

## LAS BIBLIOTECAS JURÍDICAS DEL FUTURO. EL CASO DE LA COMPILACIÓN JURÍDICA EN MÉXICO

Eduardo de Jesús CASTELLANOS HERNÁNDEZ\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Una hipótesis central y suposiciones auxiliares*. III. *Compilación jurídica nacional*. IV. *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*. V. *Servicios públicos asociados*. VI. *Conclusiones y propuestas*. VII. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Mucho me felicito por la afortunada idea surgida en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, de organizar un *Primer Encuentro de Bibliotecas Jurídicas*, para reflexionar de manera ordenada y sistemática sobre las bibliotecas jurídicas del futuro. Con mayor razón, mucho agradezco al Doctor Federico Hernández Pacheco, coordinador de la Biblioteca “Dr. Jorge Carpi-zo” del Instituto y de este *Primer Encuentro*, que habrá de repetirse, el haber tenido la generosidad de invitarme a participar en el mismo como ponente; más aún, si tengo en cuenta que mis estudios de licenciatura y posgrado no se refieren a la biblioteconomía o a la archivonomía, y que mi conocimiento de las nuevas tecnologías de la información, particularmente de la informática jurídica, corresponden apenas a las de un usuario cotidiano en algunas áreas de su aplicación, principiante en otras, alejado de otras más, pero consciente de su importancia crucial en la producción y gestión del conocimiento jurídico, y por lo mismo, interesado en el desarrollo de esta disciplina y las demás formaciones emergentes que le están íntimamente relacionadas.

---

\* Profesor e investigador. Investigador nacional, nivel I. Miembro del Registro Conacyt de Evaluadores Acreditados. Área 5, Sociales y Económicas. Investigador visitante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados. Profesor del Instituto Nacional de Administración Pública y de la Universidad Insurgentes, plantel Tlalpan.

Supongo que la invitación que me formuló en su momento el Doctor Federico Hernández Pacheco obedeció, en buena medida, a que durante varios años compartimos actividades de colaboración interinstitucional como servidores públicos, él en la Dirección General de Bibliotecas del entonces Consejo Nacional para la Cultura y las Artes,<sup>1</sup> y el suscrito, en la entonces Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional<sup>2</sup> de la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos<sup>3</sup> de la Secretaría de Gobernación, ambas en el Poder Ejecutivo Federal.

Sucede que durante la primera alternancia partidista en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal, ocurrida en México en 2000, hubo una reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>4</sup> por virtud de la cual se asignó a la Secretaría de Gobernación una atribución que desde tiempo atrás había tenido en su Reglamento Interior, pero que entonces se elevó a disposición legislativa, y ya no sólo reglamentaria administrativa, a efecto de realizar la compilación de todas las disposiciones del orden jurídico nacional, obligación institucional a la cual se agregó la de difundir dicha compilación y la de aprovechar para dichas tareas las nuevas tecnologías de la información.

Con este motivo, al inicio de la nueva administración federal, el entonces secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, me encomendó, primero, la realización del proyecto de una nueva oficina administrativa que asegurara el cumplimiento de la disposición legislativa mencionada, y posteriormente, me designó titular de la nueva dirección general de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional. Para este momento, el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que formalizó la creación de la nueva dirección general le asignó a dicha oficina entre otras funciones las de fomentar la Informática Jurídica, así como las de organizar y administrar el Registro Nacional de Avisos de Testamento, servicio público basado

---

<sup>1</sup> Conforme a lo dispuesto en el artículo segundo transitorio del decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como de otras leyes para crear la Secretaría de Cultura, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de diciembre de 2015, el Conaculta se convirtió en Secretaría de Cultura, con las atribuciones señaladas en el artículo 41 Bis de la Ley Orgánica citada y demás leyes reformadas.

<sup>2</sup> Hoy, dirección general adjunta adscrita a una dirección general de la Unidad General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Gobernación.

<sup>3</sup> Al inicio de la presente administración federal, 2012-2018, las funciones de la anterior Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos se redistribuyeron entre las actuales Unidad General de Asuntos Jurídicos y Subsecretaría de Derechos Humanos, según lo establecido en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de abril de 2013.

<sup>4</sup> Publicada en el DOF del 30 de noviembre de 2000.

en la Informática Jurídica al que posteriormente se agregó la organización y gestión del Registro Nacional de Avisos de Poderes Notariales.

Como director general, durante los diez años de mi responsabilidad en dicho cargo tuve la oportunidad de asistir como representante del subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos a todas las sesiones, en dicha etapa, del Comité Técnico del organismo desconcentrado Archivo General de la Nación;<sup>5</sup> esto me permitió —como integrante del órgano de gobierno del Archivo General de la Nación— conocer de cerca el nacimiento y desarrollo de la digitalización del acervo correspondiente.

