

LA CULTURA DE LA LEGALIDAD

EDUARDO DE JESÚS CASTELLANOS HERNÁNDEZ*

EL CONTEXTO DE LA DEONTOLOGÍA JURÍDICA

EL SER HUMANO, COMO INTEGRANTE DE UNA SOCIEDAD ORGANIZADA políticamente, tiene para su actuación individual y colectiva un margen de libertad de decisión y acción que está limitado por diversos órdenes normativos, los cuales tienen la finalidad tanto de regular la convivencia como de hacerla posible.

Por ello, en toda sociedad encontramos códigos mínimos que tienden a ambas finalidades, cualquiera que sea el signo político, económico, social o cultural que caracterice a dicha organización, de acuerdo con dos situaciones que deben tomarse en cuenta: la tendencia de los más fuertes a imponerse, y la dispersión social que ocasiona la multiplicidad de intereses individuales no orientados hacia fines comunes, los cuales muchas veces implican, precisamente, el sacrificio de dichos intereses particulares.

A lo largo de su historia, el ser humano ha debido autolimitarse para permitir la existencia de su sociedad, en

* Doctor en derecho y Director General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, de la Secretaría de Gobernación.

sus distintas dimensiones —familia, clan, tribu, nación, Estado—, no obstante que tales límites no coincidan con los parámetros contemporáneos en materia de derechos humanos, principio de legalidad, democratización, utilidad social, justicia, bien común, protección al ambiente, etc.

Esto también es válido para los grupos, asociaciones u organismos que, como parte de un orden social determinado, requieren de reglas internas y de conducta para cumplir con sus fines, más allá de acatar, para constituirse, los requisitos legales públicos.

A medida que las relaciones sociales se hacen más complejas, tanto por el crecimiento incontenible de las megasociedades en que vivimos, como por la cantidad de problemas y necesidades que las estructuras políticas y económicas deben atender, así como por la dinámica de los procesos mundiales de integración, se hace evidente el carácter indispensable de las normas de orden como condición *sine qua non* para dar coherencia y control a todos estos fenómenos simultáneos.

Por otra parte, la ciudadanización de los procesos políticos y sociales que la democratización requiere para ser efectiva, ha extendido a la sociedad en general la conciencia del orden y de su preservación para contar con mecanismos viables de solución de problemas colectivos, así como una cada vez mayor cultura de la convivencia cívica, aparentemente diluida con la superación de sociedades sencillas, cerradas u organizadas conforme a criterios sociales o religiosos tradicionales muy arraigados.

Ahora vemos que tal cultura cívica es indispensable, más aun en una organización heterogénea, compleja, plural y abierta, para garantizar a todos sus actores que tales espacios serán efectivamente tolerantes, participativos e incluyentes.

Es en estas circunstancias que se revela el papel del orden jurídico no sólo como el de un elemento de ordenamiento político y de conducta pública, sino como el medio para definir en normas los fines colectivos a los que se orienta el conjunto social, fines que se logran al observarse tales preceptos y generar un orden público que se asuma como consubstancial de la sociedad misma.

Esto es, sin una cultura de la legalidad que la haga viable, no habrá cultura cívica o práctica ciudadana que tenga una raíz sólida que trascienda en un modo de ser democrático y en una sociedad que asegure a todos un espacio personal, familiar y colectivo de desarrollo y realización.

En otras palabras, la simple existencia formal del orden jurídico no garantiza por sí solo el cumplimiento de los fines del Estado ni de las aspiraciones de orden, justicia y bien común de una sociedad si no se han reflexionado y asumido sus normas como debidas, sus principios y sus instituciones. Ello por la sencilla razón que sin la convicción en el fin, nunca aceptaremos los medios, y mucho menos si estos implican un menoscabo de nuestros intereses por otro que, si bien es común, no comprendemos, o una limitación a nuestra libertad si no vemos igual restricción en los demás. Así, el orden jurídico tiene que arraigar en el panorama axiológico colectivo

igual legitimidad a la que damos a nuestros intereses particulares o de grupo. Esto es necesario para dotarlo de la misma obligatoriedad moral que sólo el individuo, en su fuero interno, puede dar al cumplimiento de una norma de conducta eventualmente impuesta.

Esto nos plantea la cuestión del contexto en el que existen los deberes tanto en la sociedad en general y sus diversas expresiones y manifestaciones, como en el orden jurídico; es decir, tanto los deberes en el Derecho instituidos como obligaciones, como los deberes establecidos por otros sistemas normativos no oficiales pero igualmente observados y dinámicos.

En forma previa es conveniente considerar la obligatoriedad “objetiva” de las normas jurídicas, y para ello es menester recordar que el Derecho es un sistema integrado por elementos que permiten regular, proteger y reproducir las características de una sociedad como un complejo entramado de normas, principios e instituciones, que pueden entenderse como los elementos internos del Derecho.

Los elementos externos, por su parte, son aquellos de creación y operación, ya sean los procesos previstos para elaborar y publicar, o para ejecutar, interpretar y aplicar las normas jurídicas por instancias de poder también legalmente facultadas para esto.¹

Dichas actividades tienen, desde luego, un efecto en

¹ *vid. Los principios generales del derecho*, Secretaría de Gobernación, México, 2007, p. 15 y ss. Disponible en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página www.ordenjuridico.gob.mx de la Secretaría de Gobernación.

el ámbito público de las personas, pero también en el privado, en el que no actúa directamente la autoridad con este carácter, y por lo tanto la eficacia del Derecho radica en la convicción de cada sujeto en la necesidad individual, para un beneficio social, de ajustar su conducta a la norma jurídica.

Lo anterior involucra, en un punto de contacto, a los actos, hechos o procedimientos que el Derecho prevé o reconoce y regula en normas e instituciones, con los valores que justifican y legitiman la existencia de un orden normativo y coercitivo como el jurídico.

Sin estos componentes, el Derecho no podría lograr el objetivo principal de crear y mantener un orden público ni hacer funcionar el medio adecuado para la imposición de normas de conducta y su observancia aun contra la voluntad de sus destinatarios, voluntad que se ve acotada por el interés social en que una conducta se realice con determinadas características (o no se haga) y las consecuencias que implica, interés que tiene un objetivo asumido como “bien común”, pese a una posible inconveniencia en lo individual.

Aquí está la diferencia entre el Derecho y otros sistemas normativos, tales como el de la convivencia social o las diferentes expresiones religiosas que de acuerdo con

EL NOTARIO Y LA LEGALIDAD

El notario debe actuar entendiendo a la justicia
con pleno respeto de la legalidad,
el cual es fuerza de cohesión e integración
de la sociedad.

CODIGO DE ETICA DEL
COLEGIO DE NOTARIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

sus contenidos también imponen ciertas conductas a sus creyentes.

