

CONCLUSIONES GENERALES

En una investigación original es preciso descubrir algo que los demás no hayan dicho todavía. [Pero], cuando se habla de descubrimiento, especialmente en humanidades, no se trata de inventos revolucionarios; también puede haber descubrimientos modestos, y se considera científico incluso un nuevo modo de leer y comprender un texto clásico, la localización de un manuscrito que arroja nuevas luces sobre la biografía de un autor, una reorganización y relectura de estudios precedentes que lleva a madurar y sistematizar ideas que vagaban dispersas por otros textos variados. En cualquier caso, el estudioso [*sic*] ha de producir un trabajo que, teóricamente, los demás estudiosos del ramo no deberían ignorar, pues dice algo nuevo.²²⁷

Con las anteriores palabras no se pretenden subsanar las deficiencias de este trabajo ni eludir la responsabilidad de ofrecer un planteamiento serio, con posibles alternativas de solución, del tema invocado. Se pretende motivar la investigación en el derecho, en especial el derecho público-administrativo, que parece estar rebasado por una realidad que no encuentra soluciones jurídicas. Si el presente documento logra una sólida reflexión sobre la importancia del derecho y los retos que debe superar para consolidar un verdadero proyecto de Estado federal, se habrá alcanzado, parafraseando al autor, un modesto descubrimiento.

Asimismo, cabe aclarar que no se ha perseguido inventar cosas extraordinarias ni idear soluciones inalcanzables, sino revalorar lo existente, a efecto de ser más congruentes en el replanteamiento del régimen jurídico vigente. Como lo dice Rabasa al comparar al sistema jurídico del derecho anglosajón con el derecho romanista, el sistema romano, que prevalece en todos los países menos en los de régimen y civilización inglesa, es una maravilla de construcción científica no igualada por ningún otro, en el que las normas jurídicas se elaboran y se ordenan con matemática precisión, por los más eminentes y eruditos jurisconsultos; se promulgan y publican a través de la legislación codificada, y se aplican por los jueces conforme al texto claro y preciso de la ley. Tenemos los cimientos de un gran derecho, pero se hace indispensable asumir el compromiso histórico de consolidarlo en el cambio.

²²⁷ Eco, Umberto, *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de investigación, estudio y escritura*, Barcelona, Gedisa Editorial, 1994, p. 20.

¿Qué ha ocurrido con el derecho, con el derecho público-administrativo del Estado mexicano?, ¿Por qué se quedó atrás? ¿Por qué ante el cambio del mundo, de la vida, del Estado, poco se piensa en su reforma? Transmitir esta inquietud es uno de los objetivos del presente trabajo.

Seguramente alguien mencionaría, en parte con razón, que en el Estado mexicano sí se han llevado a cabo importantes reformas jurídicas que lo han transformado gradualmente. Así, por ejemplo, se podrían citar las numerosas leyes y reformas, legales y constitucionales, expedidas respectivamente por el Congreso de la Unión y el Constituyente Permanente; sin embargo, la observación en este trabajo se refiere no a aquellos cambios operados, en ocasiones, de manera circunstancial (una de las causas del problema), sino al replanteamiento central, estructural y funcional del sistema jurídico en un Estado federal con normas incongruentes, aisladas y ambiguas. Obedece a una reflexión sobre la ponderación de las fuentes del derecho nacional, sobre el uso desmedido de instrumentos que inhiben la eficacia jurídica, sobre las nuevas realidades que debe atender el derecho, sobre la definición, planeación y construcción de un derecho eficiente para un Estado que está cambiando, etcétera.

Por razones de método, buscando una consulta más directa con los argumentos soporte, en la parte final de cada uno de los capítulos de este trabajo se incluyó un apartado de *conclusiones particulares*, a las cuales nos remitimos en obvio de repeticiones. En ese orden de ideas, bajo el rubro de conclusiones generales se enuncian reflexiones finales sobre algunas de las inquietudes planteadas, a saber:

1) Una reforma del Estado requiere de una reforma de su derecho, pues no se puede acceder a la primera sin consolidar la segunda. Actualmente podríamos someter al derecho (en especial al derecho público-administrativo en el Estado federal mexicano) al siguiente silogismo: *a)* Tesis: existe un derecho con exceso de normas, contradicciones, ambigüedades y omisiones; *b)* Antítesis: se requiere de un derecho claro, sencillo, congruente; *c)* Síntesis: es imprescindible trabajar sobre la conversión del derecho vigente.

2) Si se habla de un Estado de derecho, será necesariamente a través del derecho como opere el cambio. Aunque el derecho es uno solo, particularmente deberán atenderse esas transformaciones en el ámbito del derecho público-administrativo, por ser el más involucrado en la regulación del ser y el actuar del Estado como sujeto de la reforma. Al cambiar las condiciones políticas y culturales del Estado, habrá que cambiar la concepción tradicional del derecho. Sin embargo, no obstante lo obvio de este planteamiento, se habla de la reforma

del Estado en lo político, en lo social y en lo económico, pero inexplicablemente se olvida la reforma en lo jurídico. Urge reivindicar al derecho en el proceso de cambio que vive el Estado mexicano. Reformar y modernizar con el derecho, pero no a costa del derecho.

