

## INTRODUCCIÓN

En octubre de 1997, varios miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM comenzamos a reunirnos para realizar una investigación colectiva, cuyo propósito es el estudio, desde la perspectiva jurídica, de los procesos de “transición” política y económica que ha vivido el país en las últimas décadas. El primer resultado de ese trabajo fue la publicación en 1999 de la obra titulada *Transiciones y diseños institucionales*.<sup>1</sup>

Desde el inicio del proyecto, el trabajo de investigación fue diseñado para realizarse en dos grandes etapas. La primera, cuyo producto fue el libro ya citado, consistió en desarrollar un marco de referencia teórico, histórico y comparado sobre los procesos de “transición jurídica” en México y en otros países. Es conveniente destacar de manera especial que al iniciar nuestra labor colectiva muy poco se había escrito o reflexionado sobre las dimensiones jurídicas de la llamada transición democrática y que, como señala José Ramón Cossío, los pocos estudios existentes en nuestro país sobre el cambio en el derecho se reducían a dicha perspectiva,<sup>2</sup> situación que prevalecía también en el panorama bibliográfico internacional. Así, a pesar del inmenso cuerpo de estudios que dichos procesos políticos han generado, se ha otorgado escasa atención al hecho de que por lo regular una transición es seguida, acompañada, aun precedida y encauzada, por cambios muy significativos en el sistema jurídico que incluso llevan a la necesidad de sustituir un modelo de derecho por otro (por ejemplo, en los países ex socialistas).<sup>3</sup>

Por lo anterior, nuestra primera preocupación fue intentar dar mayor amplitud al concepto de transición en su vinculación con el derecho, lo

1 Véase González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1999.

2 Cossío Díaz, José Ramón, *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001, p. 226. En la nota 534, Cossío menciona justamente como excepción en este sentido el libro *Transiciones y diseños institucionales*, cit. nota 1.

3 Vale la pena señalar que, recientemente, han ido en aumento los estudios que se ocupan de aspectos, tanto generales como específicos, de los procesos de cambio jurídico asociados a las transiciones democráticas. Véase por ejemplo Elster, Jon *et al.*, *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

cual requirió un análisis desde la perspectiva de la historia y la teoría del derecho. De esta manera, fue posible identificar al menos dos tipos de transiciones jurídicas: las que denominamos “amplias”, concernientes al cambio en las “formas de Estado” (del Estado absolutista al Estado de derecho) y las “restringidas”, que implican un cambio de sistema jurídico (el cual generalmente se identifica con la expedición de una nueva Constitución).<sup>4</sup> Asimismo, señalamos que se puede hablar de un cambio de “diseño institucional” en el momento en que, por ejemplo, se produce una modificación en las relaciones entre los poderes, como resultado de diversas transformaciones en un mismo sistema jurídico. Vale decir que, en nuestra opinión, en México actualmente convergen un proceso de modificaciones en el diseño institucional y los dos tipos de transición arriba mencionados.<sup>5</sup> De acuerdo con este esquema básico, se examinó la trayectoria de algunas de las principales instituciones jurídicas mexicanas y de los diseños institucionales que pueden identificarse mediante grandes cortes históricos. Igualmente, se propusieron análisis prospectivos de las adecuaciones que dichas instituciones requieren en el contexto del nuevo entorno político y económico del país. Por último, el volumen recogió también algunas experiencias de transiciones recientes para analizar sus características y derivar de ellas analogías y diferencias que pudieran ser útiles para el caso mexicano. De esta manera, teoría jurídica, análisis histórico —comparado e institucional—, se combinaron a efecto de generar herramientas conceptuales que pudieran servir para estudiar la vertiente jurídica de la “transición” en México.

Para la segunda etapa de nuestra investigación, financiada en parte por el Conacyt, se proyectó realizar un estudio más detallado de la articulación de las instituciones básicas del Estado de derecho en México y las modificaciones que éste requerirá para lograr un funcionamiento más eficaz en el ámbito de las nuevas condiciones del país.