Estos sistemas tienen mecanismos para la creación de normas de conducta, sanciones y consecuencias, pero operan exclusivamente en su respectivo campo, sin trascender como generales más allá de quien voluntariamente se siente obligado por estas normas y sin valor ante las autoridades públicas tanto por el carácter laico como por las garantías individuales y sociales a cargo del Estado moderno.

El Derecho, por su parte, debe su obligatoriedad objetiva y su legitimidad subjetiva al origen de sus normas positivas (legisladas, escritas y emitidas por una autoridad facultada para ello) y a los mecanismos de aplicación general y particular. En primer lugar, tiene una norma fundamental, cuya fuente es la soberanía nacional, que radica en el pueblo representado en un congreso constituyente encargado de emitirla y, posteriormente, de su revisión.

Y en segundo lugar, sin que por ello sea menos importante, a los bienes —reflejados en valores— que la sociedad considera humana, civilizada y razonablemente necesarios para existir, convivir y trascender como tal, que en esa norma fundamental y en las que deriven de ella se positivizan ya sea expresamente o a los que la norma escrita remite ante su propia deficiencia o silencio.

Estos valores, una vez reflexionados, estructurados y sistematizados como el fundamento y razón de ser del ordenamiento positivo y convertidos tanto su materialización en el objetivo de la estructura político-jurídica

(el Estado) como en un deber de conducta “debida” (de los particulares) esté o no previsto como tal en la ley escrita, se expresan como principios de conducta.

Un ejemplo de esto son los que establece el artículo 31 constitucional como obligaciones de los mexicanos y que coinciden con lo que es válido asumir como “deber”, en función del objetivo que se busca con las conductas “obligatorias” y el bien que se protege al efectuarlas, como el bienestar de los hijos, la defensa de la patria y el funcionamiento de las instituciones públicas.²

Es decir, la obligatoriedad y legitimidad del Derecho, a diferencia de otros sistemas normativos, radica en su fuente originaria: la soberanía popular de la que todos nos consideramos parte, y su fundamento y objetivos, expresados por los principios de conducta en que se funda y por los que se guía.

No obstante lo anterior, y a partir del ejemplo visto, los distintos sistemas normativos —jurídicos, religiosos, sociales o morales simplemente— comparten similares bienes valiosos para hacerlos objeto de sus preceptos de conducta, variando la obligatoriedad desde la impuesta por el Estado —coercitiva, de validez oficial— hasta la estrictamente moral —que un individuo desarrolla a partir de su experiencia de vida, condiciones materiales e influencia de esquemas normativos de la sociedad en

LOS DEBERES ÉTICOS DEL JURISTA

² La *Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos* contiene tres veces el término “deber”: en el artículo 4º, séptimo párrafo; el 16, doceavo párrafo, y el 119, primer párrafo, respectivamente.

que vive, más vinculada en su aspecto externo a lo que llamamos “educación” que al ambiguo término de *de-cencia*—.

La moral (y su sistematización ética) finalmente es consecuencia del encuentro entre las convicciones personales, producto de la experiencia —lo que nos da nuestra realidad—, y los esquemas normativos que pretenden regular, justificar y perpetuar —como deber— determinada situación en la que el individuo vive, actúa y busca existir. Así, la vida, la familia, el patrimonio, la identidad, la estima pública, la integridad, las creencias o convicciones, etc., están presentes como bienes tutelados y su preservación es el propósito de los códigos de conducta jurídicos, sociales, religiosos y morales.

En todo caso, el deber está en función de la efectividad del esquema normativo para imponerlo, ya sea exponiéndolo como obligación frente a la posible sanción por su incumplimiento, o desde el deber ser porque así lo impone el Estado a través del orden jurídico, el deber ser porque es la voluntad de Dios, lo correcto ante lo incorrecto, o lo bueno frente a lo malo.

Siempre hay un criterio subjetivo en juego, independientemente que las sanciones a las conductas sancionables antijurídicas, antisociales, pecaminosas o malas sí tienen una expresión material (o inmaterial con efectos materiales, como una sentencia que declara nulo jurídicamente un acto con lo que alguien devuelve un bien ya adquirido), pues la calificación de una conducta como “deber” conjunta prácticamente a todos los esquemas

normativos que acumulamos en nuestra sociedad ya que su observancia o no estará en función de la fuerza del vínculo que nos une a él y a dicho cumplimiento —jurídica, innegable y eficaz; social, religioso o moral—.

Esto nos da la salida “de conciencia” al cumplimiento o inobservancia de un precepto que se nos impone —tal vez coincidentemente asumimos o quizá no— como “deber” y significarlo como jurídica, social, religiosa o moralmente necesario. Podemos referirnos al artículo 20 de la *Constitución de Apatzingán* de 1814:

La sumisión de un ciudadano a una ley que no aprueba, no es un comprometimiento de su razón, ni de su libertad; es un sacrificio de la inteligencia particular a la voluntad general.³

Por lo tanto, existen en la sociedad organizada —esto es, en el Estado— distintos niveles de obligatoriedad de las normas establecidas, y con excepción de las jurídicas, los márgenes que después de aquellas “generalmente aceptadas” quedan a criterio del sujeto exigen una autorregulación basada en un compromiso estrictamente personal —social, religioso, moral— que sistematizada también en “normas” diríamos propias, se expresa como una auténtica ética o conjunto de normas de conducta que el individuo considera “debidas” en ese margen de

³ *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos*, Secretaría de Gobernación, México, 2009, p. 116. Disponible en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página www.ordenjuridico.gob.mx.

acción que tiene para la libre elección de la actitud a seguir.

De esta forma, elaboramos un código de ética para nuestras conductas sociales y privadas, al que nos obligamos moralmente porque no hay otro mecanismo compulsor que el valor que para nosotros tengan el bien tutelado y el objetivo perseguido. La moral personal se convierte en ética al trascender hacia los demás.

El mejor ejemplo de esta autorregulación es la codificación ética de las asociaciones profesionales, cuerpos normativos aceptados voluntariamente cuando el profesionista se colegia, que cubren los aspectos no abordados por la ley del Estado, y que éste mismo ha adoptado en los códigos de ética de los servidores públicos.⁴

Toda actividad profesional tiene una trascendencia social en la medida que se materializa en bienes, servicios y otros satisfactores que redundan en el bienestar y la calidad de vida individual o colectiva de los miembros de una sociedad, cualquiera que sea el ámbito en que se desarrollen.

A través de esta actividad, los diversos requerimientos particulares o sociales se ven atendidos por especialistas que, respaldados por un aprendizaje científico ponen sus conocimientos al servicio de los demás de manera profesional, conforme a la ley y, desde luego, en términos de una ética profesional que construye y conserva la fama

⁴ Vid. *La ética profesional*, Secretaría de Gobernación, México, 2010. Compilación de códigos de ética de los poderes públicos federales y 31 colegios y asociaciones profesionales. Disponible en la Biblioteca Jurídica Virtual referida en la nota anterior.

pública de determinado gremio, a partir de conductas que vinculan el ejercicio legal con la práctica moralmente aceptable.

