

11. La regla de cambio del sistema jurídico mexicano . . . . .	169
12. Hacia una red nacional de información normativa y docu- mentación jurídica. . . . .	175
I. Fundamentos conceptuales. . . . .	179
II. Fundamentos jurídicos. . . . .	180

## 11. LA REGLA DE CAMBIO DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO

No parece discutible admitir que, en la caracterización de todo sistema jurídico, al lado de las normas de conducta en sentido estricto aparecen otras que contienen reglas para introducir nuevas disposiciones de comportamiento al cuerpo normativo primario, para modificar las que lo integran o para suprimirlas. Normas de este tipo secundario posibilitan la reforma del sistema por una vía distinta a la de la modificación que lentamente opera la costumbre, que hace elevar al rango de las prescripciones generales ciertas conductas habituales o que hace caer en desuso dichas disposiciones. A menudo, las aludidas reglas de cambio no se expresan en una sola disposición o no se encuentran en un único cuerpo sistematizado, sino deben ser construidas coherentemente, acudiendo a diversos preceptos que, combinados según criterios subyacentes en el sistema, permiten configurar una compleja regla de cambio. Por cierto, dicha complejidad se observa mejor en un sistema normativo evolucionado, es decir, aquél que regula una pluralidad altamente diferenciada de eventos, potestades, prohibiciones, permisos y obligaciones y en el que se multiplican los entes privados y públicos, se combinan y se desagregan en diversas especies y subespecies.

Tampoco parece desacertado sostener que, en aquellos sistemas complejos, las reglas de cambio suponen una previsión del más largo alcance posible, la que sólo puede lograrse mediante el acopio de la mayor información disponible, requisitos éstos que habitualmente sólo están, ambos, al alcance de una instancia globalizadora, vale decir, distinta y superior a los proyectos específicos que formulan estamentos, corporaciones, partidos o personas privadas. Lo anterior permite señalar que la operación de las reglas de cambio ha quedado reservada a la organización política general que se expresa en la actividad de los poderes estatales. Lo dicho hasta aquí no cancela, desde luego, la posibilidad de que esas reglas de cambio comprendan intervenciones reglamentadas de personas, grupos o asociaciones, cuyo concurso puede precisamente constituir una de las hipótesis normativas que integran las tantas veces aludidas reglas. Debe retenerse, además, la conclusión obligada del planteamiento anterior, a saber, que ninguna regla de cambio opera en el vacío político o, al menos, ninguna que se refiera a la modificación de un comportamiento de impacto general. Este carácter mayoritario implica la elección, por lo menos, entre dos alternativas y esta decisión conlleva la consideración

finalística y la adopción de los medios idóneos, cálculos todos de índole política, es decir, en los que han de tenerse presentes valores y valoraciones relativos al control más adecuado del comportamiento de la mayoría de los miembros de la sociedad.

Por último, no es difícil aceptar que las reglas de cambio pueden tener diversas restricciones y, por ende, alcances distintos, según la estructura (principalmente referida a organizaciones unitarias o federales) o respecto de la normativa constitucional (flexible o rígida) pero, en todo caso, reconocen un supuesto inadmisibles: continuar valiendo si pretenden la modificación total de esas dos referencias capitales, puesto que tal hipótesis conlleva irremisiblemente la desaparición de la propia regla vacía de sentido, sin sujetos a los que referirse y, sobre todo, privada de la eventual eficacia de la fuerza organizada.

Si lo arriba apuntado no parece concitar diferencias insalvables, ocurre de distinto modo cuando se plantea la cuestión de la utilidad que, para la mejor organización humana, representan dichas reglas de cambio. Claro está que una consideración de esta índole abandona el terreno meramente conceptual para situarse en el campo ideológico que supone particulares interpretaciones histórico-jurídicas en las que, expresado sintéticamente, se atribuyen pesos y finalidades, opuestos radicalmente, al individuo y al Estado. En el replanteamiento llamado neoliberal, por lo que corresponde a este asunto, la regla de cambio es vista con reticencias porque representa, se dice, una distorsionante intromisión voluntarista en el orden espontáneo que los hombres adoptan para, regulando sus relaciones, alcanzar sus fines particulares y así entretejer la malla del bienestar general.