Este segundo momento comenzó formalmente con un seminario que durante dos días se llevó a cabo en Tlaxcala a principios de 1999, y que tuvo como propósito iniciar la reflexión sobre la nueva etapa, con base en las ideas que ya se habían explorado anteriormente y en otras recientes surgidas a lo largo de las nuevas discusiones, como la convicción de que la reflexión jurídica e histórica tendría que contrastarse con algún esque-

4 Véase “Introducción”, en González, María del Refugio y López-Ayllón, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, p. 9, cit., nota 1.

5 *Ibidem*, pp. 8 y 9.

ma sociológico de las funciones del derecho en México. De esta manera, a mediados de 1999 e inmersos en las difíciles condiciones de trabajo que nos impuso el paro de labores en la UNAM, los miembros del grupo de investigación establecimos un seminario permanente en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, al cual denominamos Sistema Jurídico y Diseños Institucionales. El objetivo del seminario fue revisar y discutir la literatura relevante sobre el Estado de derecho, a efecto de sentar las bases para la continuación de nuestro proyecto colectivo. Al equipo original se incorporó nuestro entrañable amigo Martín Díaz y Díaz. A pesar de que la enfermedad que trágica e inesperadamente se lo llevó impidió incluir en este volumen el texto que estaba preparando, sus ideas permearon profundamente el desarrollo del proyecto y circulan en cada uno de los textos que integran este libro. Dejamos aquí testimonio de la presencia y vigor de su pensamiento que aún nos acompañan.

Así pues, en el presente volumen se pretende continuar con la reflexión relativa a las opciones de cambio jurídico-institucional que se encuentran en el difícil camino de la construcción y consolidación del Estado de derecho en México. Para lograr esta meta se ha procurado, en primer lugar, consolidar el marco de referencia teórico e histórico planteado en la primera etapa de nuestra investigación, no sólo por medio de un análisis que profundiza en las categorías anteriormente propuestas, sino mediante la incorporación de un marco conceptual proveniente de la sociología jurídica. En segundo lugar, se escogieron cuatro temas relativos a instituciones concretas (sistema de fuentes, órganos constitucionales autónomos, federalismo y justicia local), para avanzar en la reflexión, ahora más detallada, de diseños institucionales específicos.

Los trabajos aquí reunidos fueron propuestos por los miembros del seminario para su discusión en el seno del mismo; si bien todos los artículos se han beneficiado de las observaciones y la crítica de los integrantes, es conveniente aclarar que la responsabilidad por el contenido de cada texto es exclusiva de los autores.

El libro se divide en dos partes. La primera está dedicada a dar mayor profundidad al marco de referencia conceptual e histórico, así como a desarrollar un esquema sociológico-jurídico que amplíe y consolide los aspectos generales y conceptuales de nuestra investigación.

De esta manera, en el primer capítulo Carla Huerta proporciona un marco conceptual para entender la dinámica y los procesos de cambio en la Constitución y el sistema jurídico. Después de proponer que hay una

lógica detrás de este tipo de cambios —lógica cuyo fin, con frecuencia, no puede ser observado sino *a posteriori*—, la autora afirma que dentro de la estructura constitucional opera uno o varios modelos que pueden reconocerse como tipos ideales. Asimismo, explica que dichos modelos pueden ser identificables como conjuntos de instituciones individualizables, a manera de bloques en la Constitución, en virtud de una razón o un fin común, y que los cambios en el diseño institucional se utilizan para modificar el modelo, corregir su funcionamiento, o para su interpretación o redefinición mediante la determinación de los significados de las instituciones jurídicas. Finalmente, la autora ofrece una descripción de las tres etapas del diseño institucional que pueden emplearse para las reformas constitucionales, incluso para un proyecto de Constitución.

En el segundo capítulo, María del Refugio González y José Antonio Caballero ofrecen un marco de referencia histórico basado en el esquema conceptual desarrollado en el capítulo primero. En efecto, a partir de la revisión de todas las reformas constitucionales ocurridas después de la segunda mitad del siglo XIX, los autores explican que en la Constitución de 1917 conviven tres modelos: el liberal, el social y el denominado “central”. Conviene señalar que la doctrina histórico-constitucional ha analizado con profundidad los dos primeros modelos, aunque, en nuestra opinión, no se ha dedicado suficiente atención —quizá por influencia del constitucionalismo clásico occidental— al hecho de que a fines del siglo XIX existía un “Estado constitucional” en el papel, pero en la realidad política no había un Estado que le diera sustento. Dicho en otras palabras: la construcción del Estado (nacional) es una tarea posterior, o si se prefiere, concomitante, no previa, al diseño e implementación de un Estado constitucional. Esta construcción se vuelve, pues, no sólo una tarea política, sino también constitucional en sentido estricto, es decir, que tiene que plasmarse en la Constitución.