Lo anterior no significa que un profesionista actúe bajo los dictados de lo que se considere moral pública, sino que queda a su criterio estrictamente personal el sentido que de a sus actos en su ejercicio profesional, sentido que determina el resultado que él mismo da al conflicto interno entre beneficio personal y servicio público, fama personal y prestigio gremial, y entre honestidad y corrupción.

De ahí que es válido hablar de una deontología jurídica, como la parte de las ciencias jurídicas abocada a los deberes desde el punto de vista de las virtudes que guían en su conducta profesional al jurista, como las reglas éticas o deberes profesionales que observa, independientemente del elemento estrictamente técnico.

De tal suerte que es en los códigos de ética profesional de los abogados donde, en principio, la deontología jurídica expone las normas conductuales debidas tanto para juristas servidores públicos como para los practicantes privados. El *Código de ética del Poder Judicial de la Federación*, por ejemplo, señala tres actitudes: independencia, imparcia-

LA INDEPENDENCIA

[La independencia] es la actitud del juzgador frente a influencias extrañas al Derecho, provenientes del sistema social. Consiste en juzgar desde la perspectiva del Derecho y no a partir de presiones o intereses extraños a aquél.

CÓDIGO DE ÉTICA DEL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

lidad y objetividad, una disposición: el profesionalismo —que se relaciona con dos aspectos técnicos: capacidad y aplicación— y la excelencia como el desarrollo de las virtudes judiciales, de las que a continuación se identifican 17, a saber: humanismo, justicia, prudencia, responsabilidad, fortaleza, patriotismo, compromiso social, lealtad, orden, respeto, decoro, laboriosidad, perseverancia, humildad, sencillez, sobriedad y honestidad.⁵

Los códigos de ética profesional definen la esencia del deber como el destino de las reglas deontológicas, orientándolas hacia la lealtad, diligencia, moralidad, veracidad, buena fe y respeto a la ley, por una parte, y por otra a la garantía de una buena —honesta— ejecución profesional. Como vemos, la deontología jurídica impulsa fundamentalmente la rectitud del abogado, habida cuenta de que en su actividad la persona, el patrimonio, la familia y hasta el aspecto emocional de sus clientes están en juego con su consejo y decisiones.

Pocas profesiones tienen, pues, tal responsabilidad social y por lo mismo, tal necesidad de un ejercicio legal, es cierto, pero también profundamente ético que se imbrique con los principios morales mismos del individuo porque también es una de las profesiones en que con mayor facilidad se produce el dilema entre el beneficio personal fácil y mal habido, y el trabajo arduo en causas inciertas, que por otra parte requieren, más que aquél, de mayor conocimiento y pericia.

Existe un concepto de deber que pertenece al dominio

⁵ *La ética profesional*, ed. cit., p. 31 y ss.

público y que se define como “el bien que obliga”. Lo que sea el bien para cada uno de nosotros nos impulsa a comportarnos de una u otra manera, incluso en circunstancias similares, pero en el campo del Derecho, además de los intereses de los clientes y representados, está el bien superior que es la justicia, también subjetivamente valorada, pero en última instancia, perfectamente identificada como el respeto y observancia de la ley.

Sin el conocimiento y cumplimiento de la ley nunca se alcanzará la verdadera justicia, ni siquiera aquella que se alce contra una ley abusiva, inequitativa o arbitraria, pues en sí mismo el orden jurídico tiende al bien común y corresponde al jurista identificar los medios que éste pone a su alcance para combatir por lo que profesionalmente ha abrazado. Ésta es la esencia de su deber.

Ninguna consideración acerca de la deontología jurídica estaría completa sin su vinculación con el campo del conocimiento en el que actúan los juristas y en donde tiene sentido, y sus aspectos prácticos, que en estas líneas se abordan a través de los servicios jurídicos públicos de la Secretaría de Gobernación, en el entendido que el Derecho y el orden jurídico proveen los medios para resolver los conflictos, encauzar los reclamos, resolver las necesidades, ejercer derechos y libertades fundamentales y exigir y acreditar el cumplimiento de obligaciones que en conjunto integran nuestra esfera personal, familiar y social de desarrollo y bienestar. Asimismo, porque el orden que deriva de la vigencia y observancia de la ley propicia la

DERECHO Y ORDEN JURÍDICO

convicción de que esa esfera tiene límites y potencialidades que depende de cada uno de nosotros identificar, respetar e impulsar en la medida que sepamos armonizar nuestros legítimos intereses con el reconocimiento a los de los demás, y que sin esa cultura de la legalidad, sólo nuestra fuerza sería su única garantía.

Es esto entonces lo que nos lleva a preguntarnos ¿qué es lo jurídico?

Al respecto, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara nos dicen en su *Diccionario de Derecho* que lo jurídico es lo relativo al Derecho.⁶

Ahora bien, ¿qué es el Derecho?

Si tomamos la definición que ha sido más aceptada por los tratadistas, tenemos que el Derecho es el conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta de los hombres en sociedad. Sin embargo, como afirma Eduardo García Máynez:

[...] si se acepta que el derecho es un conjunto de prescripciones: ¿en qué se distinguen éstas de los imperativos morales, los principios religiosos y, en una palabra, los demás preceptos que rigen nuestro comportamiento?

Quien desee descubrir la noción universal de lo jurídico tendrá que responder a los interrogantes anteriores.⁷

La palabra norma debe entenderse en dos sentidos:

⁶ Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de derecho*, Porrúa, México, 1997, p. 339.

⁷ Eduardo García Máynez, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1996.

uno amplio que se aplica a toda regla de conducta, obligatoria o no, y otro estricto, que corresponde a la que impone deberes o confiere derechos.

La vida normativa está vaciada en todas aquellas disposiciones morales, jurídicas, sociales, religiosas que imponen o condicionan la conducta de los seres humanos, imponen deberes al mismo tiempo que conceden derechos.

Ahora bien, las normas jurídicas son aquellas disposiciones que el Poder Público señala como obligatorias a la obediencia general y en caso de inobservancia las hace cumplir de acuerdo con los órganos competentes.

Las normas morales están formadas por el conjunto de principios rectores internos de la conducta humana que indican cuáles son las acciones buenas o malas para hacerlas o evitarlas.

Las normas religiosas establecen una serie de disposiciones para que sus fieles alcancen una meta determinada. Las reglas que estiman se originan en un ser superior, y si el individuo no da cumplimiento a los preceptos religiosos el castigo será de tipo espiritual.

Las normas del trato social o convencionalismos sociales suelen aparecer en forma consuetudinaria, como mandatos de la colectividad, como comportamientos

CARGOS PÚBLICOS

Cuando [el notario] ocupe cargos públicos, deberá desempeñarlos con la misma eficiencia y ética con que debe desarrollar la actividad notarial.