La importancia de este proyecto de digitalización la pude valorar y alentar, como consta en las actas de las reuniones de trabajo correspondientes, gracias a una experiencia personal previa como servidor público del Registro Agrario Nacional, órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de la Reforma Agraria,<sup>6</sup> donde pude igualmente conocer y alentar la continuidad de la digitalización del Archivo Agrario durante la gestión como titular del Registro Agrario Nacional de mi colega y coautor, Joaquín Contreras Cantú, con quien escribí el libro *El Registro Público de la Propiedad Social en México*,<sup>7</sup> publicado por el RAN y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Concluyo esta introducción para ubicar el contexto y agradecer la invitación, mencionando dos responsabilidades institucionales más en la administración de acervos documentales y bibliotecarios; una, como director de Servicios Académicos del Colegio de Bachilleres —organismo descentralizado de la Secretaría de Educación Pública—, oficina de la que dependía la Subdirección de Bibliotecas, en un periodo durante el cual la expansión de la matrícula escolar y el incremento del número de planteles del Colegio de Bachilleres en la hoy Ciudad de México,<sup>8</sup> por lo que participé en la implementación y gestión de los acervos bibliográficos para la biblioteca de cada uno de los nuevos planteles. La otra, años más tarde, como encargado de la entonces dirección de Educación, Cultura y Bienestar Social del Gobierno del Estado de Oaxaca, de la cual dependía el Sistema Estatal de

---

<sup>5</sup> Con motivo de la nueva Ley de Federal de Archivos (artículo 41), dicho organismo desconcentrado fue convertido en organismo descentralizado.

<sup>6</sup> Hoy, Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, según reforma a la Ley Orgánica de la Administración pública federal publicada el 2 de enero de 2013.

<sup>7</sup> México, septiembre de 2000.

<sup>8</sup> En una etapa inicial, los entonces tres planteles existentes en el estado de Chihuahua también dependían administrativamente de la dirección general del Colegio de Bachilleres en la Ciudad de México.

Bibliotecas Públicas, afortunadamente en la etapa de la expansión nacional de las bibliotecas públicas.

De tal forma, pues, que en las siguientes páginas trataré de consignar no sólo mi experiencia como profesor e investigador, usuario cotidiano de bibliotecas jurídicas, sino también mi experiencia de servidor público en los tres órdenes de gobierno vinculado, naturalmente, con bibliotecas jurídicas, e incluso con bibliotecas jurídicas virtuales y bases de datos nacionales.

## II. UNA HIPÓTESIS CENTRAL Y SUPOSICIONES AUXILIARES

La implementación y gestión de las bibliotecas jurídicas públicas u oficiales del presente y del futuro no son ajenas al sistema político ni al sistema productivo en los cuales se desarrollan, como tampoco lo son de los asuntos sindicales o de las restricciones presupuestales. El impacto de la alternancia partidista en los ordenamientos normativos y la organización administrativa, la inserción de la economía nacional en la economía global, las reivindicaciones sindicales laborales de todo tipo o los recortes presupuestales anuales característicos de las crisis cíclicas de origen interno o externo o ambos, son factores presentes todos en el acervo o en la organización —o en ambos— de las bibliotecas públicas o particulares, oficiales o privadas, jurídicas u otras; pero sobre todo en las bibliotecas públicas jurídicas con acervo digitalizado.

Hay un contexto administrativo, institucional, económico, político y social al que las bibliotecas jurídicas, u otras, no pueden ser ajenas. Entonces, no faltaría alguien que pensara en lo innecesario de estas reflexiones a la luz de un determinismo del contexto, incluso para afirmar que está próximo el fin del libro impreso; nada más ajeno a mi propósito al propiciar estas propuestas. Estoy convencido de que existe un *savoir faire* respecto de la integración y administración de las bibliotecas, jurídicas u otras, qué solo en la medida en que se conozca se podrá optimizar el cumplimiento efectivo del propósito que entraña formar una biblioteca en beneficio de sus usuarios, pero también de la diversa gama de intereses y posibilidades que forman su contexto. Este *Encuentro*, estoy convencido, busca enriquecer ese *savoir faire*.

Por ejemplo, puedo uno interrogarse: el acervo de las bibliotecas jurídicas del futuro debe estar inclinado a profundizar el conocimiento ¿del pasado o del futuro?; no me refiero ahora al presente porque es demasiado fugaz, aunque indeterminado, pues ¿dónde empieza y termina el presente? —¿será cuando llega la siguiente edición revisada, corregida y actualizada?—, no obstante, terminaré por hacerlo. El caso es que el bibliotecario,

de alguna manera, ejerce la censura —paradójicamente, de suyo, palabra odiosa—; sin olvidar, desde luego —nueva paradoja— que el primer censor es el propio lector en su búsqueda de temas y autores.

Señalo un ejemplo actual. Hoy, los mexicanos estamos comprometidos en los estudios conmemorativos de los cien años de la promulgación, el 5 de febrero de 1917, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en vigor. En este caso específico, se plantea la interrogante sobre si los estudios jurídicos respectivos deben poner su acento en lo que pasó para llegar a dicho texto constitucional, en la forma como el mismo ha conocido innumerables modificaciones o sobre la vía más pertinente para lograr su eficacia y vigencia plenas.<sup>9</sup> Finalmente, bibliotecarios y lectores tenemos que ser censores, ambos por razones presupuestales, unos de dinero, otros de tiempo.

La estructura de las revoluciones científicas, ya se ha escrito, nos lleva a cambios de paradigmas o rupturas epistemológicas que muy pronto vuelven obsoleto el conocimiento acumulado. En el campo del derecho, una reforma constitucional o un cambio de criterio jurisprudencial, incluso una innovación doctrinal —el neoconstitucionalismo, el garantismo—,<sup>10</sup> puede volver obsoleto un texto normativo, un libro reciente o buena parte del acervo de una biblioteca jurídica.

Pongo un énfasis inicial en la selección del contenido de los acervos bibliográficos, físicos o virtuales, para el caso por el momento es lo mismo, pues se trata de una selección que entraña un tanto de censura por cuanto a los libros que el administrador del acervo pondrá al alcance de sus usuarios. El asunto se relaciona con la recomendación transmitida por el Sistema Nacional de Investigadores a sus integrantes:

- Publicar en revistas de calidad internacional y arbitraje estricto.
- Publicar libros en editoriales de reconocido prestigio académico.
- Involucrarse en la formación de recursos humanos a través de la dirección de tesis.