Las reglas de cambio que sostienen formalmente la reforma no están contenidas en una sola disposición del sistema jurídico mexicano. En efecto, suponen, en primer término, el artículo 135 de la Constitución, que establece la previsión general de adiciones o reformas a la misma y la regla básica de la validez de éstas. La hermenéutica permite referirse, a continuación, al artículo 71, el que prescribe quienes están facultados para proponer dichas modificaciones, entre los que se cuenta al presidente de la República. Se comprende también al artículo 72 constitucional que permite interpretar que la tramitación de la reforma ha de efectuarse por el Congreso federal actuando, en forma separada, sucesivamente. Estas disposiciones constitucionales fueron reglas de cambio para introducir el presupuesto de la reforma, a saber, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, establecido por la reforma del artículo 26 de la propia Constitución. Dicho Sistema a su vez, contiene supuestos para la operación de la regla de cambio, que se resumen en los mecanismos de participación y consulta popular. La regla de cambio no concluye estrictamente en esas prescripciones, pues quedó establecido que la consulta dirigida a la modificación de normas caracterizadas como relativas

a la administración de justicia tuviera, como agente regulador y concertador, a la Procuraduría General de la República y, además, que se instrumentara mediante un medio específico: el de las audiencias públicas. En suma, las reglas de cambio contenidas en la Constitución fueron adicionadas con disposiciones de diversos rangos que, en su conjunto, conforman un nuevo procedimiento para introducir nuevas normas de comportamiento (en el sentido de H.L.A. Hart) al sistema. De ahí pudiera deducirse una de las acepciones de su integralidad, pues queda patente que la reforma implica no sólo la de la regla de conducta en el sentido apuntado, sino también la de las propias reglas de cambio. Vale decir que el mecanismo de reforma fue, él mismo, reformado.

Las reglas de cambio así perfeccionadas suponen una previsión del más largo alcance posible. Esta anticipación racional se expresa en un Plan Nacional de Desarrollo que, para el asunto que abordan estas líneas, importa en cuanto a su carácter obligatorio respecto de los programas de la administración pública federal y en tanto contemplan propósitos, prioridades y lineamientos para la reforma jurídica, específicamente referida a la administración de justicia. Derivado del Plan, la previsión antedicha se afina en un Programa Nacional de Procuración e impartición de Justicia del Poder Ejecutivo Federal 1983-1988.

Ninguna regla de cambio opera en el vacío político. Conlleva cálculos de índole política que tiene presente valoraciones relativas a la regulación adecuada del comportamiento mayoritario. En efecto, la política jurídica elegida se expresa en los objetivos centrales del Plan, reiterados en el Programa, como son

el revisar a fondo el Sistema Normativo Nacional y asegurar el acceso de individuos y sectores sociales a la justicia y a la legalidad constitucionales, en su doble proyección individual y social, estableciendo canales idóneos para la participación ciudadana; concertar objetivos y acciones entre los diversos poderes y niveles de Gobierno; incrementar, según las circunstancias lo requieran, el número de órganos dedicados a la preservación de la seguridad pública y a la procuración y administración de justicia; elevar la calidad profesional de quienes intervienen en estas actividades, mediante sistemas adecuados de incorporación, perfeccionamiento y permanencia en el servicio; simplificar procedimientos judiciales y administrativos y apoyar las tareas públicas correspondientes con recursos presupuestales adecuados, que permitan un desempeño eficiente, profesional y respetable en la prestación de estos servicios.

Las reglas de cambio pueden tener diversas restricciones y no operan sino para revitalizar el sistema al que obedecen. Lo ha expresado Sergio García Ramírez:

Es indispensable la reforma jurídica para que el Derecho sea eficaz y subsista, para acompasar previsoramente el paso del hombre y de la so-

ciudad, para que actúe el cambio por el cauce de la evolución sin atraer necesariamente el golpe abrupto de la revolución... Desde luego la reforma, como proceso consciente y continuado, como deliberada admisión o sugerencia de la novedad, no se confunde con reformismo, desasosiego momentáneo, oportunista —más bien que oportuno— sin sustrato social que lo incite o lo legitime.