CÓDIGO DE ÉTICA PARA NOTARIOS 2007
DELEGACIÓN GUANAJUATO

necesarios en algunos grupos sociales. Entre estas normas encontramos el decoro, la caballerosidad, la finura, la decencia, la cortesía, la urbanidad, la etiqueta, la gentileza, etc.

El incumplimiento de las reglas del trato social, no da lugar a sanción, sino que el infractor será mal visto, repudiado o censurado por parte del grupo social de que se trate.

Si bien es cierto que entre la moral y el derecho existen relaciones, es decir, la moral manda y prohíbe lo que el derecho manda y prohíbe, también tienen diferencias perfectamente definidas.

El Derecho es bilateral, coercible, heterónomo y externo. La moral en cambio es unilateral, incoercible, autónoma e interna.

1. *Unilateralidad y Bilateralidad.* Los preceptos morales son unilaterales ya que frente al sujeto a quien obliga no existe otro autorizado para exigirle el cumplimiento. Las normas jurídicas son bilaterales toda vez que imponen deberes, pero al mismo tiempo conceden derechos y, frente a la persona que se encuentra jurídicamente obligada, existe otra con el derecho correlativo de exigirle el cumplimiento de la obligación.
2. *Incoercibilidad y Coercibilidad.* La moral es incoercible en virtud de que su cumplimiento es espontáneo y no puede compelerse al obligado a que cumpla con sus normas con la intervención de las autoridades competentes. El derecho en cambio es coercible porque existe la posibilidad de obligar al cumplimiento de sus normas de manera no espontánea aun

contra la voluntad del obligado y con la intervención de las autoridades competentes.

3. *Autonomía y Heteronomía.* Las normas morales son autónomas en virtud de que para que sea obligatoria se necesita el reconocimiento del sujeto. Las normas jurídicas por el contrario no se originan en la conciencia del que debe cumplirlas, sino que emanan de voluntades diferentes. Son creadas por el Poder Público a través de sus órganos competentes para que las cumplan todos los integrantes de la colectividad.
4. *Interioridad y Exterioridad.* La moral no considera más que la conducta interior de los hombres que determinan su actuación. El Derecho sólo califica los actos externos sin importar la causa psíquica que los produce.

Una vez vistas las características de las normas jurídicas conoceremos su clasificación por su estructura, siendo importante hacer la distinción entre las normas jurídicas que imponen prohibiciones, las que imponen obligaciones y las que establecen permisiones.

Normas Jurídicas que establecen prohibiciones.

Estas normas tienen los siguientes elementos:

1. Una conducta prohibida o ilícita,
2. Una sanción,
3. Una relación condicional entre los anteriores elementos, ya que si realiza la conducta ilícita quien la realiza necesariamente deberá ser sancionado.

Normas jurídicas que establecen obligaciones.

Estas normas se refieren a imponer obligaciones en el sentido de que si hay una norma que establece una prohibición obligan a que no se cometa dicha conducta ilícita.

Normas jurídicas permisivas.

Son aquellas normas que permiten realizar conductas que no están prohibidas por la ley.

Una vez vistas la clasificación de las normas jurídicas por cuanto a su estructura, veamos los diferentes tipos de normas.

1. *Normas Rígidas y Elásticas de acuerdo a la flexibilidad del efecto jurídico.* Las primeras contienen supuestos y consecuencias con exactitud, sus disposiciones son precisas y concretas al aplicarse por la autoridad competente no se toman en cuenta las circunstancias de cada caso e impone la única consecuencia posible, fijada en la ley. Las segundas al aplicarlas se tiene un cierto campo de acción y se toman en cuenta las circunstancias de cada caso.
2. *Necesarias y Supletorias.* En las primeras se toma en cuenta la libertad para regular situaciones y las segundas regulan situaciones no previstas en las leyes necesarias.
3. *Generales y Especiales.* Las primeras regulan situaciones en todos sus aspectos y las segundas regulan materias determinadas.

Una vez precisado qué es lo jurídico y qué es el Derecho, un segundo planteamiento nos lleva a tratar de delimitar ¿Qué es el orden jurídico?

El orden jurídico es un sistema dinámico de normas y la validez de dichas normas reside en haber sido creadas de conformidad con reglas determinadas, por lo que la validez de las mismas se deduce de la norma fundamental. En ese sentido, la norma fundamental de un orden jurídico es la regla fundamental según la cual son creadas las demás normas jurídicas y de ella deriva el principio mismo de su creación.

La *Constitución*, las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás disposiciones jurídicas constituyen el universo normativo.

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917* es nuestra ley fundamental y está compuesta por un conjunto de normas que establecen y guían la estructura y las relaciones entre los poderes públicos y la situación de los individuos frente al Estado y está integrada por dos partes, una dogmática y una orgánica.

La parte dogmática se refiere a los derechos fundamentales del hombre y contiene limitaciones del actuar del Estado frente a los particulares. En esta parte se encuentran consagradas las garantías individuales.

La parte orgánica trata lo relativo a la organización del Poder Público y sus facultades.

La Constitución de 1917 establece una república representativa, democrática, federal, con

LA ACTUACIÓN DEL NOTARIO

[El notario] actuará invariablemente apoyado en las disposiciones legales, reglamentarias y en las normas de este Código teniendo presente que actúa en representación del Estado.

CÓDIGO DE ÉTICA PARA NOTARIOS 2007

DELEGACIÓN GUANAJUATO

régimen presidencialista y pluripartidista. Los principios fundamentales de nuestra ley suprema se pueden sintetizar de la siguiente manera:

La idea de soberanía, las garantías individuales, la división de poderes, el sistema federal y representativo, la supremacía del Estado respecto de las iglesias y los diferentes medios de control de la constitucionalidad (juicio de amparo, controversia constitucional y acción de inconstitucionalidad, así como los medios de impugnación en materia electoral que resuelve un tribunal constitucional electoral). Ahora bien, al referirnos a una ley, a un reglamento o a un manual, implica recordar no solamente el concepto de dichos ordenamientos, sino principalmente el fundamento constitucional que les da sustento como fuerza normativa de los actos de las autoridades y en la certeza de los particulares.

El artículo 133 constitucional nos indica un orden jerárquico en el que las normas jurídicas tienen su aplicación. Recordemos esa vieja teoría de Hans Kelsen que comparaba el orden jerárquico como una pirámide en la que, en el vértice superior se encuentra la Constitución y debajo de ella las leyes que de ella emanen; en ese orden seguirían los reglamentos, decretos, acuerdos, manuales, circulares, instructivos, oficios, planes, programas, etc.

Este orden está relacionado con la preferencia en su aplicación en el sentido en que si una norma de una ley federal entra en conflicto con una norma de carácter local o con una norma inferior, como sería la de un manual, se debe preferir a la ley superior por su preeminencia obtenida en el artículo 133 constitucional.