Tenemos así una primera serie de indicadores sugeridos para la selección de acervos. Todavía no se resuelve la interrogante sobre el énfasis en el

<sup>9</sup> El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por ejemplo, tiene dos publicaciones recientes que a mi juicio no pueden faltar en las bibliotecas jurídicas del presente y del futuro. Me refiero a la investigación coordinada por Héctor Fix-Fierro y Diego Valadés, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico*, así como a *Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo*.

<sup>10</sup> Consultar: Salazar Ugarte, Pedro, “Garantismo y neoconstitucionalismo frente a frente: algunas claves para su distinción”, *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, núm. 18, julio-diciembre de 2012, pp. 239-264.

pasado o el futuro en los contenidos de los acervos, cuando ya tenemos nuevas interrogantes. ¿Cuándo es de reconocido prestigio académico una editorial? Para obtenerlo, ¿debe ser una editorial comercial? Se supone que la “mano invisible” del mercado del libro garantizará su permanencia a través de un gran número de obras, ¿aunque éstas no rebasen la primera edición? ¿Cuántas ediciones y reimpresiones deben cumplir un autor, un libro, una editorial, para ser de prestigio? Entonces, ¿habría que desdeñar las ediciones institucionales?, ¿más todavía si son gratuitas o de distribución reservada? Si el razonamiento del bibliotecario-comprador-censor se orientase por este lado, la colección *Derechos del pueblo mexicano*,<sup>11</sup> edición de la Cámara de Diputados, quedaría condenada a no aparecer en los estantes de una biblioteca jurídica. ¿Y las ediciones de autor merecen un espacio en los estantes?

Las bibliotecas jurídicas del futuro, ¿necesariamente deben ser digitales o en línea? Me refiero ahora a los acervos digitalizados de las bibliotecas personales de José Luis Martínez, Antonio Castro Leal, Jaime García Terrés, Alí Chumacero y Carlos Monsiváis, que puede uno visitar en la Biblioteca de México,<sup>12</sup> ubicada en el jardín de La Ciudadela —lugar histórico donde se perpetró el asesinato de Gustavo A. Madero, durante la Decena Trágica, con motivo del golpe de Estado del general Victoriano Huerta—.

Puede uno visitarlas, en efecto, pero su consulta sólo puede ser por vía digital. La biblioteca en línea llegó para quedarse; somos sus usuarios frecuentes, y no nos hemos dado cuenta de lo mucho que ya dependemos de ella. De cualquier forma —insisto—, me resisto a la desaparición del libro impreso —tal vez ya sean cosas de mi edad—. Pero las bibliotecas jurídicas del futuro serán bibliotecas en línea, y los acervos personales o institucionales, físicos, podrán visitarse como un museo.<sup>13</sup>

Pero, respecto de la digitalización de libros y de bases de datos de información jurídica, reitero ahora —como ejemplo y para efectos de estrategia operativa en la construcción de acervos informatizados— lo que siempre he expresado en diversos foros académicos e institucionales: el secreto mejor guardado que tienen la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es su jurisprudencia; si usted

<sup>11</sup> Editada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a partir del trabajo de investigación encomendado al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>12</sup> En cuya sala de exposiciones, al igual que en el espacio de la Biblioteca Vasconcelos, en Buenavista, se presentaron las exposiciones de tamaño monumental o en gran formato sobre información jurídica a que me referiré más adelante.

<sup>13</sup> El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, seguramente, pondrá pronto el ejemplo; cuyo obstáculo mayor, como ya se ha visto, sería el gran número de obras repetidas que sin duda se encontraría en las bibliotecas personales de juristas contemporáneos.

tiene el número de expediente donde se generó el criterio o el número de la tesis jurisprudencial, le va a ser muy fácil encontrarlo, pero si no, pues no. Afirmación a la cual agregué, durante los trabajos del *Encuentro* —al que de nuevo concurre, ahora por escrito—, la siguiente: el secreto mejor guardado que tienen ambas cámaras del Congreso de la Unión es su diario de debates; si usted tiene la fecha de la sesión en la que un legislador sostuvo determinada posición, le será muy fácil encontrar el texto, pero si no, pues no.

Lo anterior sucede por una razón muy sencilla: la falta de configuración amigable del sistema informático, o, dicho de otra forma, la falta de trabajo en equipo, multi e interdisciplinario, entre abogados, ingenieros y licenciados en sistemas, diseñadores gráficos y comunicadores sociales, para lograr un acceso fácil, amigable, útil, inmediato, a la información reunida en esas bases de datos.

Seguramente hay otras bases de datos jurídicos, además de las puestas como ejemplo, que presenten el mismo problema para su consulta y accesibilidad; sostengo nuevamente que los abogados administradores o responsables de bases de datos jurídicos han abdicado en manos de los ingenieros y licenciados en sistemas la construcción de esas bases de datos, o se han negado a trabajar en equipo. Hay un problema cultural de valorización de la jerarquía de las disciplinas en el mercado de trabajo y en el mercado del conocimiento, que en ocasiones dificulta la colaboración y coordinación entre las carreras tradicionales y las disciplinas emergentes.

