periodo que analizamos.

##### a) Derechos humanos y reforma penal

El ámbito de acción de los individuos frente al Estado está definido en las declaraciones de derechos humanos. En México, este régimen se reconoce en el título primero de la Constitución y en la Declaración Americana de los Derechos

108 Los objetivos centrales de las reformas jurídicas fueron: "a) fomentar oportunidades productivas para la población rural; b) dar el marco jurídico para dejar en libertad al campesino de elegir la forma de organización y producción que más le convenga; c) elevar a rango constitucional las formas de propiedad ejidal y comunal de la tierra en su doble acepción de asentamiento humano y base productiva; d) proteger la integridad de las comunidades indígenas; e) fortalecer la vida en comunidad de ejidos y comunidades; f) fortalecer los derechos del ejidatario sobre su parcela garantizando la libertad de disposición de la tierra y estableciendo el procedimiento para darle uso o transmitirla a otros ejidatarios; g) establecer las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela; h) poner fin al reparto agrario a través de la supresión formal de los procesos de ampliación y dotación de tierras, aguas y bosques y la creación de nuevos centros de población, manteniendo vigentes los de restitución de tierras, bosques y aguas; i) establecer un régimen ordinario de impartición de justicia a través de la creación de los tribunales agrarios; j) mantener los límites de la pequeña propiedad; k) permitir la participación de las sociedades civiles y mercantiles en el campo; l) promover normas de asociación y producción del campo para alcanzar las ventajas de las economías de escala". Valdez Abascal, Rubén, *op. cit. supra*, nota 58, pp. 157 y 158. Véase, también, Díaz y Díaz, Martín, *op. cit. supra*, nota 106, pp. 81-109; Valdez Abascal, Rafael, "La reforma al artículo 27 constitucional", en *op. cit. supra*, nota 54, pp. 336-346; García Ramírez, Sergio, "La jurisdicción agraria", en *op. cit. supra*, nota 54, pp. 304-325.

109 Díaz y Díaz, *op. cit. supra*, nota 106, p. 102.

110 *Ibidem*, p. 109.

del Hombre y el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Sociales —ver *supra*, sección I, B, 3, c)—. Su vigencia estaba en entredicho, y al menos se podían constatar claras violaciones a estos derechos.

El esfuerzo de modernización en esta materia tomó dos rumbos que se antojan complementarios. El primero fue la creación de organismos de protección de derechos humanos;<sup>111</sup> en particular, la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Estos órganos fueron el producto de las exigencias de diferentes grupos sociales, y al mismo tiempo sensibilizaron a la opinión pública sobre la existencia de estos derechos y sobre la posibilidad de su ejercicio efectivo.<sup>112</sup> El efecto acumulado de su acción protectora, inscrita dentro de la tradición del *ombudsman*,<sup>113</sup> generó en la sociedad mexicana y en las instituciones gubernamentales un ámbito de acción que, sin ser perfecto, apunta en la dirección de una mayor eficacia del régimen de los derechos humanos.

El segundo rumbo fue el reconocimiento de los derechos de los grupos indígenas mediante la reforma al artículo 4 constitucional de enero 1992.<sup>114</sup> Esta reforma, que precedió a la revuelta de Chiapas y sus reivindicaciones jurídicas, significa el reconocimiento expreso en la Constitución de la diversidad étnica de la nación, y rompe con el presupuesto de la igualdad, implícito en una parte de la construcción constitucional.<sup>115</sup> Una vez roto ese supuesto igualitario, se abren las puertas al reconocimiento de otras diferencias. La reforma, cierto, no fue tan lejos como para reconocer la autodeterminación; es decir, la soberanía de los pueblos indígenas. Esta idea, jurídicamente, hubiera implicado la ruptura del concepto de Estado-nacional y, evidentemente, no es admisible en las condiciones actuales.<sup>116</sup> Se insinúa, sin embargo, uno de los problemas más difíciles que deberá enfrentar el derecho a finales de siglo y es el relativo a los diferentes ámbitos normativos “autónomos” dentro del espacio estatal.

Junto con las modificaciones en el ámbito de los derechos humanos, se dio en México una reforma integral al derecho penal. En efecto, una mirada a la amplitud de las modificaciones del Código Penal entre 1982 y 1996 muestra que

111 Véase Carpizo, Jorge, “La política mexicana para los derechos humanos. La reforma al artículo 102 de la Constitución”, en *op. cit. supra*, nota 54, pp. 171-185; Fix-Zamudio, Héctor, “Artículo 102, apartado B, de la Constitución federal mexicana. Constitucionalización del *ombudsman* en el ordenamiento mexicano”, en *La modernización del derecho constitucional mexicano, op. cit. supra*, nota 58, pp. 147-190.

112 Véase Fix Fierro, Héctor, “Los derechos humanos entre necesidad moral y contingencia social”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 84, 1995.

113 Éste es otro ejemplo de la recepción y adaptación de instituciones de derecho comparado en el derecho mexicano.

114 Véase Madrazo, Jorge, “La adición al artículo 4 constitucional en materia indígena”, en *op. cit. supra*, nota 54, pp. 234-244.

115 En otra parte, la Constitución tiene disposiciones “proteccionistas” respecto de los campesinos y los obreros, las llamadas garantías sociales.

116 Al respecto, véase *supra*, la segunda parte del capítulo primero de este trabajo.

este instrumento es, en realidad, prácticamente nuevo<sup>117</sup> (véase anexo 5). Sus reformas se concentran en los periodos que van de 1984-1985 y 1991-1994. Las modificaciones al Código de Procedimientos Penales también han sido muy significativas, a las que se suman, entre otras, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Ley de Extradición Internacional, la Ley que Establece Normas Mínimas sobre Readaptación de Sentenciados y la Ley para el Tratamiento de Menores Infractores.

De este modo, las reformas de fondo y procedimiento en materia penal se han acumulado y muestran un panorama radicalmente nuevo en la materia. En particular, se reorganizan los ejes de facultades y de articulación de funciones entre el Ministerio Público, la Policía Judicial, el acusado y su defensa para ampliar el ámbito de las garantías procesales penales.<sup>118</sup>

Finalmente, el fenómeno de la delincuencia organizada y su dimensión internacional obligó a modernizar algunos instrumentos penales para poder combatirlo.<sup>119</sup> A una reforma incipiente siguió recientemente la expedición por el Congreso de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.<sup>120</sup>

#### b) La democracia

Una de las reformas más notables en México ha sido la transformación progresiva de la legislación electoral. Entre 1977 y 1996, además de las reformas constitucionales, se han aprobado tres leyes electorales: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE, en 1977); el Código Federal Electoral (CFE, en 1986); y el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE, en 1990). Además, se han llevado a cabo ocho reformas y adiciones: una a la LFOPPE (enero de 1982), una al CFE (enero de 1988) y cinco al COFIPE (enero de 1991, julio de 1992, septiembre de 1993, diciembre de 1993, mayo de 1994 y octubre de 1996). Esta evolución es simultáneamente causa y consecuencia de la transformación de la vida política<sup>121</sup> del país a la que ya nos hemos referido.<sup>122</sup>

117 Sobre el detalle de las reformas efectuadas a partir de 1989 en la legislación penal, véase Valdez Abascal, Rubén, *op. cit. supra*, nota 58, pp. 195-214.