A este respecto dicho precepto constitucional establece:

Artículo 133. 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.

En este orden de ideas, siendo la constitución norma suprema de la Unión, quedan subordinadas a ella la ley, de la cual vamos hablar.

La ley se clasifica en un sentido *material* y en uno *formal*. En un sentido *material* es toda norma general y obligatoria, emanada de autoridad competente. En un sentido *formal* es toda norma emanada desde el Poder Legislativo conforme al procedimiento establecido en la Constitución. Por cuanto a su estructura y la técnica de su aplicación las leyes se clasifican en:

1. *Leyes perfectae.* Son aquellas en que la sanción es la nulidad del acto.
2. *Leyes plus quam perfectae.* Son aquellas en que la sanción consiste no sólo en la nulidad del acto, sino en una sanción importante.
3. *Leyes minus quam perfectae.* Son aquellas en que la sanción no consiste en la nulidad del acto, sino una sanción importante.

4. *Leyes imperfectae*. Son las que carecen de sanción y su violación no trae ninguna consecuencia legal.

Por otra parte, la ley tiene como características la de ser general, impersonal y abstracta.

La generalidad consiste en que la ley comprende todo aquello que se encuentra en las condiciones previstas por ella, sin excepciones de ninguna especie.

La abstracción y lo impersonal consisten en que la ley no se emite para regular casos individuales ni para personas en lo particular, lo que nos conduce a la generalidad.

La ley es el resultado del desarrollo de un proceso que, como tal, se compone de diversas fases o actos sucesivos, los cuales son los siguientes:

1. Iniciativa.
2. Dictamen.
3. Discusión.
4. Aprobación.
5. Promulgación.
6. Publicación.
7. Iniciación de vigencia y,
8. Control constitucional (eventualmente).

La iniciativa es el acto por el cual se pone a consideración del Poder Legislativo la expedición de una ley. El artículo 71 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece que:

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al Presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- III. A las legislaturas de los Estados

El artículo citado se refiere al primer acto dentro de ese proceso, o sea, la presentación de un proyecto de ley ante una de las dos cámaras para su discusión.

Así vemos que no cualquier persona está facultada, dentro de nuestro régimen jurídico, para iniciar una ley. Compete sólo hacerlo al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados, estas últimas, en virtud del pacto federal. Sin embargo, cada ciudadano tiene la libertad de sugerir al Ejecutivo o a alguno de los representantes populares, locales o federales, la conveniencia de expedir una ley o decreto, para que, en ejercicio de su facultad de iniciativa, presenten el proyecto, pero esos funcionarios pueden aceptar o rechazar la sugerencia.

Cabe hacer mención respecto de la diferencia entre la exposición de motivos que es la parte explicativa de un proyecto de ley, que se encuentra antes del articulado que viene a ser la parte descriptiva, y los considerandos que aparecen antes del articulado de un decreto del Ejecutivo.

La exposición de motivos es el argumento que presenta el autor de la iniciativa a fin de convencer sobre la necesidad de que se expida el ordenamiento en los términos en que está redactado.

En cambio los considerandos vienen a justificar y fundamentar jurídicamente la expedición del decreto, toda

vez que éstos tienen como propósito proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley.

Decíamos que jerárquicamente debajo de la ley se encuentra el reglamento. Es conveniente señalar que a fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, el Presidente de la República, en el orden federal y en su ámbito competencial, y el Ejecutivo Local, están en posibilidades de expedir reglamentos en el ámbito de competencia de su Estado.

El reglamento es un conjunto de normas que tiene como fundamento la *Constitución* y, según ésta en el artículo 89, fracción I, el Ejecutivo Federal tiene como una de sus facultades proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de la ley. Es decir, el reglamento es un conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública

Quiere esto decir que por regla general el reglamento va a precisar, detallar las normas de una ley para que se aplique de la mejor manera en cumplimiento del propósito del legislador.

En términos del artículo 92 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* los reglamentos deberán estar firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos; es lo que se conoce como el refrendo.

En el caso de las leyes aplicables a los otros poderes federales así como a los organismos constitucionales autónomos su facultad reglamentaria está prevista en las

leyes que regulan su funcionamiento, justo como puede apreciarse en el artículo antes referido:

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estados a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Ahora bien, en el orden jerárquico expuesto bajo los reglamentos se encuentran los decretos que son disposiciones del Poder Legislativo que no tienen el carácter general atribuido a las leyes, o bien son actos del Presidente de la República referente al modo de aplicación de las leyes en relación con los fines de la Administración Pública.

El artículo 70 de nuestra Carta Magna dispone que:

Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”.

Dentro de este orden jerárquico, existen debajo de los reglamentos y los decretos los acuerdos administrativos que son disposiciones de carácter general o especial, dependiendo de la materia y de los sujetos a los que se dirija y se utilizan de manera frecuente para regular aspectos que en la ley o en el reglamento le fueron delegadas a servidores públicos determinados, como es el

caso de los titulares de las dependencias del Ejecutivo. Estos acuerdos tienen fuerza obligatoria y vinculación con los gobernados, es decir, son actos de autoridad que pueden obligar o no a los particulares.

Existen otras normas con un rango inferior a los reglamentos como son los manuales, ya sea de organización, de procedimientos, operación y de servicios; los cuales contienen normas de carácter obligatorio únicamente para la administración pública, específicamente para las unidades administrativas que forman la dependencia de la cual emanarán. Son disposiciones de carácter interno que de ninguna manera tienen efecto vinculatorio con los particulares por lo tanto, no es posible que una norma contenida en un manual pueda ser fundamento para que la autoridad realice actos privativos o de molestia en la esfera jurídica de los particulares.

Respecto de los manuales, como se comentó existen de organización que son los que señalan cómo se encuentra organizada una determinada dependencia o unidad administrativa, es decir, cómo está estructurada orgánicamente, que áreas u oficinas tiene y cuáles son las atribuciones de éstas; los manuales de procedimientos señalan los pasos para llegar a un fin, nos indican que hacer; los manuales de operación que nos dan las instrucciones de cómo hacerlo y, por último, tenemos los manuales de servicios que nos dicen que servicios proporciona cada dependencia o cada unidad administrativa de dichas dependencias. Los manuales generales de organización, de procedimientos y de servicios, en términos de artículo 19 de la *Ley orgánica de*

la Administración Pública Federal deberán ser expedidos por los titulares de cada dependencia, y de conformidad con dicho precepto, los manuales generales de organización deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por último, dentro de la pirámide jerárquica de las normas, tenemos a las circulares que son instrucciones que un órgano superior de la administración pública dirige a sus subordinados en relación con una determinada materia de su competencia.