El perfeccionamiento de las reglas de cambio federales que, como ha pretendido ser aquí examinado, proporciona bases sociales más amplias, nuevos impulsos y mejores recursos racionales a la voluntad política que instaura el proceso denominado reforma jurídica integral y que comprende, entre otras, la instancia constituida por la Procuraduría de la República. Esta última determinación también está resuelta acudiendo a una conveniente interpretación del sistema jurídico correspondiente y se distingue en el artículo 102 constitucional, *in fine*, la consejería jurídica del gobierno, atribuida al Procurador y si se interpreta rectamente la fracción II de la Ley Orgánica correspondiente que atribuye a dicho funcionario intervención en los actos que sobre la materia de procuración e impartición de justicia previene la legislación acerca de la planeación del desarrollo. Pero ante todo, debe tenerse presente lo advertido por García Ramírez:

Bajo el signo de vigilancia de la constitucionalidad (prevista en la fracción I del dispositivo citado) se inscribe la atribución personal del Procurador para proponer reformas legislativas que conduzcan a la fiel observancia de la Constitución.

Esto supone que una ley secundaria o un reglamento administrativo, es decir, una norma de alcance general (ley en el sentido material de la palabra) pugna con la Constitución; las gestiones del Procurador para el retorno de la norma secundaria al cauce constitucional han de enderezarse por medio de protestas de reforma, adición, abrogación o derogación, elevadas al presidente de la República que posee la necesaria capacidad de iniciativa legal o de formulación reglamentaria, si se trata de materia federal o bien, si se está en el caso de mandamientos estaduales, a través de instancias turnadas a la autoridad competente en el orden local. Así, las atribuciones respecto del impulso a la reforma jurídica integral, se reconocen en, cuando menos, tres supuestos: el que representa el consejo jurídico; el que se resuelve en el marco de la planeación y el que resulta de la vigilancia del principio de constitucionalidad.

Las diversas leyes orgánicas de las procuradurías generales de justicia de las entidades federativas, por su parte, contienen disposiciones análogas, compatibles con la organización federal. Fórmulas tales como "Iniciar, ante el Ejecutivo del Estado, la expedición de leyes y reglamentos necesarios para la buena administración de justicia"; "promover

todo aquello que juzgue necesario para que la administración de justicia se imparta en forma pronta y efectiva”; “denunciar, ante el Gobernador del Estado, las leyes o decretos que resulten violatorios de la Constitución de la República y del Estado, sometiendo a su consideración las reformas respectivas”; “estudiar los problemas generales y especiales sobre legislación, formulando, cuando proceda, los ordenamientos relativos” y otras semejantes afectan esta analogía.

## 12. HACIA UNA RED NACIONAL DE INFORMACIÓN NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN JURÍDICA

El Plan Nacional de Desarrollo y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal son en México dos de los principales instrumentos de racionalización gubernamental. Entre otros puntos relevantes que merecen ser comentados no es menor el que se refiere a la adecuación permanente del ordenamiento jurídico a las necesidades cambiantes de la sociedad mexicana del último cuarto del siglo XX.

El ejecutivo federal ha trazado, como uno de los supuestos ineludibles de dicha adecuación, una línea de mejora democrática a desarrollar mediante consulta popular.

Vale decir entonces que el impulso para la actualización jurídica si bien proviene, en la mayor parte de los casos, del titular del ejecutivo federal, conoce una instancia legitimada en dicha consulta que se erige en instancia que no duplica si refuerza el debate parlamentario.

Necesidad vivamente sentida por la nación, sus cuerpos y protagonistas, es la de acudir a la modernización de la compleja maquinaria de impartición y procuración de justicia. En tal virtud y precisamente el primer día de su mandato constitucional, el presidente de la Madrid ordenó al Procurador General de la República la realización de una consulta nacional específicamente orientada a dar cuenta del reclamo popular frente a la administración de justicia. Los resultados de esa auscultación exigieron un tratamiento sistematizado y obligaron a una revisión global de las normas relativas. Así, el Procurador General acordó instituir una oficina especializada en la captura o acopio, sistematización y difusión de la información normativa. La necesaria jerarquización de esos datos condujo a la elaboración de programas atinentes a la información normativa y a la documentación jurídica.

Con motivo de la elaboración de esos programas quedó patente la conveniencia de establecer, entre las diversas entidades de la administración pública y con auxilio de organizaciones académicas especializadas, una Red Nacional de Información Normativa y Documentación Jurídica.