La idea tiene importantes consecuencias. Permite comprender por qué el cumplimiento de la Constitución se ha subordinado con tanta frecuencia a la razón de Estado, que no es otra que la de su construcción efectiva. Igualmente, permite ver con claridad la continuidad esencial entre las constituciones de 1857 (reformada) y 1917, así como entre los regímenes políticos (el porfirista y el priista) a los que dieron sustento con su tendencia común a la concentración del poder en las autoridades centrales. No es casualidad que el régimen autoritario haya entrado en una crisis irreversible a partir de 1982, cuando el proceso de concentración

política y económica parece llegar a sus límites. Por ello, pensamos que en ese año concluyó una etapa de construcción del Estado nacional para dar paso a un nuevo periodo de construcción del Estado de derecho, en estrecha vinculación con los procesos de la globalización. Hay, pues, una discontinuidad importante, a pesar de la apariencia de que, a partir de ese año, solamente se han hecho ajustes a lo que ya existía. González y Caballero señalan que el nuevo modelo se ha ido conformando, como los anteriores, a golpe de reformas constitucionales, cuyo origen último parece ser todavía la Revolución mexicana, pero cuyo principio orientador es todavía difícil de identificar.

Por su parte, Sergio López-Ayllón y Héctor Fix-Fierro desarrollan en el tercer capítulo un marco de referencia sociológico-jurídico en los siguientes términos: el análisis de la “transición jurídica” no puede quedarse solamente en el plano normativo, sino debe complementarse con el examen de los modos en que se produce y se legitima el derecho. Desde esta perspectiva, plantean una definición de “transición” en función de la confrontación de dos paradigmas de organización social, en los que impera una determinada concepción acerca del papel y el significado del derecho en la sociedad. Asimismo, proponen un modelo para el análisis de la transición jurídica que se extiende en dos planos: el de las decisiones político-institucionales y el de las expectativas. Por último, desde la óptica del modelo propuesto, los autores examinan algunos aspectos de la toma de decisiones de los poderes federales y analizan cuatro conflictos sociales ocurridos en México en épocas recientes, con el fin de determinar la dinámica de las expectativas sociales y su relación con el cambio jurídico.

La segunda parte del libro está dedicada a realizar un estudio detallado sobre la articulación de algunas de las instituciones básicas del Estado de derecho en México y las modificaciones que éste requerirá para lograr un funcionamiento más eficaz en el contexto de las nuevas condiciones del país.

De esta suerte, después de reseñar de manera crítica los diversos sistemas de recepción del derecho internacional en el derecho interno, Manuel Becerra explica en el cuarto capítulo lo inadecuado del sistema adoptado por México. Para demostrarlo, centra su análisis en el examen crítico —y a la vez propositivo— del artículo 133 constitucional, lo cual le permite afirmar que, en el proceso de apertura que vive México, las concepciones tradicionales en torno a la interpretación de dicho artículo

son insuficientes para enfrentar la problemática entre el derecho interno y el internacional.

A su vez, en el capítulo quinto Susana Pedroza se propone abordar el principio de la división del poder mediante un análisis de las actuales interpretaciones sobre el mismo. Asimismo, analiza el concepto de autonomía y términos afines como la desconcentración, la descentralización y la soberanía. De esa forma, la autora revisa las características de los entes u órganos autónomos a través de un extenso listado elaborado para ese fin, centrando su discusión en lo que considera los órganos constitucionales autónomos existentes en México. De acuerdo con la propuesta de la autora, los institutos autónomos gozan de cierta independencia para cumplir con el desarrollo de sus actividades, aunque en estricto sentido sean autárquicos. No obstante, dichos institutos están sujetos a la coordinación y control, aspectos que comprenden las potestades de inspección, vigilancia y fiscalización que las autoridades supremas del Estado pueden ejercer.