Existen otras disposiciones jurídicas dentro de las cuales podemos encuadrar a los lineamientos, reglas, convocatorias, normas oficiales mexicanas.

Es importante destacar que la Secretaría de Gobernación ha culminado un ambicioso proyecto editorial para la redacción de textos jurídicos federales, estatales y municipales, que incluye tres libros sobre esta actividad de creación de normas en los diferentes órdenes de gobierno, mismos que pueden ser consultados en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página www.ordenjuridico.gob.mx

El 30 de noviembre de 2000 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* reformas a la *Ley orgánica de la Administración Pública Federal*.

Como resultado de esas reformas se señalan nuevas atribuciones a la Secretaría de Gobernación entre las cuales se encuentra la de:

Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales

COMPILACIÓN JURÍDICA NACIONAL

y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos. (Artículo 27, fracción XXXI LOAPF)

Por ello, en el año 2002 se crea la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, misma que tiene a su cargo: integrar, sistematizar, difundir y promover las normas de carácter jurídico de todo el país a efecto de que la sociedad acceda a ellas y conozca así los derechos y obligaciones que tiene, coadyuvando de esta forma a preservar el Orden Jurídico mediante el fomento y promoción de la cultura de la legalidad.

En términos de las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX del artículo 22 del *Reglamento interior de la Secretaría de Gobernación*, la Dirección General de Compilación y Consulta tiene, entre otras atribuciones, las siguientes:

1. Compilar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones federales, estatales y municipales o delegacionales, así como establecer el banco de datos correspondiente;
2. Mantener actualizado el texto vigente de las disposiciones que constituyen el orden jurídico nacional a que se refiere la fracción anterior;
3. Sistematizar la información de naturaleza jurídica que envíen las entidades federativas en el marco de los acuerdos de coordinación respectivos y en los términos de la normatividad aplicable;
4. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada dictadas por el interés público;

5. Poner a disposición del público, para su consulta a través de los sistemas electrónicos de datos, las normas actualizadas que constituyen el orden jurídico nacional;
6. Difundir y promover la consulta al banco de datos que contenga el orden jurídico nacional;
7. Realizar e impulsar publicaciones, estudios e investigaciones relativos al orden jurídico nacional y su consulta, a las atribuciones de la Secretaría y de su sector coordinado, así como coordinar, realizar y participar en estudios, investigaciones, cursos y demás eventos destinados a difundir la informática jurídica;
8. Promover la capacitación y actualización de los servidores públicos y del público en general, para el aprovechamiento óptimo del banco de datos relativo al orden jurídico nacional;
9. Proponer a su superior jerárquico la normatividad técnica relativa a la instrumentación, operación y actualización del banco de datos relativo al orden jurídico nacional.

Estas atribuciones se pueden resumir en los siguientes términos.

1. Compilar y actualizar las disposiciones del Orden Jurídico Nacional.
2. Poner a disposición del público, para su consulta a través de los sistemas electrónicos de datos, las normas vigentes, actualizadas, que constituyen el Orden Jurídico Nacional.
3. Difundir y promover la consulta al banco de datos que contiene el Orden Jurídico Nacional.

En cumplimiento a dichas atribuciones la Secretaría de Gobernación, a través de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, opera una página en Internet, www.ordenjuridico.gob.mx, en la que se integra el universo jurídico nacional como una opción de consulta pública, exhaustiva y actualizada al día de la consulta mediante la coordinación con las entidades federativas y los tres poderes federales.

De ahí la importancia de construir un sistema de compilación y consulta del orden jurídico nacional ya que además de compilar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones federales, estatales y municipales y tener actualizado el banco de datos al día de la consulta por sus emisores, significa una herramienta para alumnos, profesores, estudiosos del derecho o de otras materias, ya sea para realizar las tareas o, bien, para llevar a cabo algún trabajo de investigación o para invocar alguna disposición en algún procedimiento administrativo o judicial, así como para servidores públicos, profesionistas privados, organizaciones sociales y profesionales y cualquier interesado y una disposición jurídica en particular.⁸

En ese sentido, es responsabilidad de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional mantener permanentemente actualizado el banco de datos que contiene todo el conjunto de normas

⁸ *Vid. El Sistema de compilación y consulta del Orden Jurídico Nacional*, Secretaría de Gobernación, México, 2007.

que constituyen el orden jurídico nacional. En el ámbito federal, por ejemplo, se pueden consultar los 1,317 tratados internacionales vigentes, las 266 leyes federales en vigor y los 450 reglamentos federales actualizados al momento de la consulta. En virtud de la colaboración y coordinación intergubernamental en esta materia, las entidades federativas realizan la compilación de sus ordenamientos jurídicos locales, por lo que directamente alimentan y actualizan la página www.ordenjuridico.gob.mx con base en los convenios suscritos al efecto. Este mismo ejercicio se materializa con los demás poderes y organismos constitucionales autónomos federales así como dependencias y entidades del Ejecutivo Federal. En este último caso, son aplicables los siguientes ordenamientos:

1. *Acuerdo que tiene por objeto fijar los medios y la forma con los que la Secretaría de Gobernación solicitará y, en su caso, recibirá de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal información, datos y cooperación técnica que requiera para el funcionamiento del sistema de compilación de las disposiciones jurídicas aplicables al Poder Ejecutivo Federal para su difusión a través de la red electrónica de datos, que fue publicado en el Diario Oficial el 14 de diciembre de 2006.*

LA ACTUACIÓN DEL NOTARIO

La actuación del notario debe ser personal
como profesional y como fedatario.
Su función no puede ser suplida por la tecnología
o delegada a persona alguna.

CÓDIGO DE ÉTICA DE LA
ASOCIACIÓN NACIONAL DEL NOTARIADO MEXICANO

2. *Lineamientos generales y normas técnicas para el funcionamiento del sistema de compilación de las disposiciones jurídicas aplicables al Poder Ejecutivo federal para su difusión a través de la red electrónica de datos*, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de abril de 2007.

LA CULTURA DE LA LEGALIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA

A través de la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo Federal instrumenta una política de Estado en materia de fomento de la cultura de la legalidad a fin de que se difundan los textos normativos que integran el orden jurídico nacional y contribuyan así a asegurar el apego, observancia y ejercicio de las normas y de sus instituciones por todos y cada uno de los integrantes de la sociedad mexicana, mediante la coordinación y colaboración de esfuerzos y recursos de todas las instituciones públicas para el adecuado cumplimiento de la política de Estado en materia de cultura de la legalidad.⁹

Lo (*vid.* n. 3) normativo para el fomento de la cultura de la legalidad como nueva política pública está en construcción, pero ya es posible destacar los siguientes elementos:

1. *Plan Nacional de Desarrollo*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 31 de mayo de 2007.

⁹ Ver *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, Secretaría de Gobernación, México, 2009. Disponible en la Biblioteca Jurídica Virtual (*vid.* n. 3).