En la consideración de la viabilidad de esta Red Nacional se tuvieron presentes experiencias nacionales y académicas como las que a continuación se indican.

Constituye ya un lugar común denunciar los límites de la informática de los textos jurídicos. Se dice que "mediante la informática jurídica actual, muy vinculada con el almacenamiento y búsqueda automática de

información, sólo se podrá llegar a conseguir información jurídica de tipo descriptivo. Hasta el presente toda la información lograda tiene un carácter enumerador". Esta afirmación es válida para el caso mexicano.<sup>1</sup> También se advierte que el tratamiento automático de la información jurídica se justifica por su volumen; sólo cuando hubiese una gran cantidad de información de diverso tipo y frecuente utilización debe posibilitarse su automatización.<sup>2</sup> En nuestro país es el caso de las normas administrativas y de los contratos colectivos de trabajo principalmente.

Por otra parte, una Red Nacional de Información Normativa y Documentación Jurídica, teniendo presente las anteriores limitaciones, es aconsejable en el momento actual de la reforma emprendida por el gobierno mexicano.

En efecto, advierte Herbert Fiedler, el alto grado de complejidad del sistema legal, los diversos subsistemas y sus interrelaciones no permiten ahora ser captados *With the raked eye* y sin embargo su coherencia debe ser preservada para un fructífero desarrollo del sistema. Por otra parte, no hay campo en el derecho que no esté en trance de reforma y, para decirlo más claramente, en fase permanente de reforma. Hay que considerar también la necesidad de una planeación racional de la legislación.<sup>3</sup>

Se ha tenido en el planteamiento de la red la resolución de la Conferencia Mundial de Bangkok de 11 de septiembre de 1969 que a la letra establece: "Considerando que las presentaciones realizadas a la Conferencia de Bangkok han demostrado que la aplicación de las computadoras al derecho está desarrollándose internacionalmente a ritmo acelerado y es necesario coordinar esta actividad de carácter mundial: *Resuelve* que el centro prosiga con total energía sus actividades encaminadas a compilar la legislación por medios electrónicos y facilitar su recuperación. . .".<sup>4</sup>

La automatización de la información normativa sería capaz de suministrar, de forma ordenada y exhaustiva, el dominio (sistematización y recuperación) de la totalidad de normas de un sistema. "Es obvio que para este tratamiento de las normas e instituciones jurídicas como informaciones se precisa, previamente, hacerlas accesibles, esto es, se precisa traducirlas al lenguaje formal de ordenador".<sup>5</sup> De esto resulta no sólo

<sup>1</sup> Salazar Cano, Edgar, "La Informática Jurídica", en *Revista Latinoamericana de Informática Jurídica*, Carabobo, 1977, pp. 43-53.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Fiedler, Herbert, "Informatics of Law and Legal Tradition", en *Law State*, pp. 37-53.

<sup>4</sup> Citada en Fueyo Laneri, Fernando, "La información jurídica por computadoras", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Caracas, 1972, p. 96.

<sup>5</sup> Pérez Luño, Antonio Enríquez, *Cibernética, Informática y Derecho*, Bolonia, 1976, p. 22.

el problema técnico estricto de la alimentación a la computadora sino también uno previo, y de la mayor importancia, a saber, el contar con los recursos humanos calificados para dicha traducción. En efecto, se trata de reducir el lenguaje jurídico a formulaciones adaptadas a un programa electrónico, lo que requiere elaborar con precisión un lenguaje artificial del derecho, un metalenguaje jurídico. El archivo automático puede integrarse “sólo a condición de determinar el núcleo significativo de cada documento y de proceder a su identificación con uno o más símbolos”.<sup>6</sup> Se requiere, en suma, el paso desde la “proposición normativa” a la “regla” que está comprendida en ella. Así lo indica y aconseja la experiencia mexicana más lograda, que se encuentra en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En el recuento que se contiene en la obra de Pérez Luño,<sup>7</sup> coinciden las diversas experiencias nacionales en el supuesto de “juristas-analistas”.<sup>8</sup>

a) La del Law Research Service, registro de *abstracts* o extractos de unos tres millones de máximas procedentes de sentencias. El sistema parte de una clasificación por materias para cada una de las cuales se ha elaborado un *thesaurus* que ordena los diversos materiales memorizados numéricamente.