118 Véase Zamora-Pierce, Jesús, "La reforma de las garantías procesales penales", en *op. cit. supra*, nota 54, pp. 142-167.

119 Véase Romero Apis, José Elías, "La reforma penal contra el crimen organizado", en *op. cit. supra*, nota 54, pp. 130-141.

120 Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de noviembre de 1996.

121 En un excelente estudio de sociología jurídica sobre la legislación electoral se muestra cómo "la lógica en los cambios que ha introducido la ley en la composición de dichos órganos se debe no sólo a las simple lógica de niveles crecientes de democratización, sino que la ley y sus mecanismos interactúan con, y se apoyan en, los actores sociales, sus comportamientos y actitudes", Martínez Uriarte, Jacqueline, *Organización de las elecciones y participación ciudadana en México. Un punto de vista de sociología jurídica*, Master in the Sociology of Law, Instituto Internacional de Sociología Jurídica, 1994, p. 4.

122 Véase *supra* sección II, B del capítulo tercero de este trabajo.

Resultaría imposible analizar en este trabajo el contenido del vertiginoso desarrollo de la legislación electoral que ha implicado modificaciones muy significativas en un periodo muy breve de tiempo; entre otros aspectos, en la regulación del procedimiento electoral, la estructura y funciones de los órganos electorales, las prerrogativas de los partidos políticos y la justicia electoral. Remitimos a los estudios que sobre esta materia se han publicado.<sup>123</sup> En este trabajo, nos importa destacar algunas de las grandes tendencias.

Quizá el aspecto más sobresaliente es la transición progresiva, y luego coexistencia, entre un modelo de legitimación corporativa a otro de legitimación democrático-electoral.<sup>124</sup> Lo anterior ha supuesto una modificación progresiva, frecuentemente a contracorriente de algunos de los agentes político-electorales, del sistema electoral mexicano y de las prácticas políticas.

En este camino debe resaltarse que paulatinamente los agentes involucrados en los cambios, en particular los partidos políticos, han participado cada vez con mayor importancia en las diferentes negociaciones que han estado en el origen de la legislación electoral. Al inicio, meros invitados de piedra, fueron posteriormente los negociadores reales de las reformas, logrando con ello que las normas se convirtieran en auténticas reglas del juego creadas y aceptadas, no sin reservas, por los que serían sus principales sujetos. Esto marca una diferencia notable en las formas de creación del derecho en México.

Los ciudadanos y sus organizaciones han logrado cada vez más un papel en los procesos electorales. Lo anterior mediante una doble vía. Por una parte, su creciente participación en los órganos electorales. Esta participación alcanzó su expresión más acabada en el control del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) por parte de los consejeros electorales y el consecuente decremento del papel del Estado y los partidos políticos en éste y otros órganos electorales.<sup>125</sup> La segunda vía de participación es a través de observadores de

123 Barquín Álvarez, Manuel, *La reforma electoral de 1986-1987*, vol. 22, San José, IIDH-Capel, 1987; Barquín Álvarez, Manuel, "Régimen Jurídico de la oposición. Vigencia y perspectivas", *Anuario Jurídico*, vol. XVIII, 1991, pp. 37-51; Andrea Sánchez, Francisco J. de, et al., *La renovación política y el sistema electoral mexicano*, México, Porrúa, 1987; Krieger, Emilio, "Derecho electoral en julio de 1988", en González Casanova, Pablo (ed.), *Segundo informe sobre la democracia: México el 6 de julio de 1988*, México, UNAM-Siglo XXI, 1990, pp. 14-50; Krieger, Emilio (ed.), *Derecho y legislación electoral. Problemas y proyectos*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 1993; Núñez Jiménez, Arturo, *El nuevo sistema electoral mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991; Rodríguez Lozano, Amador, "El sistema electoral mexicano", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, vol. III, núm. 8, 1988, pp. 423-441; Barquín Álvarez, Manuel, "La evolución de la legalidad democrática. El marco jurídico de las elecciones federales de 1994", en Alcocer V., Jorge (ed.), *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, vol. 1, pp. 175-200; Valdez Zurita, Leonardo, y Larrosa Haro, Manuel, "Las reformas electorales, 1989-1993", en Alcocer V., Jorge (ed.), *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, México, Nuevo Horizonte Editores, 1995, vol. 1, pp. 175-199.

124 Véase Martínez Uriarte, Jacqueline, *op. cit. supra*, nota 121, pp. 3 y ss.

125 Al principio del camino, el Estado tenía el control absoluto de los órganos electorales. Posteriormente, los partidos políticos tuvieron un peso mayor en su conformación. Después, se admitió

organizaciones ciudadanas nacionales, y fenómeno muy significativo, de extranjeros,<sup>126</sup> en los procesos electorales. Por último, la participación que indicaría una mayor “modernidad” se daría finalmente en las urnas. Los índices de abstencionismo han variado, desde participaciones muy altas como el proceso federal de 1994, hasta tasas muy bajas, menores al 50%, en procesos recientes, particularmente en algunos estados.

El último fenómeno importante es la institucionalización de la materia electoral. En este sentido, es importante destacar que la legalidad electoral ha generado una dinámica propia que escapa, en cierta medida, al control de los actores.<sup>127</sup> Esta legalidad apunta a la necesidad de contar con instituciones imparciales de aplicación estricta del derecho que desempeñen un auténtico papel de “terceros” en la administración y juicio del proceso electoral.<sup>128</sup> En este sentido, la desconfianza generada y la tradición autoritaria impulsan la creación progresiva de instituciones “modernas” en las que debe destacarse no sólo la creación de un órgano electoral autónomo, sino también los avances en materia de justicia electoral que concluyen con la integración del Tribunal Electoral al Poder Judicial federal, modificaciones en la competencia de la Suprema Corte en materia electoral<sup>129</sup> y la expedición de una ley específica en materia de medios de impugnación electoral. Este aspecto nos permite entrar en el análisis de los aspectos institucionales de la reforma legal en México.

### B. Aspectos institucionales

Una visión completa de la evolución del sistema mexicano debe tomar en cuenta no sólo los instrumentos normativos, sino también el entramado institucional que los soporta.<sup>130</sup> En general, puede admitirse que, a mayor complejidad

la participación de los ciudadanos junto con el Estado y los partidos políticos. La última reforma constitucional dejó a estos últimos sólo con voz en el Consejo General del IFE. Los votos son prerrogativa exclusiva de los nueve consejeros electorales, teóricamente sin afiliación partidista ni gubernamental.

126 Esto muestra bien cómo los fenómenos de democratización entran también dentro de los ámbitos globalizados.

127 Esta idea ha sido desarrollada originalmente por: Martínez Uriarte, Jacqueline, *op. cit. supra*, nota 121, pp. 7 y ss.

128 Esta lógica explicaría, en parte, el proceso de “ciudadanización” de los órganos electorales.

129 La reforma constitucional del 22 de agosto de 1996 elimina la excepción de la materia electoral en la fracción II del artículo 105, que precisa que los sujetos que pueden impugnar leyes electorales locales (partidos políticos) y establece que la inconstitucionalidad de las leyes electorales sólo pueden impugnarse en los términos de ese artículo.

130 Entenderemos “instituciones” en un sentido restrictivo, como organismos formales. Estos proporcionan estructuras formales de interacción humana que, por lo general, son normativamente orientadas. Aunque sin compartir esta proposición, para una discusión sobre la manera en que las instituciones (entendidas como las reglas del juego), los organismos y los cambios institucionales

de los agentes y relaciones sociales, sigue una mayor complejidad institucional y de las relaciones que se establecen entre éstas. Junto con lo anterior, en un sistema moderno, el principio de la especialización guía el desarrollo institucional. Así, algunas instituciones adquieren un carácter predominantemente técnico para poder cumplir con sus funciones.

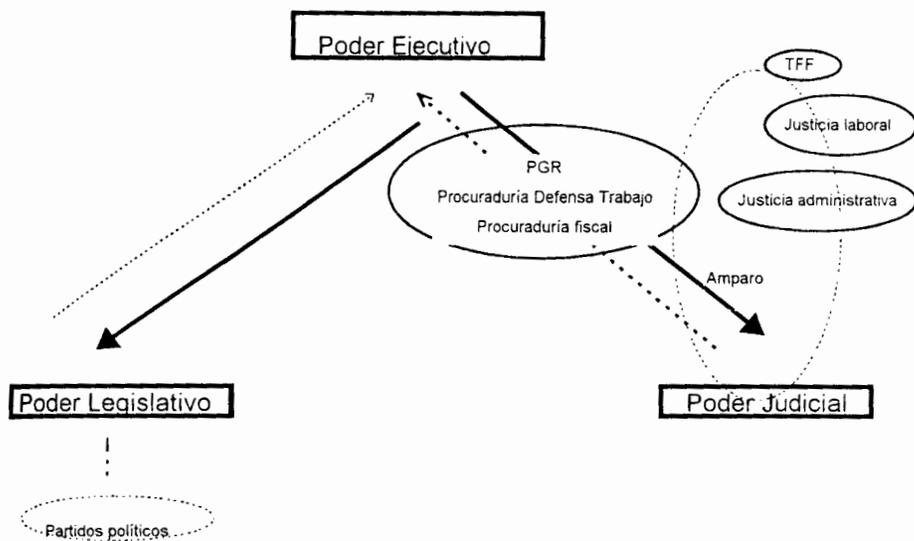
Durante los últimos veinte años, el entramado institucional en México se ha modificado significativamente. De modo muy esquemático, es posible sostener que, a principios de la década de 1970, en México el modelo de desarrollo institucional diseñado en la Constitución real<sup>131</sup> correspondía, a pesar de sus rasgos formalmente modernos, a uno predominantemente autoritario. En este modelo, el Poder Ejecutivo, en particular el presidente, dominaba sobre el conjunto del sistema. El Ejecutivo aglutinaba la mayor parte de las funciones económicas y políticas, incluso judiciales, ejerciéndolas con un grado de especialización relativamente limitado. Además, dominaba claramente sobre los poderes Legislativo y Judicial; las relaciones funcionales entre estas dos últimas instituciones eran prácticamente inexistentes.

El modelo anunciaba ya dos rasgos característicos que vale la pena destacar y que, como veremos adelante, se desarrollan notablemente después. El primero es que, entre el Poder Ejecutivo y el Judicial, se crean instituciones intermedias, dependientes del Ejecutivo, cuya función es articular las funciones de comunicación entre los órganos administrativos, judiciales y la sociedad. Estas instituciones, denominadas procuradurías, cumplen una función específica dentro del sistema de impartición de justicia. El segundo es la creación de órganos jurisdiccionales especializados alrededor del Poder Judicial. El hilo que une el sistema se hace a través de instrumentos procesales, fundamentalmente el juicio de amparo. El siguiente diagrama intenta sintetizar esta situación.

afectan el desempeño económico, véase North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, (*Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, tr. de Agustín Bárcena, México, Fondo de Cultura Económica, 1993).

<sup>131</sup> Entendemos por Constitución real el modo efectivo de organización política y social. En ésta, las normas juegan un papel estructurante, pero no definitorio de la acción de los agentes sociales.

Gráfica 4.21: Entramado institucional en la década de 1970



Este sistema evoluciona entre finales de la década de 1970 y la de 1990 a una velocidad vertiginosa. Como resultado de la modificación del papel del Estado y la generación de nuevas relaciones entre éste y la sociedad, las instituciones se desarrollan y adquieren nuevas funciones, se crean nuevos órganos especializados, otros adquieren su autonomía y las relaciones intrainstitucionales se hacen cada vez más complejas. El resultado de conjunto es un entramado institucional que, sin alcanzar aún su madurez, es notablemente más complejo y moderno que el que existía hacia 1970.

En efecto, encontramos que, sin perderse aún la predominancia del Poder Ejecutivo, existen modificaciones importantes en el equilibrio de los poderes que tienden a generar un sistema donde existen pesos y contrapesos reales (*checks and balances*) entre ellos. En este sentido, se han generado incluso mecanismos de control entre el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

Por otro lado, se han separado del Poder Ejecutivo varias instituciones altamente especializadas y autónomas (*i. e.* la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión Federal de Competencia Económica, la Comisión Reguladora de Energía, el Banco de México, el IFE) cuyas funciones deberían, a largo plazo, alcanzar una autonomía funcional plena.<sup>132</sup> Otras instituciones dependen aún funcionalmente del Ejecutivo, pero tienen grados relativos de autonomía técnica y, en algunos casos, jurídica (*i. e.* la Comisión Federal de Telecomunicaciones, la Unidad de Prácticas Desleales de Comercio Internacional o el Instituto Nacional de Ecología).

El Poder Judicial se ha fortalecido en sus funciones y facultades. Alrededor de este poder se han creado nuevas instancias especializadas (*i. e.* Tribunal Electoral y los tribunales agrarios) y otras han adquirido mayor presencia (*i. e.* el Tribunal Fiscal de la Federación). Es interesante observar que muchas de estas instancias jurisdiccionales dependen formalmente del Ejecutivo (*i. e.* el Tribunal Fiscal), pero gozan de una independencia notable. Otras son parte del Poder Judicial, pero tienen un grado de independencia relativo (*i. e.* el Tribunal Electoral). Todas estas instancias están, en último término, ligadas al Poder Judicial a través del juicio de amparo.

Entre el Poder Judicial y el Ejecutivo han aparecido nuevas procuradurías, todas dependientes del Ejecutivo, que adquieren ámbitos específicos de responsabilidad y que coinciden con problemas sociales determinados (*i. e.* Procuraduría del Consumidor, Procuraduría Federal del Medio Ambiente, Procuraduría del Menor y la Familia, etcétera).

Finalmente debe señalarse que en este sistema juegan también un papel importante las instituciones internacionales (*i. e.* OMC, OIT, OCDE) y los mecanismos de solución de controversias pactados por México; particularmente, en el marco del TLCAN.<sup>133</sup> El conjunto de este panorama se resume en la gráfica 4.20.

La situación descrita anteriormente parece suficiente para afirmar que el país tiene hoy un complejo sistema institucional que contiene algunos de los rasgos de especialización y autonomía propios de los sistemas modernos. Sin embargo, debe reconocerse que éste no fue el resultado de un diseño explícito, sino la suma de las modificaciones sectoriales. Por ello, las relaciones entre las institu-

132 En efecto, la autonomía legal no ha garantizado en todos los casos una autonomía *de facto*. Esto puede explicarse por varias razones (*i. e.* la fuerza de la inercia de un funcionamiento tradicionalmente dependiente de la voluntad del Ejecutivo o la simple la juventud de estas instituciones). Lo anterior no obsta para que, a largo plazo, se pueda generar una auténtica función autónoma.

133 El TLCAN tiene tres mecanismos de solución de controversias. El inversionista Estado (capítulo XI), los especiales en materia de *dumping* y subsidios, en particular la revisión por paneles binacionales de las decisiones de la SECOFI (capítulo XIX), y el mecanismo general de solución de controversias entre Estados (capítulo XX). A éstos deben añadirse los mecanismos de solución de controversias en materia ambiental y laboral, administrados principalmente por las Comisiones de Cooperación Ambiental y Laboral de América del Norte.

ciones y el grado en que será eficiente en su conjunto es todavía una pregunta abierta. En otros casos, las instituciones están sujetas a inercias importantes que no les han permitido ejercer plena e independientemente sus funciones. Por otro lado, puede argumentarse que existen aún un número significativo de organismos que podrían crearse para completar algunas funciones todavía hoy demasiado confundidas con los órganos ejecutivos; por ejemplo, un tribunal de cuentas o un órgano en materia de medios de comunicación.<sup>134</sup> Así, es probable que, en el futuro, el entramado institucional sufra aún cambios y ajustes importantes.

Finalmente, en todo este conjunto cabe preguntarse cuáles son las expectativas de los ciudadanos frente al funcionamiento del derecho y de sus instituciones. En otras palabras, si es cierto que el derecho ha cambiado y se ha progresivamente modernizado, ¿este cambio corresponde también a un cambio de actitudes de los ciudadanos? La siguiente sección intentará responder a esta pregunta.

### III. LOS MEXICANOS Y EL DERECHO

Como hemos intentado mostrar, la sociedad mexicana y su marco jurídico e institucional han experimentado modificaciones muy evidentes en los últimos veinte años. Con lo anterior, parece obvio suponer que las actitudes y valores de los mexicanos han cambiado también. Sin embargo ¿cómo y en qué medida esta afirmación es cierta?, ¿cuáles son los criterios de comparación? y, para efectos de nuestro estudio, ¿de qué manera han afectado estos cambios a las opiniones y actitudes de los mexicanos frente al derecho? o, dicho de otra manera, ¿junto con la modernización del marco jurídico, tenemos hoy una actitud más “moderna” frente al derecho y sus instituciones?

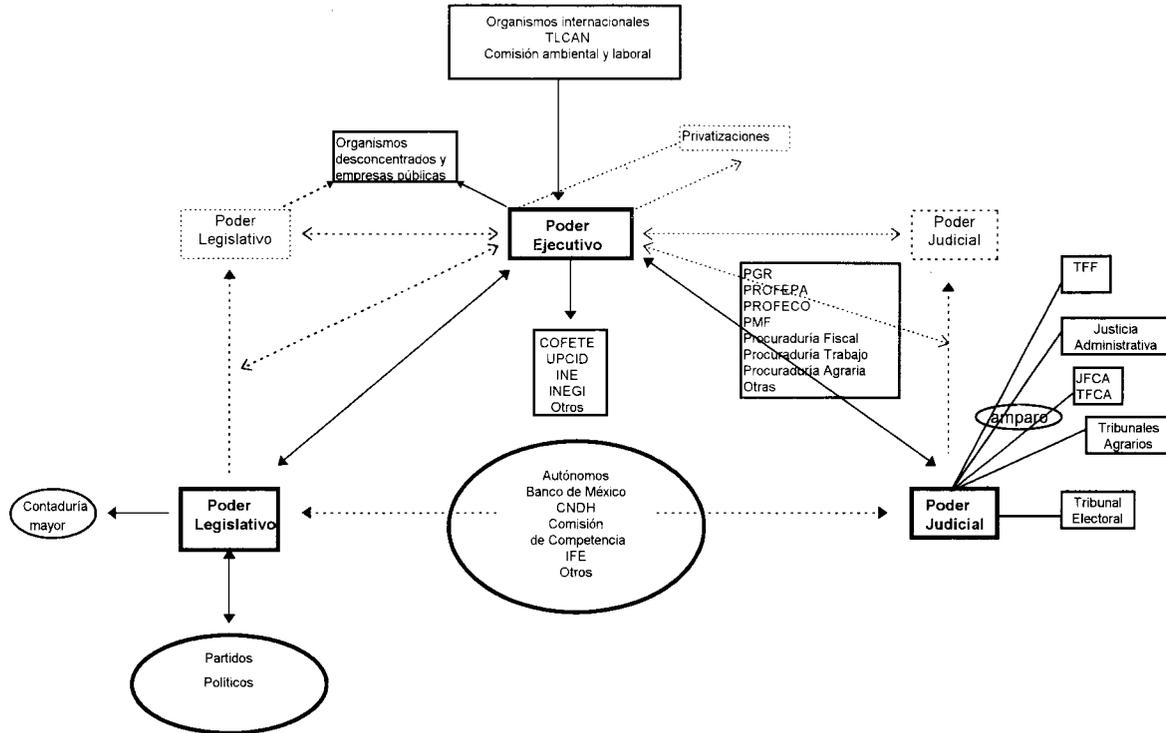
Estas preguntas no tienen una respuesta sencilla, fundamentalmente porque las actitudes y valores de los mexicanos han sido muy poco estudiadas y documentadas. Además de los estudios de carácter cultural,<sup>135</sup> sólo recientemente se ha investigado de manera científica y sistemática los valores de los mexicanos.<sup>136</sup>

134 Véase Cárdenas Gracia, *op. cit. supra*, nota 21, pp. 243 y ss.

135 Entre estos cabe mencionar los clásicos de Ramos, Samuel, *El perfil del hombre y la cultura en México*, México, Imprenta Mundial, 1934, y Paz, Octavio, *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Otros estudios en la misma línea son: Zea, Leopoldo, *Conciencia y posibilidad de lo mexicano*, México, Porrúa, 1945; Villegas, Abelardo, *La filosofía de lo mexicano*, México, UNAM, 1960; Bartra, Roger, *La jaula de la melancolía*, Grijalvo, México, 1987.

136 Entre estos, véase Béjar Navarro, Raúl, *El mexicano. Aspectos culturales y psicosociales*, México, UNAM, 1988; Alducin, Enrique, *Los valores de los mexicanos. México: entre la tradición y la modernidad*, México, Fomento Cultural Banamex, 1989; Alducin, Enrique, *Los valores de los mexicanos. En busca de una esencia*, México, Grupo financiero Banamex-Accival, 1993; Beltrán, Ulises; Castaños, Fernando, *et al.*, *Los mexicanos de los noventa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996. Vale la pena añadir que este tipo de estudios presenta dificultades muy importantes de tipo teórico, metodológico y financiero.

Gráfica 4.22: Entramado institucional en la década de 1990



Estos últimos estudios contienen datos que, indirectamente<sup>137</sup> y sin ser definitivos, arrojan luz sobre las preguntas que intentamos responder respecto de la actitud de los mexicanos frente al derecho.

En esta sección presentaremos, en primer lugar, algunos datos sobre la percepción de los mexicanos sobre el derecho (A), para posteriormente explicarlos dentro de un modelo de coordinación social (B).

### A. Una percepción equívoca

Los datos que mostramos a continuación están basados en una encuesta nacional levantada en junio de 1994 como parte de una investigación de un equipo del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, cuyo objetivo fue estudiar si las transformaciones en las actitudes y los valores de la sociedad mexicana en las últimas décadas corresponden a procesos de modernización. Los resultados preliminares fueron publicados en 1996.<sup>138</sup>

En ese trabajo se considera que un valor “es un nodo mayor en una red apreciativa y está vinculado con las representaciones y las normas socialmente compartidas que dan sentido y orden a los hechos”.<sup>139</sup> La investigación se aleja de las aproximaciones de psicología social para poner atención a los esquemas de vida social, tratando las formas de ser como productos sociales. En concreto, “se asume que los códigos que rigen la acción tienen un carácter colectivo, y han sido contruidos históricamente. Por lo tanto, *puede existir una pluralidad de identidades que cambien e inclusive se opongan entre sí*”<sup>140</sup> (énfasis añadido). En este sentido, la sociedad puede entenderse como “la articulación de configuraciones culturales posiblemente diversas”.<sup>141</sup>

Seleccionamos para este trabajo algunas preguntas que, junto con los resultados del conjunto del estudio, nos parece que permiten tener, a grandes trazos, un diagnóstico sobre algunas actitudes y valores de los mexicanos respecto del derecho y sus cambios.

137 Ninguna de las encuestas citadas se propuso como un objeto específico de investigación de los valores y conducta de los mexicanos frente el derecho; sin embargo, algunos de los temas investigados abordan directa o indirectamente esta cuestión.

138 Véase Beltrán, *op. cit. supra*, nota 136, p. 15. El tamaño de la muestra nacional fue de tres mil cuatrocientas dieciséis entrevistas (elaboradas en tres versiones cada una con setenta y cinco preguntas de opinión y dieciséis preguntas de información sociodemográfica) aplicado en ciento noventa y cinco localidades pertenecientes a noventa y cuatro municipios del país, clasificados en seis dominios de estudio. Los resultados permiten presentar resultados tanto a nivel nacional como por grados de urbanización. Para la descripción de la encuesta, véase pp. 19-22; la nota metodológica, en las pp. 189 y ss.

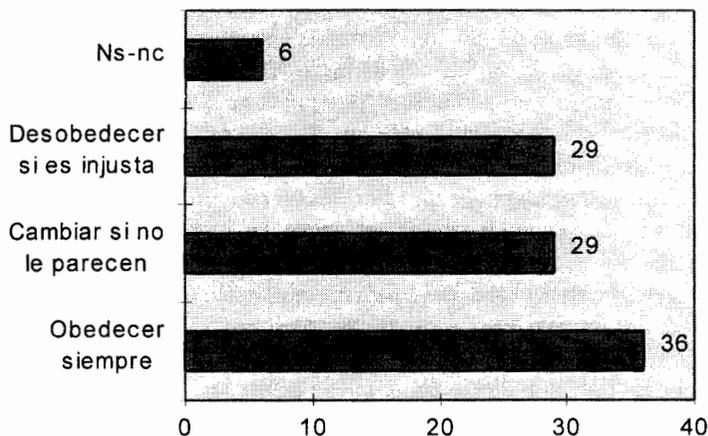
139 *Ibidem*, p. 17.

140 *Ibidem*, p. 18.

141 *Idem*.

Una primera observación es que, a la pregunta sobre la obediencia de la ley, una mayoría del 65% de los encuestados concede un alto valor al cumplimiento de la ley. Así, el 36% considera que el pueblo debe obedecer siempre las leyes y el 29%, que puede cambiarlas si no le parecen. Sólo el 35% se encuentra al margen de esta apreciación. Así, las respuestas indicarían que, en general, se concede un alto valor al cumplimiento del derecho.

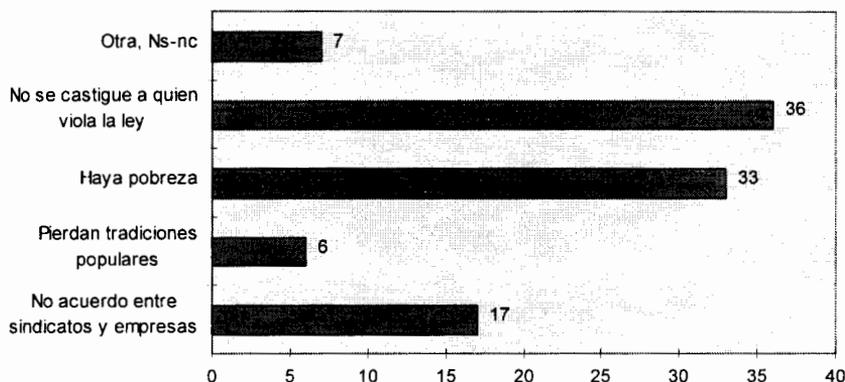
Gráfica 4.23: Obediencia a la ley<sup>a/</sup>



a/ Pregunta: ¿usted cree que el pueblo: debe obedecer siempre las leyes, puede cambiar las leyes si no le parecen, puede desobedecer la ley si es injusta?

Fuente: Elaborado con datos tomados de: *Los mexicanos de los noventa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996, p. 32.

Esta tendencia parece confirmarse con la pregunta relativa la estabilidad del país. En ella, el 36% de los encuestados respondió que el factor que más afecta la estabilidad del país es la falta de cumplimiento de la ley. En otras palabras, más de un tercio de la población (36%) tendría en un alto valor la noción de Estado de derecho. En segundo lugar (33%) aparece el problema de la distribución, y sólo un 17% percibe como problema preponderante el consenso.