Deriva del Eje rector 1: Estado de Derecho y seguridad. Contribuye con el Objetivo 1: Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad.

2. *Programa Sectorial de Gobernación*, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de julio de 2008. Objetivo Sectorial 6. Impulsar la actualización, adecuación y difusión del Orden Jurídico Nacional. Estrategia 6.2. Fomentar la cultura de la legalidad y fortalecer el Estado Democrático de Derecho.
3. *Ley General de Educación* que a partir de la reciente reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 28 de enero de 2011 en su parte relativa dispone:

Artículo 7º. La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios tendrá, además de los fines establecidos en el segundo párrafo del artículo 3º de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, los siguientes:

[...]

VI. Promover el valor de la justicia, de la observancia de la Ley y de la igualdad de los individuos ante ésta, *propiciar la cultura de la legalidad*, de la paz y la no violencia en cualquier tipo de sus manifestaciones, así como el conocimiento de los Derechos Humanos y el respeto a los mismos [...].

4. *Ley para la promoción de valores y cultura de la legalidad del Estado de Nuevo León*.
5. *Reglamento de valores y cultura de la legalidad del Municipio de San Nicolás de los Garza, NL*.
6. *Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la legalidad*, pu-

blicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de agosto de 2008.

Respecto a dicha construcción, en abril y mayo de 2007 se realizaron cuatro foros de consulta popular para el fomento de la cultura de la legalidad y el fortalecimiento del Estado democrático de derecho, organizados conjuntamente por la Secretaría de Gobernación y los gobiernos de los estados de Quintana Roo, Sonora y Jalisco, y el gobierno local del Distrito Federal, en el contexto de los mecanismos de consulta para el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.¹⁰

Dichos foros se realizaron con la finalidad de que la sociedad en general diera su opinión respecto al conocimiento de la norma, el actuar de las autoridades, la confianza en las instituciones y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la norma.

Asimismo, se buscaba integrar al *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* el tema de la cultura de la legalidad y su impulso como política pública programable y evaluable.

En un claro ejemplo de participación social se recibieron un sin número de ponencias de ciudadanos quienes tenían un interés especial en que su opinión fuera escuchada por las autoridades, representantes del gobierno federal, local, municipal o delegacional y al pú-

¹⁰ Vid. *Memoria. Foros de Consulta Popular. Fomento de la cultura de la legalidad y fortalecimiento del Estado democrático de Derecho*, Secretaría de Gobernación, México, 2008. Disponible para su consulta en la Biblioteca Jurídica Virtual (*vid.* n. 3).

blico en general, para incentivar en ellos la necesidad de contar en México con el desarrollo de una cultura de la legalidad o bien para abatir conductas que propicien la ilegalidad.

En los foros, además de escuchar la opinión de los ciudadanos en general, autoridades, académicos, investigadores y estudiantes, a los asistentes se les aplicó una encuesta para conocer su punto de vista en cuanto a cultura de la legalidad se refiere.

Las preguntas de la encuesta fueron las siguientes:

1. ¿Al iniciar cualquier juego o competencia deportiva es necesario que los participantes conozcan las reglas conforme las cuales se desarrollará?
2. ¿Los ciudadanos mexicanos deben conocer las reglas para relacionarse entre sí y con las autoridades?
3. ¿Ha leído la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*?
4. ¿Conoce los derechos y obligaciones que le otorga la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*?
5. ¿Conoce la constitución particular del Estado de la República donde usted habita o el *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal* si es que habita en la Ciudad de México?
6. ¿Considera usted que la población nacional conoce las leyes?
7. ¿Considera usted que la población nacional cumple con la ley?
8. ¿Considera usted que las autoridades públicas cumplen con la ley?
9. ¿Es necesario que la población en general conozca la Constitución y las leyes?

10. ¿A quién corresponde la responsabilidad de difundir la Constitución y las leyes?

Los resultados globales incluyendo la participación de las personas que contestaron la encuesta vía electrónica a través de la página www.ordenjuridico.gob.mx, se presentan en seguida en datos porcentuales:

PREGUNTA	PORCENTAJE DE LAS RESPUESTAS		
1	Sí 99%	No 01%	
2	Sí 95%	No 05%	
3	Sí 40%	Sólo una parte 51%	No 09%
4	Sí 43%	Sólo algunas 54%	No 03%
5	Sí 19 %	Sólo una parte 51%	No 30%
6	Sí 02%	Sólo una parte 57%	No 41%
7	Sí 01%	Sólo una parte 72%	No 27%
8	Sí 03%	Sólo una parte 68%	No 29%
9	Sí 99%	No 01%	
10	Al gobierno	38%	
	A la escuela	6%	
	A la familia	1%	
	A los partidos políticos	1%	
	A los sindicatos	sin representación porcentual	
	A las organizaciones no gubernamentales	sin representación porcentual	
	A todos los anteriores	53%	
	Otros	sin representación porcentual	

Derivado de los resultados alcanzados en los foros de consulta popular y sobre todo por la participación tanto de autoridades como de gobernados, se incluyó en el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* dentro del objetivo nacional dos al fomento de la cultura de la legalidad como una necesidad preponderante para el desarrollo del país.

A fin de conocer el punto de vista de los representantes de los tres órdenes de gobierno, se invitó en agosto y septiembre de 2007 a los representantes de la Administración Pública Federal, del Poder Legislativo y organismos autónomos, de las entidades federativas, de los municipios con mayor población y de las delegaciones metropolitanas.

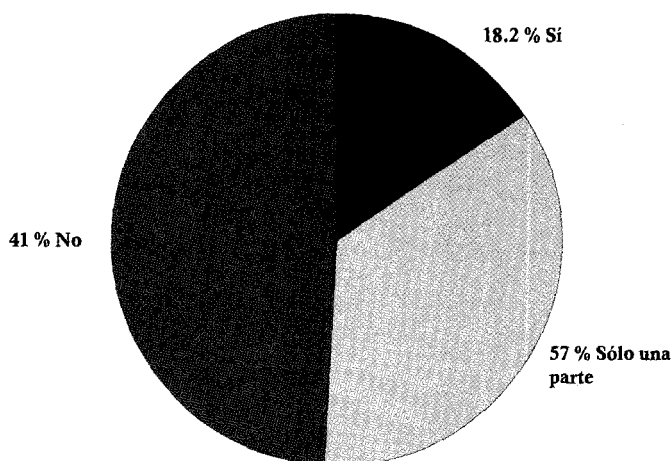
REUNIÓN	REPRESENTANTES	ASISTENTES
27 agosto 2007	Administración Pública Federal	Dependencias y entidades de la APF
5 septiembre 2007	Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, así como de los órganos autónomos	Representantes de las dos y cámaras y de los ocho órganos autónomos
10 septiembre 2007	Entidades federativas	De las 31 entidades federativas y del Distrito Federal
25 septiembre 2007	Municipios y delegaciones metropolitanas	De 100 municipios y de las 16 delegaciones metropolitanas

Entre los instrumentos para la evaluación y seguimiento del *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, en el caso específico del fomento de la cultura de la legalidad se tienen la siguiente meta e indicador:

INDICADORES DEL OBJETIVO SECTORIAL 6	UNIDAD DE MEDIDA	SITUACIÓN ACTUAL	META 2012
Porcentaje de ciudadanos conoce la ley (Encuesta para el Fomento de la Cultura de la Legalidad)	Porcentaje de ciudadanos encuestados que conoce la ley	2 %	10%

Este indicador surge como resultado de la pregunta número 6 de la encuesta levantada en los foros de consulta popular de abril y mayo del 2007.

¿Considera usted que la población nacional conoce las leyes?



Las actividades específicas de política pública que realiza la Secretaría de Gobernación en la materia que nos ocupa están contempladas en el *Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012* como objetivo sectorial 6 “Impulsar la actualización, adecuación y difusión del Orden Jurídico Nacional, en la estrategia 6.2 Fomentar la cultura de la legalidad y fortalecer el Estado Democrático de Derecho, como parte del Programa Especial para el Fomento de la Cultura de la Legalidad y el Fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho”, el cual prevé entre sus líneas de acción las siguientes:

1. Materializar la colaboración y coordinación intergubernamental para el fomento de la cultura de la legalidad, a través de la suscripción de convenios de colaboración y coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.
2. Materializar la colaboración y coordinación con la sociedad civil en sus organizaciones profesionales y culturales, a través de la suscripción de convenios de colaboración y coordinación con organizaciones profesionales y culturales de todo el país.
3. Realizar reuniones con los congresos locales para impulsar la necesidad de elevar a rango constitucional la difusión normativa que integra el orden jurídico nacional en toda la República mexicana.
4. Fomentar la necesidad de contar en cada entidad federativa con un ordenamiento que contemple el respeto a los valores y a la cultura de la legalidad en el país.
5. Fortalecer y actualizar el Sistema de Compilación del Orden Jurídico Nacional, a fin de que toda persona sin importar

- el lugar en donde se encuentre conozca las normas de los diferentes órdenes de gobierno.
6. Realizar campañas publicitarias en las que se muestre la importancia del apego a la legalidad en toda actividad humana.
 7. Incrementar el número de publicaciones jurídicas gratuitas para la divulgación y el análisis del orden jurídico nacional.
 8. Organizar conferencias y presentaciones de la obra editorial jurídica en instituciones educativas y sociales.
 9. Organizar cada dos años un Congreso Nacional, en el que se propicie la reflexión y análisis del orden jurídico nacional y se impulse la cultura de la legalidad.
 10. Organizar cada dos años un congreso internacional, para conocer las tendencias que en materia de actualización del orden jurídico y fomento de la cultura de la legalidad se realizan en otros países.
 11. Organizar un concurso nacional de tesis de licenciatura, maestría y doctorado en derecho, a fin de incentivar la investigación jurídica entre los estudiantes y profesionales del derecho.
 12. Fomentar el uso adecuado de la norma tanto en gobernantes como en gobernados, a través de exposiciones y otros medios dirigidos al público con un lenguaje claro y sencillo.
 13. Promover la actualización, modernización y eficacia de instituciones y servicios públicos que otorgan certeza y seguridad jurídica.
 14. Promover evaluaciones periódicas en las instituciones de los diferentes órdenes de gobierno, respecto de los servicios públicos que ofrecen a la sociedad, para evaluar su grado de apego a la legalidad.

15. Establecer registros, bases de datos e intercambios de información en nuestro sistema federal de gobierno, en beneficio de la población en general y de los grupos objetivo de acciones específicas.
16. Impulsar políticas, procedimientos, requisitos y demás medidas pertinentes para el sano desarrollo y la seguridad jurídica de los grupos vulnerables.
17. Fomentar y divulgar el ejercicio y protección de los derechos y patrimonio de los mexicanos que habitan en el exterior.
18. Mantener vigente la información jurídica y de trámites administrativos jurídicos de los diferentes órdenes de gobierno.
19. Fortalecer e innovar procedimientos administrativos para facilitar el ejercicio a distancia de derechos y obligaciones en los diferentes ámbitos geográficos administrativos del país.
20. Certificar disposiciones jurídicas federales para la certeza y seguridad en la aplicación de las normas jurídicas en casos concretos.

Estas acciones tienen el objetivo de acercar a la población en general al universo normativo nacional, a reconstruir la confianza en las instituciones y en las soluciones de la ley, mediante el conocimiento de los textos jurídicos y la constatación de la materialización del cumplimiento de la ley con la actuación de la autoridad y la efectividad de los nuevos principios que la orientan, tanto como mandato legal, que lo son, como la esencia de una *ética de servicio* para la democratización: legalidad, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas.

Por otra parte, el cumplimiento de la ley se refleja en actos o procedimientos cuyos resultados son reforzar

la seguridad y la certeza jurídicas de los ciudadanos, de manera perceptible, para lo cual las campañas coordinadas intergubernamentalmente de difusión, regularización y documentación son la vía institucional más adecuada por su cobertura e impacto.

En conclusión, la cultura de la legalidad genera una ética ciudadana de compromiso, respeto y participación caracterizada por que el interés individual compartido por el bien común y su consolidación en un orden público sustentado en la reflexión informada permite acatar las disposiciones jurídicas como un deber *per se*, como expresión suprema de civilidad.

Una ética ciudadana fundada en la legalidad es la manifestación del sentido de justicia que nos hace humanos y nos da una escala de valores en la que nuestros derechos y libertades están limitados por los derechos y libertades de los demás, no sólo porque la ley lo dice, sino también porque hemos comprendido que es lo único que nos da la posibilidad de vivir en paz y pensar en un futuro común.

FUENTES GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, Porrúa, México, 1996.

LIBROS

PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara, *Diccionario de Derecho*, Porrúa, México, 1997.

LEGISLACIÓN *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

WEB *Antecedentes Históricos y Constituciones Políticas de los Esta-*

dos Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, Cuarta ed., México, 2009, en: www.ordenjuridico.gob.mx.

El fomento de la cultura de la legalidad como política pública, Secretaría de Gobernación, México, 2009, en: www.ordenjuridico.gob.mx.

La ética profesional, Secretaría de Gobernación, México, 2010, en: www.ordenjuridico.gob.mx.

Memoria. Foros de Consulta Popular. Fomento de la Cultura de la Legalidad y Fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho, en: www.ordenjuridico.gob.mx.

Principios generales del Derecho, Secretaría de Gobernación, México, 2007, en: www.ordenjuridico.gob.mx.

Sistema de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, Secretaría de Gobernación, México, 2007, en: www.ordenjuridico.gob.mx.