### III. COMPILACIÓN JURÍDICA NACIONAL

La primera y fundamental información que las bibliotecas jurídicas del futuro deben tener, y no sólo en el caso de México, sino de cualquier país del mundo, es el texto vigente, actualizado al día de la consulta, de todas las disposiciones del orden jurídico nacional, a sabiendas de que al tener éste tienen al mismo tiempo completo el orden jurídico internacional, pues éste, a su vez, necesariamente es derecho interno. Más aún, una biblioteca jurídica del presente, del futuro cercano o del futuro lejano, que no pueda proveer a sus lectores, con absoluta seguridad y certeza, el texto de los ordenamientos jurídicos que regulan la vida en sociedad, es una biblioteca incompleta que no cumple la función básica, la más elemental, de una biblioteca jurídica.

Además, deben proveer —en una configuración amigable— la compilación de todos los ordenamientos jurídicos del pasado, de sus reformas, de sus iniciativas de ley, de sus dictámenes legislativos, de los votos particulares, si los hubo, de los debates parlamentarios, de los criterios jurisprudencia-

les que originaron —con sus votos concurrentes y disidentes, cuando los haya—; no sólo de la doctrina jurídica consignada en libros impresos o en línea. Una biblioteca jurídica del futuro que no tenga como primera y fundamental parte de su acervo esta información, no puede ser llamada biblioteca jurídica.

¿Qué haríamos los investigadores de hoy sin la colección de leyes mexicanas de 1687 a 1902, de Manuel Dublán y de José María Lozano? Los dos tomos de la *Enciclopedia parlamentaria de México* dedicados a sistemas, legislación y resultados electorales —de los que soy autor—<sup>14</sup>, estarían notoriamente incompletos. ¿Qué haríamos los que estudiamos la historia del derecho en Oaxaca sin la *Colección de Leyes, Decretos y Circulares del Estado de Oaxaca, formada de orden superior*<sup>15</sup> por el C. Juan Nepomuceno Cerqueda<sup>16</sup>? Sin duda, los juristas y los compiladores de hoy crean las fuentes de información del mañana y del pasado mañana; ésta es parte de su responsabilidad, compartida con los bibliotecarios del presente y del futuro.

### 1. *El marco teórico*

En su *Teoría general del derecho*,<sup>17</sup> Norberto Bobbio señala que ésta se integra con la teoría de la norma jurídica —en la que se estudia la norma jurídica de manera aislada— y la teoría del ordenamiento jurídico —cuya materia es el conjunto, complejo o sistema de normas que constituyen el ordenamiento jurídico—. Sostiene, al efecto, que la definición satisfactoria del derecho es sólo posible si se asume desde el punto de vista del ordenamiento jurídico; esto es, que las normas jurídicas son las que forman parte de un ordenamiento jurídico, y no, según la teoría tradicional, que el ordenamiento se componga de normas jurídicas.

Según Bobbio, los principales problemas que entraña un ordenamiento jurídico son consecuencia de las relaciones de las diversas normas entre sí, para lo cual es necesario definir los casos en que dichas normas constituyen una unidad y la jerarquía entre las normas; también, saber si dicho ordenamiento se trata de un sistema más que de una unidad, en cuyo caso el problema fundamental es el de las antinomias jurídicas; asimismo, el problema

<sup>14</sup> Volumen III, tomos 1 y 2, serie IV.

<sup>15</sup> La “orden superior” provino del general en jefe de la Línea de Oriente y gobernador militar del mismo estado: Porfirio Díaz.

<sup>16</sup> Tomo II, Oaxaca, Impreso por Ignacio Rincón (sic). Calle del Estanco núm. 1.

<sup>17</sup> Editorial Temis.

de las lagunas del derecho; finalmente, dado que existen múltiples ordenamientos y de diverso tipo, es necesario abordar y resolver el problema de las relaciones entre los diferentes ordenamientos y el género de estas relaciones.

Para resolver dichos problemas, Bobbio propone las siguientes teorías subsidiarias: la teoría de la unidad del ordenamiento jurídico, la teoría del sistema jurídico, la teoría de la plenitud del ordenamiento jurídico y la teoría de las relaciones entre los ordenamientos.

Respecto de la unidad del ordenamiento jurídico, el autor en cita destaca que la dificultad para identificar todas las normas constitutivas de un ordenamiento se explica porque éstas no provienen de una sola fuente. Se refiere entonces a las fuentes directas e indirectas, reconocidas y delegadas, que a su vez dan lugar a las normas constitucionales y legislativas, superiores e inferiores, de comportamiento (encargadas directamente de regular la conducta de las personas) y de estructura (encargadas de regular la producción de otras normas, es decir, la producción jurídica), que explican y permiten la elaboración gradual del ordenamiento jurídico.

Antes de entrar al estudio del ordenamiento jurídico mexicano, es conveniente recordar la siguiente expresión del autor invocado: “En realidad los ordenamientos se componen de una miríada de normas que, como las estrellas en el firmamento, son imposibles de contar”.<sup>18</sup>

## 2. *El orden jurídico nacional*

El *orden jurídico nacional* mexicano es el conjunto de disposiciones imperativo-atributivas, generales, impersonales y abstractas, aprobadas y publicadas por las autoridades competentes de los tres órdenes de nuestro sistema federal de gobierno, conforme a los procedimientos regulados por las disposiciones aplicables al efecto, tanto en lo que se refiere al proceso legislativo —incluidos instrumentos internacionales— y la facultad reglamentaria, la producción de criterios jurisprudenciales obligatorios emitidos por las autoridades jurisdiccionales competentes, como a la publicación oficial de tales ordenamientos y criterios. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011,<sup>19</sup> al establecer que éstos son los reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, conduce necesariamente al control difuso de la constitucionalidad y de la convencionalidad *ex officio*, como lo señalo en otra colaboración,

<sup>18</sup> *Op. cit.*, p. 153.