3) La alusión al federalismo dentro de este trabajo no es accesoria ni gratuita. Como forma de Estado, el federalismo repercute absolutamente en la organización y funcionamiento del sistema jurídico del Estado mexicano. Por eso se propone vincular al actual proceso de reivindicación del federalismo con la oportunidad histórica de transformar paralelamente al derecho. La consolidación de un verdadero federalismo se logrará si y sólo si, se emprende una profunda revaloración y un reajuste integral del sistema jurídico del Estado.

4) Al hablar de la reforma del derecho se hace necesario precisar qué se quiere aludir con ello, pues seguramente algunos lectores sostendrán, con razón, que en el sistema jurídico mexicano han operado permanentemente un sinnúmero de cambios incluso a nivel constitucional. Por reforma del derecho entendemos un profundo replanteamiento del proyecto de Estado que buscamos y de cuál es el ordenamiento jurídico que se requiere para alcanzarlo; no aludimos definitivamente a las reformas aisladas y circunstanciales que como paliativos han venido a complicar el escenario jurídico nacional, son tantos los cambios coyunturales a la Constitución y a las leyes, que aunados a una desarticulada inercia de emisión de normas, han llevado a la anarquía del sistema jurídico.

5) Pocas leyes, claras y sencillas, respetables y respetadas, es la fórmula del derecho al que se aspira. Por eso es indispensable hacer un alto en el camino, detener las diversas máquinas productoras de derecho (ésta es una de las causas del problema, pues cualquier organismo expide derecho) y proyectar el derecho que servirá de instrumento para el cambio. Se debe actuar sobre una solución verdadera y de fondo, terminando con el vicio de seguir emitiendo normas coyunturales que sólo alimentan el desorden jurídico. En ese sentido conviene reflexionar sobre una convocatoria por la vía institucional a un constituyente que dicte las bases del nuevo Estado mexicano, es decir, considerar la emisión de una nueva Constitución que con sobriedad y rigidez señale los lineamientos para la reconstrucción jurídica del México de nuevo siglo. Se cumplen ciclos, y hay momentos en que los cambios obligan a algo más que reformas, que no terminan con el problema de fondo y sólo lo prorrogan.

6) Se propone la revisión integral del sistema jurídico, una revisión que detecte contradicciones, duplicidades, anacronismos y vaguedades, al tiempo que identifique los principios a partir de los cuales se reconstruiría el nuevo

derecho. Sólo a manera de ejemplo, cabe recordar que el derecho administrativo, decisivo instrumento en la edificación del Estado contemporáneo, se forjó en el quehacer diario e intenso de la función pública, en ocasiones al vapor, y como resultado en gran medida de una sola voluntad, la del ejecutivo. Quizá se abandone la tradicional división del derecho en público y privado, para llegar a un derecho de justicia social; quizá se llegue a la expedición de códigos nacionales que disminuyan las ambigüedades y los conflictos de normas, resultado de un intenso proceso de homologación y simplificación legislativa (de hecho casi todos los códigos estatales son iguales y existe la experiencia de materias que han funcionado en la unidad de preceptos); quizá se estructure una regionalización jurídica a la manera de las actuales uniones nacionales.

7) La autonomía de los estados de la federación, y con ella la facultad de darse su propio derecho, es sumamente importante (en el contenido de este trabajo se alude a la pobreza de las aportaciones de los estados al enriquecimiento del mosaico jurídico nacional y se invita a subsanarla), pero si en realidad sus legislaciones son iguales y si no existe una verdadera cultura jurídica regional que proteger y cultivar, por qué no implantar códigos nacionales que ayudarían a la simplificación normativa en bien del Estado de derecho. Un federalismo a la mexicana pudiera incluir la fórmula práctica y unificadora de legislación uniforme para todos los estados de la Unión. Si existe consenso entre los estados y esto coadyuva al mejoramiento de las relaciones jurídicas interprovinciales y para con la federación, no existiría violación a sus autonomías, la cual, en ocasiones, se lleva a interpretaciones extremas que obstaculizan la integración. Si los Estados europeos han evolucionado en el entendimiento de su soberanía para avanzar hacia un derecho común en algunas ramas específicas, por qué las entidades federativas del Estado mexicano no replantean el sentido de su autonomía para arribar a una integración jurídica más federalista, más cooperativa y mejor coordinada. Asimismo, en la mejor interpretación de la federalización jurídica propuesta, es indispensable aprovechar la creatividad, la cultura y la experiencia de las regiones y localidades, promoviendo la aportación jurídica de los estados al proyecto nacional, tanto a nivel constitucional como legal.