Gráfica 4.24: Efecto en la estabilidad del país<sup>a/</sup>

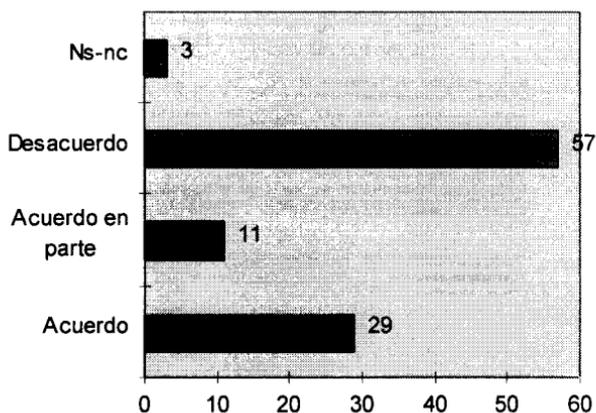
a/ Pregunta: ¿qué cree que afecte más la estabilidad del país? Que los sindicatos y las empresas no se pongan de acuerdo; que se pierdan las tradiciones populares; que haya mucha pobreza; que no se castigue a quien viola la ley.

Fuente: Elaborado con datos tomados de: *Los mexicanos de los noventa*, p. 49.

Los dos elementos anteriores contrastan aparentemente con la tendencia a aprobar la protesta por canales no institucionales, donde un alto porcentaje (53%) considera legítimas las vías de acción para obtener demandas sociales.<sup>142</sup> Esto indicaría que existe un desgaste institucional importante en donde las vías “legales” son consideradas ineficaces. No obstante, el 46% de los encuestados no aprobó este tipo de protesta; es decir, más de un tercio de la población se situaría dentro de los criterios de “legalidad”.

El respeto a los derechos humanos sería uno de los indicadores más importantes de “modernidad” frente al subsistema jurídico. En este ámbito, la mayoría de los encuestados (57%) atribuye a estos derechos un valor más alto que otras consideraciones.

142 La pregunta fue: después de esperar un año a que el gobierno les llevara agua, los habitantes de un pueblo bloquearon la carretera en protesta. ¿Aprueba o desaprueba esta actitud? Aprueba (40%); la aprueba en parte (13%); la desaprueba (46%); Ns-Nc (2%). Cfr. *ibidem*, p. 33.

Gráfica 4.25: Garantías individuales<sup>a/</sup>

a/ Pregunta: La policía sabe que un detenido violó a una mujer, pero no tiene pruebas suficientes.

¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo en que sea torturado para obligarlo a confesar?

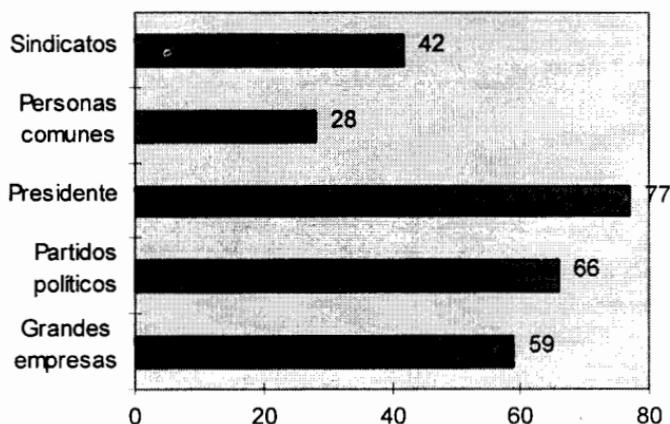
Fuente: Elaborado con datos tomados de: *Los mexicanos de los noventa*, p. 34.

Cuando se trató de medir la coordinación social bajo cuatro principios (confianza, competencia, concertación, control jerárquico)<sup>143</sup> se obtuvo que un porcentaje muy alto de la población (49%) asigna al principio de control/conducción la mayor importancia, seguido de la confianza (20%), la competencia (16%) y la concertación (10%). Esta pregunta indicaría que, dentro de la sociedad mexicana, la mitad de la población muestra una tendencia hacia modelos de control jerárquico; en particular, representados en el Estado, en detrimento de aquéllos de carácter contractual, donde se situaría el 46% restante. Esta tendencia parece confirmarse con la pregunta relativa a los agentes del cambio;<sup>144</sup> el 44% considera que el Estado tiene el papel protagónico, seguido de “la sociedad” (33%) y las personas (12%).

Otra tendencia interesante es la dualidad que se muestra en la población entre la adherencia a modelos personales contra los institucionales. A la pregunta sobre la influencia de los actores, el presidente aparece de lejos en la percepción como el actor más influyente, seguido de los partidos políticos y las grandes empresas.

143 La pregunta fue: ¿para lograr el bienestar del país, qué es más importante? Que los habitantes se tengan confianza entre sí (20%); que los productores compitan para que sus productos sean los mejores (16%); que se pongan de acuerdo los sindicatos y los patrones (10%); que el gobierno sepa dirigir (49%); ns-nc (4%). Fuente: *ibidem*, nota 136, p. 53.

144 La pregunta fue: para que las cosas mejoren, ¿qué es más importante? Que las personas cambien de manera individual (12%); que el gobierno cambie (44%); que la sociedad cambie en su conjunto (33%); las tres cosas (8%); ns-nc (3%). Fuente: *ibidem*, nota 136, p. 51.

Gráfica 4.26: Actores: influencia<sup>a/</sup>

a/ Pregunta: ¿qué tan influyentes le parecen los siguientes actores sociales en la política de México, mucho, poco o nada?\*

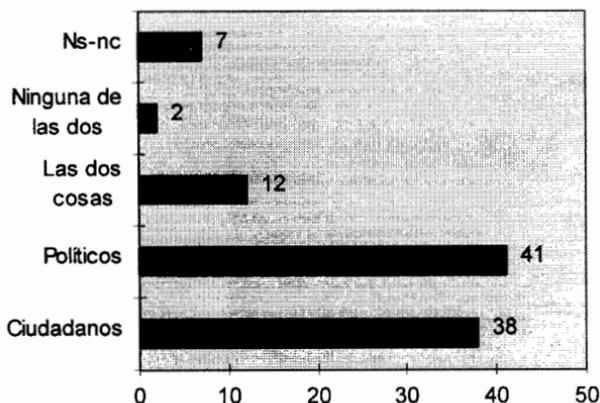
\* El gráfico presenta únicamente los datos para las respuestas *mucho*.

Fuente: Elaborado con datos tomados de: *Los mexicanos de los noventa*, p. 68.

Otro indicador en el mismo sentido lo encontramos en una pregunta relativa a los factores que influyen en la decisión electoral.<sup>145</sup> En ella, el 53% de las respuestas fueron para “el candidato”, seguido del 28% por “el partido”, 12% para “ambos” (otras respuestas fueron ninguno 3% y no sabe-no contesta 4%). Lo anterior indica que en la mitad del país predominaría un modelo tradicional/carismático de ejercicio del poder frente a un modelo de mayor racionalidad donde se ubicaría la otra mitad de la población.