b) La Anti-Trust Division of the Department of Justice funciona con un sistema de *abstracts* y clasifica la información por medio de descriptores que recogen gradualmente, desde las nociones jurídicas generales hasta las más precisas.

c) El Aspen-System of the University of Pittsburgh. Es un sistema de *full text*. Localiza la documentación a base de palabras claves existentes en el propio texto.

d) El CREDOC de Bélgica, que cuenta con un sistema de indexación manual de los documentos por juristas analistas del centro. La caracterización de los documentos se efectúa por medio de descriptores, representados en los ficheros magnéticos por un código numérico de cuatro cifras. El *thesaurus* del CREDOC se halla constituido por más de 43,000 palabras clave que dan acceso a la documentación. En el ordenador esas palabras clave se hallan representadas por 8,000 descriptores base.

e) El IRETIJ de la Université de Montpellier, que cuenta con un *stock* memorizado que supera las 25,000 sentencias, todas ellas de la Cour de Cassation.

f) El ITALGIURE, de la Corte de Cassazione en Roma, que ofrece información sobre más de 50,000 documentos extractos de las sentencias de la Corte. Se funda en la traducción automática de las palabras contenidas en los textos analizados. Esta traducción es posible gracias a la

<sup>6</sup> Frosini, Victorio, *Cibernética, Derecho y Sociedad*, Madrid, 1982, p. 75.

<sup>7</sup> Pérez Luño, Antonio Enrique, *op. cit.*, pp. 113-147.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 122.

memorización de un *thesaurus* en el que se han descompuesto, en factores semánticos primarios, unos 700,000 morfemas de la lengua italiana, resultantes de la conjugación y declinación, realizadas automáticamente, según las reglas de la gramática italiana, de un número mucho más reducido de palabras.

g) El proyecto Camera 72 de la Cámara de Diputados Italiana, de documentación automática de la legislación y precedentes legislativos trabajando en la introducción en memoria del ordenador (*Storage*) del texto íntegro de las leyes promulgadas en Italia desde 1964 hasta nuestros días.

No parece discutible la utilidad de esta mecanización de la información normativa y la documentación jurídica. Ulrich Klug<sup>9</sup> ha advertido que

La colección de material y la documentación mediante máquinas puede ser sumamente útil en la práctica jurídica. En este sentido se abren posibilidades que pueden estimular inmediatamente tanto la aplicación de la ley como la legislación. Aquí interesan, colección de bibliografía, registro de leyes, decretos, reglamentos administrativos y otros actos jurídicos similares... Es posible leer automáticamente la tendencia del desarrollo. Se podría, por ejemplo, pensar que es posible observar mediante máquinas la práctica judicial con respecto a la graduación de las penas y sobre la base de estas observaciones orientar los correspondientes actos legislativos... En el ámbito judicial, una "memoria jurídica" podría evitar el peligro de que se produzcan decisiones contradictorias entre sí... Lo mismo vale para colecciones de leyes, sobre todo en algunos campos complejos del derecho, en donde existe un sinnúmero de decretos reglamentarios. Si la vigencia de estas disposiciones está temporalmente limitada, el registro automático impide la aplicación involuntaria del derecho que ha dejado de ser válido... La programación de una máquina obliga a un análisis más exacto de las disposiciones jurídicas que han de ser incluidas en el programa. Las normas tienen que estar lógicamente clasificadas para que puedan ser traducidas en símbolos susceptibles de ser manejados por un autómatas electrónico... Solo aquel material que haya sido traducido en un lenguaje simbólico comprensible para los autómatas electrónicos puede ser utilizado por el *input* en la máquina y sólo se introduce un material de este tipo, conjuntamente con un programa adecuado, puede el *output* ser exacto.

No es novedoso sostener que las relaciones entre documentación e información son verdaderamente estrechas.