<sup>19</sup> *Diario Oficial de la Federación* del 10 de junio de 2011.

a cuya consulta invito al lector;<sup>20</sup> pero no modifica la definición anterior, pues su función complementaria en la producción jurídica está incluida.

Dicho conjunto de disposiciones corresponde de manera exacta a la estructura orgánica el Estado mexicano; esto es, un sistema federal integrado por un gobierno central, llamado federal, con sus respectivos poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y órganos autónomos federales con atribuciones constitucionales exclusivas, además de 2,445 municipios y alcaldías gobernados por un ayuntamiento o alcaldía, también con facultades expresamente previstas en la ley fundamental de la República.

El orden jurídico nacional se integra de la siguiente forma:<sup>21</sup>

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política de cada una de las 32 entidades federativas, miembros del pacto federal.
- 1,295 tratados y demás instrumentos internacionales suscritos por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República.
- 259 leyes federales.
- 416 reglamentos federales.
- Leyes y reglamentos locales (estados y Ciudad de México).
- Bandos y reglamentos municipales y de alcaldías.
- Todas las demás disposiciones de carácter general, obligatorio, impersonal y abstracto, expedidas por las autoridades competentes de los tres órdenes de gobierno (federal, local, municipios y alcaldías).
- Criterios jurisprudenciales obligatorios emitidos por las autoridades jurisdiccionales competentes conforme a las disposiciones constitucionales y legales que regulan su emisión.

Sin pretender ser exhaustiva, una relación de los ordenamientos o textos jurídicos en el derecho nacional estaría integrada, en primer lugar, por los siguientes documentos públicos considerados a partir de su generalidad:<sup>22</sup>

- Constitución general y Constituciones particulares.
- Tratados, convenciones y demás instrumentos internacionales, así como su interpretación jurisprudencial.

<sup>20</sup> “Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral”, *Quórum Legislativo*, núm. 116, pp. 123-148.

<sup>21</sup> Las cifras corresponden a la edición de *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, p. 17, y, desde luego, están desactualizadas.

<sup>22</sup> *Doctrina y lineamiento para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, pp. 12 y 13.

- Leyes del Congreso de la Unión —ley o código nacional, ley general, ley orgánica, ley federal, ley reglamentaria, ley, código, estatuto, ordenanza, reglamento ley—.
- Criterios jurisprudenciales.
- Leyes locales.
- Reglamentos.
- Reglamentos administrativos.
- Decretos legislativos.
- Decretos administrativos.
- Acuerdos.
- Circulares.
- Oficios circulares.
- Acuerdos interinstitucionales.
- Convenios.
- Normas.
- Normas técnicas.
- Normas mexicanas.
- Normas oficiales mexicanas.
- Planes.
- Programas —sectoriales, regionales, especiales e institucionales—.
- Resoluciones.
- Disposiciones generales.
- Condiciones generales.
- Bandos.
- Políticas.
- Bases.
- Lineamientos.
- Manuales.
- Reglas.
- Instructivos.
- Listas.
- Avisos.
- Contrato colectivo de trabajo de carácter obligatorio —contrato ley—, y
- Demás disposiciones de carácter general y obligatorio con cualquiera otra denominación.

El número de disposiciones, ordenamientos o textos que conforman este universo normativo cambia todos los días, pues constantemente hay creación, derogación, abrogación o actualización de disposiciones y cam-

bios de criterios jurisprudenciales en cada uno de los órdenes de gobierno mencionados —administraciones públicas, asambleas legislativas o edificaciones y tribunales—, por lo que la compilación correspondiente constituye un reto, que en su momento pudo enfrentar la Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional de la Secretaría de Gobernación, cuya estructura administrativa y eficacia se debilitó sensiblemente al ser disminuida su propia jerarquía en el organigrama institucional y haber desaparecido del Reglamento Interior de la dependencia.

Es importante destacar, también, la diferencia entre las disposiciones nacionales, federales y generales del orden jurídico nacional y las establecidas por los poderes, órganos autónomos, dependencias y entidades federales y locales, así como por los ayuntamientos municipales y las que expidan las alcaldías de la Ciudad de México,<sup>23</sup> cuyo efecto declarativo u obligatorio tiene aplicación sólo al interior de los mismos o entre algunos de ellos, por tratarse de convenios que sólo obligan a sus signatarios, pero sin que su alcance exceda su propio ámbito de actividad, aunque no por ello dejan de ser obligatorios frente a terceros.

### 3. *Compilación y divulgación*

A partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de noviembre de 2000, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece entre las atribuciones de la Secretaría de Gobernación, la siguiente:

Artículo 27.- ...

.....

XXXI. Compilar y sistematizar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y disposiciones federales, estatales y municipales, así como establecer el banco de datos correspondiente, con objeto de proporcionar información a través de los sistemas electrónicos de datos.<sup>24</sup>

La Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional, como ya lo he mencionado, de 2002 a 2013 fue una unidad ad-

---

<sup>23</sup> Es oportuno recordar que al momento de escribir este artículo todavía no se inician los trabajos de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, prevista en el artículo séptimo transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el 29 de enero de 2016.