Por otra parte, José María Serna hace en el sexto capítulo una evaluación crítica del sistema de distribución de competencias legislativas del federalismo mexicano, con base en un estudio doctrinal, histórico y comparativo sobre el tema. El análisis permite al autor identificar algunas de las técnicas por las que podría avanzarse en el proceso de descentralización de nuestro altamente centralizado sistema federal, haciendo más flexible la fórmula contenida en el artículo 124 constitucional. En particular, señala como viable la técnica de las leyes-marco, ya empleada en materias como la salud y la educación. Asimismo, este autor nos recuerda que la construcción de un “nuevo federalismo” requiere de la formación de un verdadero Estado de derecho y, en particular, de una justicia constitucional eficaz con la capacidad de resolver los conflictos de competencia que de manera recurrente aparecen en la forma federal de Estado.

Por último, Hugo Concha y José Antonio Caballero ofrecen en el séptimo capítulo un estudio empírico sobre la situación actual de la justicia local en México. En primer lugar, proporcionan un esquema metodológico novedoso para aproximarse al estudio de los tribunales en México, mismo que podría calificarse sin precedentes en nuestro país. En segundo lugar, desarrollan un estudio institucional que presenta un panorama general sobre la situación actual de los poderes judiciales de las entidades federativas de la República, con base en información proveniente de 32 instituciones distintas. La investigación empírica que estos autores llevaron a cabo comprende varios aspectos de dichos poderes: los recursos

económicos con los que cuentan, su tamaño y estructura, la función jurisdiccional, cuestiones relativas a la capacitación, información y tecnología, mecanismos alternativos de solución de controversias, así como la cooperación entre ellos. El resultado es un diagnóstico completo y detallado que proporciona información muy valiosa sobre los tribunales locales. Los autores concluyen con la propuesta de que el área más evidente en la que los poderes judiciales de las entidades federativas podrían aportar elementos importantes sería en la consolidación y difusión de una auténtica cultura jurídica en el país, tarea vital para la construcción de un verdadero Estado de derecho en México.

El presente trabajo colectivo, fruto de dos años de esfuerzo, busca replantear el estudio de la evolución del sistema jurídico mexicano en términos de la noción de “transición jurídica”. Con el objeto de avanzar en esa dirección se generaron categorías de análisis apropiadas para discutir y entender el cambio jurídico-institucional. Ciertamente es que el esquema propuesto es multiforme, a veces intrincado, pero esto no debe extrañarnos: si complejo es en sí mismo el objeto de estudio, complejo ha tenido que ser también el marco conceptual que pretende explicarlo.

Por otra parte, es pertinente apuntar que esta obra no agota, ni de lejos, todas las posibilidades que contempla el proyecto de investigación emprendido hace cuatro años. Los cabos sueltos han sido inevitables: así, por ejemplo, hace falta profundizar en el estudio de los derechos fundamentales como eje central de la formación del Estado de derecho en México; es preciso incorporar en nuestras explicaciones aspectos relacionados con los procesos de participación que surgen de la sociedad mexicana y fluyen hacia las instituciones públicas, y es necesario también analizar a fondo la importancia que ha tenido el régimen económico —específicamente, el de propiedad— en la evolución jurídica de México. Quedan abiertas, entonces, varias líneas que habrá que identificar y precisar, para continuar en el estudio de esa maquinaria tan compleja que es la del Estado constitucional de derecho.

La publicación de este libro se da en momentos en los que la República exige propuestas para orientar el cambio jurídico-institucional. Es nuestro deseo contribuir a esa búsqueda, en la que todos somos responsables de encontrar un sentido de dirección, cristalizado en instituciones que den cauce al cambio político precipitado en nuestro país a raíz de julio de 2000.

Agradecemos la ayuda de Gabriela Martín, quien estuvo encargada de la revisión de todos los artículos y del cuidado de la edición del libro.

Por último, queremos dejar constancia de nuestro agradecimiento al doctor Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por su constante y decidido apoyo al Seminario sobre Sistema Jurídico y Diseños Institucionales, así como al proyecto de investigación colectiva, cuyo segundo producto sometemos hoy a la consideración del amable lector.

LOS AUTORES