Se ha podido decir que el objeto de la documentación es una *concentración de informaciones* para realizar con seguridad y rapidez su difusión,

<sup>9</sup> Ulrich Klug, "Máquinas electrónicas para la elaboración de datos en el derecho", en *Problemas de filosofía del derecho*, Buenos Aires, 1966, pp. 48-62.

se ha dicho también que la documentación es en realidad una información disciplinada; se ha destacado que la información no es otra cosa que presentar los datos en forma ordenada y útil; se ha visto que la información necesita un soporte que puede ser desde del cerebro humano, pasando por un documento, un libro, hasta una banda magnética... se ha definido la documentación en función de la información... Se ha venido a desembocar en la idea de que el documentalista viene a ser un técnico de la información o un informador científico.<sup>10</sup>

Automatizado o manual, el sistema de información normativa deberá contener subsistemas para (1) recolectar; (2) almacenar; (3) procesar y, (4) distribuir conjuntos de información.

Se propone explorar la posibilidad de constituir una Red Nacional de Información Normativa y Documentación Jurídica, con los fundamentos y las características siguientes:

### I. *Fundamentos conceptuales*

La información debe referirse a las normas en sentido amplio, es decir, tanto las que resultan de la actividad de los órganos formal y materialmente legislativos, como las que emanan de los órganos judiciales y de los administrativos. De otra forma pudiera confundirse de entrada la clase de información requerida, toda vez que referirse a información *jurídica* podría incluir la producción bibliográfica o doctrinal, la que en todo caso sería objeto de operaciones distintas: la recolección y procesamiento de la documentación, que podría incluir la bibliografía jurídica. Así, desde el punto de vista de la información, es relevante la normativa y no la jurídica en el sentido amplio. Desde el ángulo de la documentación, en cambio, es preferible hablar genéricamente para así lograr un acervo documental no sólo normativo sino también doctrinal.

Por otra parte, y en abono de esta distinción, la organización actual de la Procuraduría General de la República comprende una Dirección de Control de Procesos y Consulta en el Ejercicio de la Acción Penal cuyas funciones incluyen una clase de información *jurídica* que no formaría parte de la red que se propone, información que habiéndola análoga en las Entidades Federativas, tampoco debe quedar incluida en la red de información *normativa*.

Se propone la figura de una *Red* porque no se desemboca en la integración de un sistema u organismo que requiera de un apoyo administrativo propio con las erogaciones que esto representa y los obstáculos que pudieran resultar de las distintas áreas de competencia de los órga-

<sup>10</sup> Desantes, José María, *La información como derecho*, Madrid, 1974, pp. 195 y ss.

nos estatales. Por el contrario, el establecimiento de una red únicamente requiere del establecimiento formal de líneas para recabar información normativa y disponer de documentación jurídica.

La red propuesta enlazaría las distintas unidades o dependencias de la administración central, los poderes legislativo y judicial federales, los organismos descentralizados, las universidades públicas y los poderes locales que operan sistemas o mecanismos de información normativa y documentación jurídica.

## II. *Fundamentos jurídicos*

a) Párrafo V del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Fracción XIII del artículo 107 de la misma Constitución.

c) Punto tercero del *acuerdo* del Procurador General de la República de 16 de diciembre de 1982.

La Conserjería Jurídica del gobierno, la intervención en la fijación de la jurisprudencia, consagradas en la Constitución, exigen que el Procurador General de la República pueda contar con la información normativa y tener acceso a la documentación jurídica que generan los distintos órganos y los Poderes de Estado. Ahora bien, este objetivo puede alcanzarse aprovechando los recursos existentes en esta materia sin perjuicio de constituir y mantener un mecanismo propio, vale decir interno, de la Institución. De ahí que la red propuesta sea una vía paralela y no excluyente del mecanismo informático y documental interno. Más aún, dicho mecanismo puede contar con la red propuesta como uno de los programas para recabar esa información y acceder a dicha documentación.

En consecuencia, y de considerarse oportuno, invocando los fundamentos jurídicos y conceptuales expuestos arriba, pudiera establecerse dicha red.

La red no debe presentarse nunca como un mecanismo de centralización de la información y documentación sino, antes bien, como una fórmula de coordinación para el mejor cumplimiento tanto de los objetivos de cada Entidad participante como de una de las tareas constitucionales del procurador como consejero jurídico del gobierno.

Aunado a los programas de información y documentación, el establecimiento formal de la red permitirá sin duda acceder de inmediato y contar así con el dispositivo que permita esa fundamental consulta que quedaría así institucionalizada, y también contar con el tiempo necesario, las experiencias tenidas y la integración del equipo de especialistas o técnicos que se requieren para esta tarea.

La constitución de la Red de Información Normativa y Documentación Jurídica puede ser apoyada en la experiencia francesa, derivada del plan de desarrollo económico y social que reconoció la importancia de

## INFORMACIÓN NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN JURÍDICA 181

esta materia e impulsó el proyecto de estructura y naturaleza jurídica de un Centro Nacional de Informática Jurídica, recogido en el trabajo titulado *Pour une Organisation Nationale de l'Information Juridique*, concebida como una federación de Centros Regionales de Informática Jurídica (CRIJ) coordinados por un Centro Nacional (CNIJ). Estos organismos permitirían conjugar los distintos esfuerzos particulares en materia de informática jurídica.<sup>11</sup> Experiencia que también merece ser retenida es el proyecto español de un Centro Nacional de Informática Jurídica para evitar la duplicidad de proyectos y esfuerzos y también para armonizar y mantener la compatibilidad de los distintos centros de proceso automático de datos jurídicos. Es, por último, importante el destacar la preocupación por garantizar el libre acceso de los diversos sectores jurídicos interesados e incluso de los particulares, a la documentación.

Desde la Universidad de Milán es recuperable la contribución del profesor Losano sobre la influencia de la informática jurídica respecto de la actividad legislativa, asunto que desde la perspectiva mexicana y con los datos considerados arriba resulta de necesaria reflexión. Sin duda, el problema genéricamente designado como *modificación del texto legislativo* preocupa a la administración moderna de nuestro país. El autor italiano advierte que “el problema de las modificaciones se presenta como un problema de *técnica legislativa* y como problema de *documentación*. En el primer caso es pertinente traer a examen la disyuntiva que se plantea entre innovación legislativa o *texto único*. Se entiende por este último la refundición, en un documento único, de las disposiciones legislativas que tienen el mismo objeto, pero emanadas de distintos organismos en fechas distintas. Redactar un *texto único* significa, por tanto, armonizar la legislación vigente sobre cierta materia. Ocurre que la redacción del texto único equivale a la preparación de un proyecto de ley, inspirado en la normativa ya en vigor, pero destinado a ser debatido y aprobado por el órgano legislativo. . . La finalidad del texto único no es renovadora sino únicamente esclarecedora. Las reglas existentes son consideradas aceptables en el orden social y jurídico; empero, se advierte la necesidad de coordinarlas e integrarlas en un único *corpus*, al cual poder referirse en caso de controversia. Es la típica actividad encaminada a lograr la máxima certeza del derecho. . . Se encuentran límites más allá de los cuales no es ya conveniente modificar la ley; concierne entonces derogarla y sustituirla por una formalmente nueva. . . lo que parece aconsejable al menos en dos casos: a) cuando la ley modificante adquiere proporciones superiores a las de la ley modificada es conveniente derogar la primera e incluir en la segunda lo que queda de aquella; b) la reelaboración completa es aconsejable también cuando la ley modificada es muy compleja, con artículos subdivididos en diversos apar-

<sup>11</sup> Pérez Luño, Antonio Enrique, *op. cit.*, pp. 124 y 55.

tados, y las modificaciones introducidas son mucho más numerosas y circunstanciadas...<sup>12</sup> Por otra parte, cuanto más aumenta el volumen de la legislación, más difícil es responder a la pregunta ¿cuál es el derecho vigente? Toda la instrumentación documental imaginada por los juristas desde el *Digesto* trata de dar una respuesta. Pero la respuesta puede colocarse en varios niveles de profundización: a) la situación italiana es que la ley de modificación se publica en las gacetas oficiales y se sitúa al lado de la ley modificada. El texto vigente que surge de la función de las normas no es obra del legislador, sino de los particulares; b) la solución rumana consiste en repetir la publicación de la ley modificada redactándola de tal modo que recoja las modificaciones y adiciones expresas que se hayan introducido”.