<sup>24</sup> Con motivo de la reforma publicada el 2 de enero de 2013, dicha fracción XXXI pasó a ser fracción IV de la Ley vigente.

ministrativa de la Secretaría de Gobernación adscrita a la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, cuyas atribuciones se derivaron del anterior artículo citado, y fueron las siguientes, conforme a lo dispuesto EN el artículo 22 del Reglamento Interior de la Dependencia, publicado el 30 de julio de 2002:

I. Compilar las leyes, tratados internacionales, reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones federales, estatales y municipales o delegacionales, así como establecer el banco de datos correspondiente;

II. Mantener actualizado el texto vigente de las disposiciones que constituyen el orden jurídico nacional a que se refiere la fracción anterior;

III. Sistematizar la información de naturaleza jurídica que envíen las entidades federativas en el marco de los acuerdos de coordinación respectivos y en los términos de la normatividad aplicable;

IV. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada dictadas por el interés público;

V. Poner a disposición del público, para su consulta a través de los sistemas electrónicos de datos, las normas actualizadas que constituyen el orden jurídico nacional;

VI. Difundir y promover la consulta al banco de datos que contenga el orden jurídico nacional;

VII. Realizar e impulsar publicaciones, estudios e investigaciones relativos al orden jurídico nacional y su consulta, a las atribuciones de la Secretaría y su sector coordinado, así como coordinar, realizar y participar en estudios, investigaciones, cursos y demás eventos destinados a difundir la informática jurídica;

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

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

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

XI. Administrar y dirigir la base de datos relativa al registro nacional de avisos de testamento de conformidad con los convenios y demás disposiciones jurídicas aplicables;

XII. Certificar el texto de la promulgación de las leyes y demás disposiciones jurídicas federales, a solicitud fundada y motivada de las autoridades y personas interesadas;

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

XIV. Las demás que determine el Secretario, dentro de la esfera de sus facultades.

La primera etapa de la página [ordenjuridico.gob.mx](http://ordenjuridico.gob.mx) que reúne la compilación jurídica nacional inició su difusión pública el 17 de febrero de 2002, con un total aproximado de cinco mil ordenamientos compilados, que diez años después se elevó a un aproximado de sesenta mil ordenamientos jurídicos compilados virtualmente, actualizados al momento de la consulta. Se suscribieron al efecto treinta y dos convenios de colaboración y coordinación con los gobiernos locales.

La expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio de 2002, estableció en su artículo 7, fracción XIV, como una de las responsabilidades de los sujetos obligados, que para ese entonces eran solamente autoridades públicas, la de subir a sus respectivas páginas Web la información relativa al marco jurídico de su actuación. Lamentablemente, incluso después de las reformas constitucionales publicadas el 20 de julio de 2007, el 11 de junio de 2013 y el 7 de febrero de 2014, incluida la nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>25</sup> el cumplimiento de dicha responsabilidad específica nunca ha sido exhaustivo. Entonces, la responsabilidad expresa y puntual de la compilación jurídica en cada orden de gobierno, o de manera centralizada, aparece como una necesidad para obtener información jurídica exhaustiva, confiable y actualizada.

#### IV. EL FOMENTO DE LA CULTURA DE LA LEGALIDAD COMO POLÍTICA PÚBLICA

La cultura de la legalidad es un concepto sociológico jurídico y ético político; una convicción personal sustentada en la adhesión a valores universales, y una actitud frente a los demás, que se manifiesta en el cumplimiento consciente de las disposiciones jurídicas que regulan nuestra convivencia social. Ésta se fortalece, igualmente, cuando todos los participantes cumplen las reglas en un encuentro deportivo o en la elección de una autoridad pública; corresponde por lo tanto a la relación entre gobernados y gobernantes, entre aquéllos y entre éstos, nadie está excluido.

Por ello, es necesario entender que la cultura de la legalidad se refiere no solamente al respeto de las disposiciones jurídicas contenidas en la Constitución, las leyes, los reglamentos, los bandos municipales y las demás disposiciones de carácter general a que ya me he referido, y que surgen en el ámbito público, sino también al cumplimiento voluntario y espontáneo de aquellas normas convenidas o autoimpuestas en el ámbito social y privado

<sup>25</sup> Publicada en el *DOF* del 4 de mayo de 2015.

—como es el caso de los contratos o convenios colectivo de trabajo u otros; también al interior de una comunidad agraria, por ejemplo, y los contratos entre particulares—.

La cultura de la legalidad entraña el cumplimiento consciente, espontáneo, de la Constitución y las leyes, pero también de un contrato de arrendamiento o de una transacción comercial o de un convenio judicial; más aún ahora que la reforma constitucional de 2008,<sup>26</sup> relativa al nuevo proceso penal acusatorio y oral, aporta tanta importancia a los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal.<sup>27</sup> Y puesto que cualquier disposición jurídica —sea la Constitución o un contrato privado de compra venta o una medida cautelar o una sentencia— puede ser impugnada, la cultura de la legalidad implica también el respeto a las normas previamente establecidas para manifestar dicha inconformidad. Evidentemente, las soluciones arbitrarias o cualquier otra situación de hecho para resolver un conflicto o imponer una decisión resultan contrarias a la cultura de la legalidad.

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Flacso México, imparte la especialidad en cultura de la legalidad a nivel de posgrado. El Gobierno del Estado de Baja California cuenta desde hace muchos años con un Centro de Cultura de la Legalidad. El estado de Nuevo León tiene una ley local para el fomento de los valores y la cultura e la legalidad. La Secretaría de la Función Pública del gobierno federal aplica evaluaciones en materia de cultura de la legalidad a todos los aspirantes a ingresar a la administración pública federal mediante el servicio profesional de carrera. En su momento, el Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012 previó un Programa para el Fomento de la Cultura de la Legalidad y el Fortalecimiento del Estado Democrático de Derecho. Actualmente, derivadas de los compromisos suscritos por el Ejecutivo federal y los partidos políticos con mayor intención de voto en el proceso electoral federal de 2012, se llevan a cabo e instrumentan las reformas constitucionales y legales acordadas en el documento de concertación política denominado *Pacto por México*.