Finalmente, vale la pena detenerse en las preguntas relativas a los cambios legislativos que ya analizamos. Un primer indicador lo encontramos en las preguntas relativas a la actividad legislativa, donde las opiniones se dividen entre asignarles una importancia limitada al ámbito “político” (41%) contra otra que la consideraría de interés de los ciudadanos o ambos (53%). Sólo el 2% no le atribuye importancia alguna. Ello mostraría una tendencia en cerca de la mitad de la población a atribuirle a la actividad legislativa un valor dentro de la vida cotidiana. El resto del país consideraría esta actividad (y a la ley en consecuencia) como un área disociada de la realidad diaria.

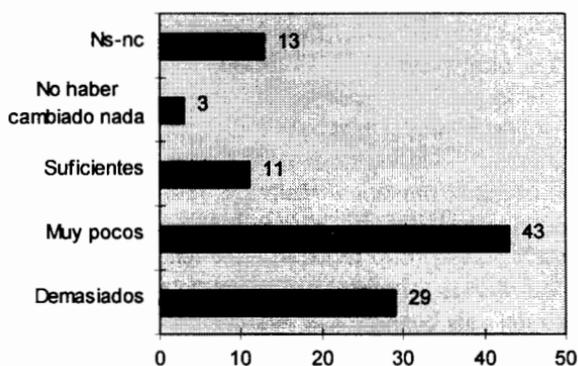
145 La pregunta fue: ¿para usted qué es más importante al decidir cómo votar: el candidato o el partido? Fuente: *ibidem*, nota 136, p. 65.

Gráfica 4.27: *Importancia de la actividad legislativa<sup>a/</sup>*

a/ Pregunta: ¿cree usted que los asuntos que se discuten en la Cámara de Diputados son importantes para los ciudadanos o sólo son de interés para los políticos?

Fuente: Elaborado con datos tomados de: *Los mexicanos de los noventa*, p. 70.

Cuando se preguntó por la percepción sobre los cambios a la Constitución, resulta muy interesante notar que, a pesar de su número e importancia, un 43% de la población los consideró como “muy pocos”, mientras que el 29%, como demasiados. De nueva cuenta aparecería una división entre la población que se mueve entre aquéllos que desearían movimientos más rápidos contra aquéllos que prefieren mantenerse en el estado de cosas.

Gráfica 4.28: *Cambios a la Constitución<sup>a/</sup>*

a/ Pregunta: El actual gobierno cambió los artículos de la Constitución que tienen que ver con la educación, la Iglesia, el ejido y los requisitos para ser presidente. ¿Cree usted que estos cambios en la Constitución fueron demasiados o muy pocos?

Fuente: Elaborado con datos tomados de: *Los mexicanos de los noventa*, p. 121.

Las respuestas a las diferentes preguntas muestran, a primera vista, una percepción equívoca frente al derecho y sus instituciones. Una mirada más detallada puede aclarar esta primera impresión en un modelo complejo.

### B. Una realidad múltiple: el modelo complejo de coordinación social

Los datos antes presentados deben ser interpretados de manera más sistemática.<sup>146</sup> Para ello, utilizaremos los modelos de coordinación social, pues constituyen un indicador importante sobre los significados sociales del derecho. En la encuesta que comentamos, la coordinación social se estudió a partir de cuatro modelos, que se denominan comunidad, Estado, mercado y asociaciones. Cada uno de ellos reúne diferentes tipos de actores, beneficios y principios de coordinación.<sup>147</sup>

Cuadro 4.29: Modelos de coordinación social

	<i>Condiciones negativas</i>	<i>Actores</i>	<i>Beneficios</i>	<i>Principios</i>
Comunidad	rechazo	familia	afecto, pertenencia	confianza
Estado	impunidad	gobierno	justicia, seguridad	control, confianza
Mercado	miseria	individuo, partidos	prosperidad	competencia
Asociaciones	conflicto	asociaciones	funcionalidad	concertación

Fuente: *Los mexicanos de los noventa*, p. 44.

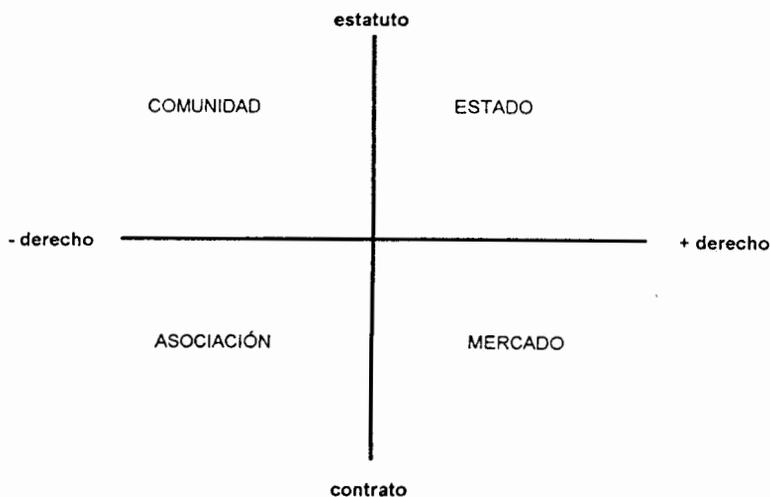
Dentro de estos modelos, el derecho tendría un valor más significativo en aquellos que corresponden a Estado y mercado. Sin embargo, la función y tipo de de-

146 Como advierte Bourdieu, "los hechos no hablan" y la explicación científica obliga a inscribirlos dentro de un cuerpo de hipótesis basado en una teoría. Véase Bourdieu, Pierre; y Chamboredon, J. C., *et al.*, *Le métier du sociologue; préalables épistémologiques*, 4a. ed., París, Mouton, 1983, pp. 56-58 (*El oficio de sociólogo*, 17 ed., México, Siglo XXI, 1994, pp. 57-59).

147 Los cuatro modelos conforman un esquema elaborado por Streeck y Schmitter, en un trabajo que sintetiza un número importante de estudios sobre coordinación social, publicado en español como "Comunidad, mercado, estado y ¿asociaciones? La contribución esperada del gobierno de intereses al orden social", en Ocampo, Rigoberto (ed.), *Teoría del neocorporativismo: ensayos de Philippe C. Schmitter*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1985, pp. 297-334, *cit.* por Beltrán, *et al.*, *op. cit. supra*, nota 136, pp. 43.

recho no es la misma.<sup>148</sup> En el primero, se acentuaría un modelo de derecho de tipo estatutario;<sup>149</sup> es decir, donde las normas vienen dadas desde el espacio del poder, tienen un fuerte contenido regulatorio de carácter formal y en su aplicación se enfatiza la dimensión coactiva. En el segundo, tiene preponderancia el modelo contractual,<sup>150</sup> en el cual los individuos tienen un papel más importante en la creación y aplicación del derecho, su contenido estaría determinado por los agentes y su cumplimiento dependería principalmente de su voluntad. La siguiente gráfica muestra esta hipótesis.