8) Es importante reivindicar al Poder Legislativo. En el aspecto político de participación en la toma de decisiones y en el ejercicio pleno de sus funciones; en el mejoramiento del proceso de elaboración de leyes, su contenido y solidez, ya no legislar por legislar, sino legislar con planes y proyectos a largo plazo, legislar con base en profundos estudios sustantivos de las materias a regular, legislar con análisis exhaustivo de la problemática nacional, legislar con la medida que da la

reflexión en el tiempo, legislar con mejor gramática y sintaxis, legislar como consecuencia de una evaluación del derecho ya existente que justifique la necesidad de los nuevos proyectos, legislar con una clara ponderación de los efectos a producir en el escenario de aplicación y en relación con las leyes ya existentes, legislar con la intención de crear un derecho estable, efectivo y duradero, legislar bajo un estricto programa de revisión y depuración de leyes, a nivel federal y estatal, legislar con sistema y dentro de un sistema normativo; en el aspecto profesional, impulsando la carrera legislativa, admitiendo la reelección de diputados y senadores, superando la calidad del trabajo en comisiones, promoviendo los estudios sobre derecho parlamentario.

9) Es necesario limitar la facultad de expedición de normatividad a unas cuantas fuentes perfectamente delimitadas y precisas. Así, por ejemplo, es importante actuar en el ámbito de la propia administración en donde ha proliferado bajo figuras diversas, como los reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes e incluso convenios, una normatividad ociosa y contradictoria. Habrá que restringir la facultad reglamentaria al titular del Poder Ejecutivo, prohibiendo a todas las dependencias y entidades de la administración pública dicha atribución.

10) El derecho es cultura, por lo que para arribar a un sistema jurídico más sencillo, respetable y eficaz, se debe hacer una labor de conscientización de la sociedad. Para alcanzar un mejor derecho se requiere de una sociedad más identificada con un sistema jurídico e instituciones que inspiren confianza, certidumbre y seguridad. Asimismo, es preciso señalar que por más participación que se otorgue a la sociedad civil en el conocimiento y desarrollo de las funciones públicas, el establecimiento del derecho y su aplicación deben corresponder al Estado. No es posible delegar a la sociedad facultades normativas.

11) En un sistema federalista es imprescindible determinar un esquema claro e inalterable de jerarquización de normas. En México, aunque algunos autores sostengan la igualdad formal entre las leyes federales y las locales, existe una fórmula clara de superioridad por la cual las normas federales están por encima de las normas locales y éstas, a su vez, de las municipales. Éste es un principio de orden de invaluable efectos prácticos para el funcionamiento del complejo régimen normativo del Estado federal.

12) También, por principio de orden se debe hacer realidad la exclusividad del Poder Judicial para interpretar y aplicar el derecho. Los órganos administrativos no deben interpretar el derecho y el Poder Legislativo sólo deberá hacerlo con fines internos para el mejor desarrollo de su función (interpretación auténtica). Es imprescindible alcanzar una total unificación de la jurisprudencia para lograr

la consolidación del sistema jurídico. Si el Estado mexicano, en aras de la unidad jurídica nacional, votó porque los tribunales federales sean la última instancia para la resolución de conflictos, a pesar de la inconformidad de los tribunales locales, es preciso hacerlo efectivo. Asimismo, la jurisprudencia debe extender su obligatoriedad a todos los órganos del Estado y a particulares, rebasando los estrechos alcances vinculatorios dentro del propio Poder Judicial. Es importante reivindicar al Poder Judicial y a la jurisprudencia como fuente privilegiada de derecho. Al fortalecer a este poder se enriquece al país bajo un perfil más claro de justicia y de leyes. Más aún que el apoyo al Poder Legislativo, quien debe perfeccionar y cuidar su producción legislativa, se debe impulsar al Poder Judicial, que posee la delicada función de administración de justicia.

13) Es conveniente integrar al Poder Judicial a los llamados tribunales administrativos o tribunales especializados. Por más que atiendan conflictos de diversa índole (fiscal, administrativa, agraria, laboral, electoral, etcétera), realizan una función materialmente jurisdiccional, por lo que será positiva su agrupación en el poder constituido para ello.

14) Se sugiere evitar o cuando menos regular al máximo posible la discrecionalidad en los actos de autoridad, sobre todo en tratándose de facultades de determinación de competencias o de solución de conflictos de normas.

15) En el área procesal es prioritario hacer efectivo el principio de justicia pronta y expedita a través de procedimientos sencillos, con el mínimo de recursos y términos breves. Aunque con defectos que ya se abordaron, se debe retomar lo positivo de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pero no con carácter secundario y supletorio, sino de rango único y principal. Es una tarea ardua y difícil por lo que confirma su importancia.