En su *Teoría general del derecho y el Estado*,<sup>28</sup> Kelsen señala que la validez de un orden jurídico depende de su eficacia, y pierde validez cuando la realidad deja de coincidir con él, sin especificar si se refiere a la realidad normada o a la realidad de la aplicación u observancia de la norma jurídica. En su *Introducción al análisis del derecho*,<sup>29</sup> Carlos Santiago Nino se refiere a los

<sup>26</sup> DOF del 18 de junio de 2008.

<sup>27</sup> Consultar: Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, publicada en el DOF del 29 de diciembre de 2014.

<sup>28</sup> UNAM, pp. 142 y ss.

<sup>29</sup> Ariel, Derecho, pp. 132 y ss.

diferentes sentidos de “validez”: existencia, justificabilidad, obligatoriedad, autorización derivada de otra norma, pertenencia a un sistema jurídico y observancia. Por cuanto a la observancia, recuerda que se dice que una norma o un sistema jurídico son válidos cuando tienen vigencia o eficacia, “o sea que son generalmente observados y aplicados”.

Harold D. Lasswell, en su artículo “La orientación hacia las políticas”,<sup>30</sup> señala que la palabra “política” (*policy*) se utiliza habitualmente para identificar las elecciones más importantes en las organizaciones y en la vida privada. Se habla así de “política gubernamental”, “política empresarial”, o incluso de “mi propia política”, para señalar de esta manera elecciones de comportamiento sobre problemas centrales. Respecto de la implementación de las políticas públicas, se ha escrito que se trata de “un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas y los métodos del proyecto y el contexto institucional”.<sup>31</sup>

Como lo afirmo en diferentes publicaciones que aparecen en la bibliografía final, es mi opinión que “La política pública de fomento de la cultura e la legalidad en México surge a partir del conjunto de reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal... publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2000”.<sup>32</sup> En ese momento, la implementación de dicha política tuvo su centro en la Secretaría de Gobernación a través de tres subsecretarías: Gobierno —de la cual depende el *Diario Oficial de la Federación*—; Enlace Legislativo —de la cual depende la Dirección General de Información Legislativa—, y la entonces Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, de la cual dependió la Dirección General de Compilación y Consulta el Orden Jurídico Nacional, cuyos servicios públicos —a cuya regulación puntual en el Reglamento Interior de la época ya me he referido—, pueden ser agrupados de la manera siguiente:

- Fomento de la cultura de la legalidad
- Compilación jurídica nacional
- Certificación de disposiciones jurídicas federales
- Investigaciones, publicaciones y eventos sobre el orden jurídico nacional
- Difusión de la informática jurídica
- Registro nacional de avisos de testamento, y
- Registro nacional de avisos de poderes notariales

<sup>30</sup> Publicado en: *El estudio de las políticas públicas*, pp. 83 y ss.

<sup>31</sup> *La implementación de las políticas*, p. 83.

<sup>32</sup> *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, pp. 135 y 136. Las cuatro citas anteriores son tomadas de este trabajo.

Si bien la política pública de fomento de cultura de la legalidad a población abierta tuvo como origen la compilación del orden jurídico nacional y su puesta a disposición del público en general por medios electrónicos —compilación jurídica sustentada en la colaboración y coordinación intergubernamental, como ya he apuntado—, rápidamente se amplió hacia la organización de campañas publicitarias, como “Febrero, mes de la Constitución”, “Septiembre, mes del testamento” y “Testamento a bajo costo para personas de escasos recursos”; un programa editorial que logró hasta 2012 la publicación de cerca de quinientos títulos, distribuidos en cerca de un millón de ejemplares a bibliotecas de escuelas y facultades de derecho, principalmente, pero que al mismo tiempo se difunde hasta la fecha en la Biblioteca Jurídica Virtual de la página [ordenjuridico.gob.mx](http://ordenjuridico.gob.mx), que para 2012 alcanzó un nuevo millón de visitas cada tres meses —de las cuales el sesenta por ciento duraba de veinte minutos a más de una hora—; un congreso anual que reunía a poco más de tres mil estudiantes, investigadores y profesores del nivel superior de enseñanza, en el que habitualmente participaban como conferencistas y panelistas secretarios de Estado, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, magistrados de tribunales federales y locales, dirigentes de órganos constitucionales autónomos federales y locales, legisladores y servidores públicos federales y locales, así como profesores, investigadores y especialistas nacionales y extranjeros; un programa de exposiciones itinerantes sobre temas jurídicos<sup>33</sup> presentado tanto en gran formato en las bibliotecas de Conaculta ya mencionadas, como en tamaño cartel y por vía electrónica; concurso nacional anual de tesis de licenciatura y posgrado en derecho, para impulsar la investigación jurídica; reuniones nacionales de directores de diarios, periódicos, gacetas y boletines oficiales; encuestas nacionales sobre cultura de la legalidad.