El legislador le asigna así valor de ley y sustituye tanto la norma modificante como a la modificada. Esto supone una precisa estructura organizativa que garantiza la correcta y completa ejecución de la misión de coordinación de las diversas normas en el momento de la nueva publicación, suposición que puede verse sustanciada mediante el establecimiento de una red de información normativa como la que se explora en México; c) la situación austro-alemana, caracterizada por las *novelle*, término latino que indica las leyes que innovan sistemáticamente una ley precedente, generalmente de gran extensión; d) en Canadá, cada diez años, se revisan las leyes en vigor. Se publican en un solo texto las modificaciones producidas en el básico.

Losano considera que las características ideales de toda documentación jurídica, a saber: actualización permanente, exactitud, accesibilidad y actuaciones instantáneas, sólo se logran mediante la utilización del ordenador. Su aprovechamiento en cuanto a la actualización permanente es evidente. La exactitud de la inserción puede ser garantizada por un procedimiento legislativo totalmente automatizado. Apenas aprobado, el texto legislativo es introducido en la memoria del ordenador. Desde ese momento todas las terminales dispondrán de la versión actualizada de la ley. A partir de 1978, Quebec realiza la revisión de sus leyes mediante un ordenador, en el que se memoriza toda la legislación de esa provincia. La difusión de este servicio de actualización depende solamente de la difusión de las terminales unidas a este banco de datos, que resulta otra versión de una red de información normativa tal y como puede plantearse en el caso mexicano. Advierte por otra parte el autor italiano, que la documentación jurídica automática presenta al menos dos problemas que la distinguen de otros tipos de documentación. En primer lugar, es más difícil en este campo determinar si es posible y aconsejable que el interesado acceda directamente al banco de datos. La tendencia general es hoy clara: el destinatario de la infor-

<sup>12</sup> Losano, Mario G., “La influencia de la informática jurídica sobre la actividad legislativa”, en *Informática y Derecho*, pp. 107-123.

## INFORMACIÓN NORMATIVA Y DOCUMENTACIÓN JURÍDICA 183

mación podrá operar directamente con la terminal sin acudir a un intermediario. En el caso del derecho concebido como un agregado de normas generales y abstractas, el usuario ha de estar capacitado para reformular su duda concreta de tal forma que quede comprendida en ese nivel de generalidad y abstracción. Además, el constructor del banco de datos debe actuar de modo tal que, si se dicta una norma B que modifica una precedente norma A, incluya tanto la primera como la segunda. Sin embargo, no se ha dicho que el legislador las haya formulado con una terminología homogénea que permita al usuario encontrar necesariamente ambas normas. Al abordar el fenómeno de los ordenadores privados o personales, Losano sostiene que el sistema informático jurídico mediante red es a la información por ordenador personal lo que la biblioteca de la Facultad de Derecho es a la biblioteca del bufete profesional. Finalmente, las deficiencias de los textos legislativos pueden constituir obstáculos graves para una eficaz documentación jurídica. Las pautas que hoy se dan para homogeneizar la formulación de las normas y sus modificaciones son resultado de la confrontación de la concreta legislación vigente y las exigencias de la informática.

Si se quiere disponer de una documentación verdaderamente eficaz es necesario dictar normas conforme a pautas que faciliten la construcción de un banco de datos jurídicos. Esta empresa, desde nuestro punto de vista, debe ser emprendida bajo los supuestos que establece Eurolex según la descripción de Norman Nunn Price,<sup>13</sup> aun cuando su orientación privilegia a usuarios privados y no, como es la preocupación inmediata nuestra, a la administración pública referida a la impartición de justicia. Prospectivamente, es útil el trabajo de Harnold sobre el desarrollo del sistema de información jurídica *Lawdata*, capaz de responder a las necesidades de información jurídica de los ciudadanos en general, supuesto ineludible del reciente planteamiento de un *ombudsman* mexicano.<sup>14</sup> La red constituiría así un servicio público cuya necesidad no es menor que la sentida hacia otros que ya son cotidianos e imprescindibles. Distante ese momento, no lo es tanto que pueda no ser previsto y preparado desde ahora.

<sup>13</sup> Nunn-Price, Norman, "Diseño, construcción y resultado de un servicio a gran escala de información jurídica *On-Line*", en *Informática y Derecho*, pp. 147-155.

<sup>14</sup> Harnold, Tryge, "El desarrollo del sistema de información jurídica *Lawdata*", en *Informática y Derecho*, pp. 181-186.