Gráfica 4.30: Modelos de coordinación social y función del derecho



148 La discusión sobre las funciones del derecho desde una perspectiva antropológica excedería las posibilidades de este trabajo. Sin embargo, podemos anotar que existe una bibliografía que, simplificando el argumento, propone que dentro del derecho coexisten dos funciones de base. Una regularía las relaciones intrafamiliares, fundamentalmente a través de la prohibición del incesto. Ésta sería una función represiva donde el ejercicio de la autoridad/poder es vertical. La segunda, que es sólo posible porque existe la primera, permite el intercambio exogámico (intercambio de mujeres y bienes). En esta segunda función predomina el elemento contractual y las relaciones horizontales. Véase, entre otros, Mauss, Marcel, *Sociologie et anthropologie*, París, Presses Universitaires de France, 1973 (en particular el célebre ensayo "Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques", pp. 145-279, y la introducción a su obra por Claude Levy-Strauss contenida en el mismo libro, pp. IX-LII); Roulant, Norbert, *Anthropologie juridique*, París, Presses Universitaires de France, 1988, pp. 183 y ss; Garapon, Antoine, *L'Ane portant des reliques. Essai sur le rituel judiciaire*, París, Le Centurion, 1985, en especial pp. 138-172; López Ayllón, Sergio, "Un modelo para el estudio social del proceso", *Homenaje al Maestro Jorge Barrera Graf*, México, UNAM, 1988, vol. II, pp. 1,015-1,038.

149 Este modelo tendría su correlativo en tipo ideal "formal-racional" de Weber. Véase el capítulo preliminar, sección III, A.

150 Este modelo tendría su correlativo en tipo ideal "material-racional" de Weber. Véase *idem*.

De los resultados de la encuesta obtenidos mediante una serie de preguntas que comparan los diferentes elementos de cada modelo se obtuvieron los siguientes resultados en porcentajes:

*Cuadro 4.31: Coordinación en México. Porcentajes*

	<i>Condiciones<sup>1</sup></i>	<i>Actores<sup>2</sup></i>	<i>Beneficios<sup>1</sup></i>	<i>Principios<sup>1</sup></i>
Comunidad	36	28	13	20
Estado	33	77	48	49
Mercado	16	66	33	16
asociaciones	13	42	4	10

1/ Respuesta excluyentes (total= 100).

2/ Respuestas no excluyentes (total= 100).

Fuente: Elaborado con datos tomados de: *Los mexicanos de los noventa*, p. 46.

Lo anterior significa que, en México, la población encuestada puede pertenecer simultáneamente a varios modelos que coexisten en un entramado complejo. Así:

en México el orden social debe describirse más que como una forma de coordinación, como una familia de formas. Es producto no de un acuerdo general, sino de una red de consensos. El sustento primario de los mismos lo proporcionan la comunidad y la mayoría de ellos confiere preeminencia al Estado; pero parecería haber una tendencia a la sustitución de éste por el mercado en las posiciones centrales. El cambio se caracterizaría en parte por este proceso, pero también por la transformación de los sujetos colectivos. Muy probablemente la escolaridad sea el factor más importante en estas determinaciones.<sup>151</sup>

En otras palabras, México aparece más como un mosaico de modelos superpuestos construidos históricamente y en proceso de transición. Por ello, los mexicanos asumen y aprueban un sistema presidencialista, persiste la idea de un Estado interventor y un gobierno principalmente responsable del cambio. Simultáneamente, admiten algunos cambios en el modelo económico, valoran el voto y la democracia, y reconocen importancia a los derechos humanos y al cumplimiento de la ley. La sociedad se perfila como uno de los actores cambiantes en "una conjunción de cambios y persistencias".<sup>152</sup>

Simplificando en sus grandes líneas una sociedad compleja, se caracterizaría de la siguiente manera: un tercio de la población se encontraría dentro de representaciones modernas; otro tercio, dentro de modelos tradicionales comunitarios,

151 Beltrán, *op. cit. supra*, nota 136, pp. 47.

152 *Ibidem*, p. 162.

y el resto, en un espacio de transición de fronteras inciertas. La estratificación social, la edad, la educación y el medio urbano serían, entre otros, factores que inciden en la ubicación de los agentes sociales dentro de este espectro.

Trasladado al campo jurídico, no resulta sorprendente que el cambio que revisamos muestre contradicciones importantes. La modernidad se instaló parcialmente en el derecho, pero sobreviven patrones normativos y de comportamiento inscritos en los viejos modelos. Así, aunque el conjunto del sistema probablemente tuvo ya el cambio más importante, requerirá de ajustes en el futuro.

En síntesis, existen indicios de que la modificación del marco jurídico fue una causa/consecuencia de las transformaciones sociales.<sup>153</sup> Ello modificó parcialmente las expectativas sociales frente a la función del derecho y el funcionamiento de las instituciones jurídicas. Sin embargo, este proceso no se desarrolla libre de tensiones y tiene un carácter diferencial y contradictorio. Diferencial, porque las expectativas sociales frente al derecho varían en función de los agentes sociales. Contradictorio, porque, junto con las “modernidad”, subsisten prácticas y concepciones “tradicionales” sobre el derecho. La tensión entre estas dos fuerzas genera una dinámica de resultados inciertos. Una parte del país y su población vive en la modernidad, y otra permanece anclada en la tradición.

Ahora bien, visto a la distancia, esta “modernización” tiene paralelos con otros procesos de transformación económica e institucional que ha sufrido el país. Por ello, un agudo analista ha podido afirmar que “el país que registran las nuevas leyes es un país posterior a aquello que era, aunque conserva con el que aspira a suplir al menos un rasgo inconfundible de familia, a saber, que sigue mediando una distancia notoria entre las leyes y la realidad”.<sup>154</sup> En la siguiente parte de este trabajo, intentaremos penetrar el substrato de la cultura jurídica mexicana y su evolución.

153 El modelo que proponemos no explica las causas de las transformaciones. Una teoría muy sugestiva en este sentido es la elaborado por la antropóloga Mary Douglas y retomada posteriormente por Aron Wildavsky y otros autores. Argumentan que la viabilidad de los modos de vida sólo es posible mediante relaciones de soporte mutuo entre un particular predisposición cultura (cultura bias) y un patrón específico de relaciones sociales. Así, un cambio en el modo en el cual un individuo percibe la naturaleza física o humana; por ejemplo, cambia el rango de comportamiento en el que puede justificar estar comprometido y, por lo tanto, el tipo de relaciones sociales en que éste puede vivir. En el modelo desarrollado por estos autores, existen cinco “modos de vida” interrelacionados (jerárquico, igualitario, fatalista, individualista y autónomo). Los individuos modifican sus modos de vida cuando eventos sucesivos intervienen de tal manera que impiden que los patrones preferidos de relaciones generan las expectativas que ha generado. Estos movimientos pueden darse en doce direcciones. La importancia de este modelo reside en que evita las explicaciones dualistas y permite una explicación de la coexistencia de “modos de vida” dentro de una sociedad, pues cada uno de los modos de vida sólo puede existir en relación con los otros. Véase Thompson, Michael; Ellis, Richard, *et al.*, *Cultural Theory*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, 1990, pp. 1-18 y 69-81.

154 Aguilar Camín, Héctor, “Compuerta”, *Nexos*, num. 61, agosto de 1993, pp. VI y ss.