## V. SERVICIOS PÚBLICOS ASOCIADOS

Me refiero aquí a dos nuevos servicios públicos sustentados tanto en la informática jurídica como en la colaboración y coordinación intergubernamental y con la sociedad civil organizada en su colegiación profesional, en el caso, los colegios nacional y locales de notarios públicos. Se trata del

---

<sup>33</sup> Entre los cuales destaco: “Cultura de la legalidad en el sistema federal y la pluralidad democrática”, “Cultura de la legalidad para la consolidación democrática”, “La Procuración e Impartición de Justicia en el Estado Mexicano”, “Antecedentes históricos y constituciones políticas de los Estados Unidos Mexicanos”, “Planes y programas jurídicos y políticos de la República mexicana”, “México en el orden jurídico internacional” y “Formas de gobierno y sistemas electorales en México, hoy”.

Registro Nacional de Avisos de Testamento y del Registro Nacional de Avisos de Poderes Notariales. Con respecto al primero, además del informe de aviso de testamento que las leyes locales hacen obligatorio para iniciar un proceso sucesorio, la reforma de las leyes de las entidades federativas aplicables en la materia (Código Civil, Código de Procedimientos Civiles, Ley del Notariado y/o Ley Orgánica de la Administración Pública) o de algunas de ellas, hizo obligatorio también el reporte de búsqueda nacional —que en su momento fue el primer trámite externo expedido por la Secretaría de Gobernación con la firma electrónica avanzada de un servidor público—. Por cuanto al segundo, iniciado con motivo de la cada vez más frecuente utilización indebida e ilegal de poderes notariales, se logró la suscripción de convenios con veintisiete entidades federativas y se realizó el diseño informático del sistema.

En la nueva estructura administrativa, con excepción de la compilación jurídica y lo relativo a los avisos de testamento, fueron abandonados los demás servicios públicos referidos; los servidores públicos de carrera responsables de estas tareas fueron sustituidos o absorbidos por el área contenciosa jurídica.

## VI. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Las bibliotecas jurídicas del futuro —y también las del presente— deben incluir de manera integral, exhaustiva y fidedigna en sus acervos físicos y en línea, la información relativa al orden jurídico nacional del país de que se trate, con los contenidos actuales e históricos —legislativos, jurisprudenciales y doctrinales— en los términos que se ha expuesto y propuesto. Cuando sean al mismo tiempo derecho interno de ese país, los instrumentos internacionales estarán necesariamente incluidos.

La creación, actualización y configuración informática amigable de dichos acervos, particularmente en lo relativo a compilación jurídica y jurisprudencial, ciertamente excede con mucho el ámbito de las bibliotecas jurídicas, pero no así la responsabilidad de ponerla a disposición de sus usuarios cuando exista, y de buscar en dónde existe.

En México, hasta el momento, ningún acervo institucional de compilación jurídica (Secretaría de Gobernación, Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación o Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por ejemplo) incluye de forma integrada e integral todas las disposiciones del orden jurídico nacional vigentes y anteriores, mucho menos del proceso legislativo y reglamentario donde se originaron, derogaron o abrogaron, ni los criterios jurisprudenciales respectivos. Es un trabajo que tienen

pendiente los bibliotecarios, los juristas y los servidores públicos mexicanos —legisladores, jueces y administradores— de esta generación. Es también un déficit democrático.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- BARREA, Paulina (coord.), *Temas y tendencias del constitucionalismo contemporáneo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- BOBBIO, Norberto, *Teoría general del derecho*, 3a. ed., Bogotá, Temis, 2012.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Trillas, 2014.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, *El fomento de la cultura de la legalidad como política pública*, México, Secretaría de Gobernación, 2009.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús, *Gobernabilidad democrática en la transición y alternancia en México*, México, Porrúa, 2004.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús y ZERTUCHE MUÑOZ, Fernando (coord.), *Sistemas electorales de México*, México, vol. III, t. 1, Enciclopedia Parlamentaria de México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús y ZERTUCHE MUÑOZ, Fernando (coord.), *Legislación y estadísticas electorales 1814-1997*, México, vol. III, t. 2, Enciclopedia Parlamentaria de México, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1997.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, 2a. ed., México, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, Diario Oficial de la Federación, agosto de 2006.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.), *Lineamientos para la redacción de textos normativos estatales*, México, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, 2011.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.), *Lineamientos para la redacción de textos normativos municipales*, México, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, 2011.
- CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.), *Orden jurídico, cultura de la legalidad y educación en México*, México, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, 2009.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.), *Valores para una cultura de la legalidad*, México, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, 2009.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.), *Memoria. Foros de consulta popular. Fomento de la cultura de la legalidad y fortalecimiento del Estado democrático de derecho*, México, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, 2008.

CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo de Jesús (coord.), *Leyes y reglamentos para el cambio democrático en la administración pública federal*, 3a. ed., México, Secretaría de Gobernación, Orden Jurídico Nacional, Diario Oficial de la Federación, agosto de 2006.

*Colección de leyes, decretos y circulares del Estado de Oaxaca*, expedidos por el General en Jefe de la Línea de Oriente y por el Gobierno Militar del mismo Estado durante el periodo de diciembre de 1863 a noviembre de 1867 en que fue declarado en sitio, t. IV, Oaxaca, en el exObispado, a cargo de Nicolás Mariscal, 1874.

CONTRERAS CANTÚ, Joaquín y CASTELLANOS HERNÁNDEZ, Eduardo, *El registro público de la propiedad social en México*, México, Registro Agrario Nacional, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2000.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Secretaría de Gobernación, Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación, 2016.

FIX-FIERRO, Héctor y VALADÉS, Diego (coords.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, 2015.

*Quórum Legislativo*, México, núm. 116, julio de 2016, Revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura.