



①

**“¡Tan cerca, tan lejos!”
Estado de derecho y cambio
jurídico en México
(1970-1999)**

**SERGIO LÓPEZ-AYLLÓN
HÉCTOR FIX-FIERRO**

SOCIOLOGÍA DEL DERECHO

Este trabajo constituye la versión española, con leves modificaciones, de la ponencia presentada en el seminario “Las transformaciones del derecho y la cultura jurídica en Europa Mediterránea y América Latina en los últimos veinticinco años”, Escuela de Derecho de la Universidad de Stanford, Stanford, California, 9 y 10 de septiembre de 1999.

Los autores agradecen el apoyo de todos los amigos y colegas que contribuyeron, de diversas formas, a la realización de esta investigación. También solicitan, y agradecen de antemano, cualquier crítica o comentario, los que se pueden enviar a la siguiente dirección electrónica: ayllon@servidor.unam.mx.

Los autores son investigadores de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigadores nacionales.

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por los autores, por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éstos. ❖ D. R. (C) 2000, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510, México, D. F. ❖ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 56-22-74-63/64 exts. 703 o 704, fax 56-65-34-42.

Índice general

I. INTRODUCCIÓN	5
II. ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS	7
A. EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO.....	7
B. PERIODO.....	8
C. DATOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN	9
D. CUESTIONES TEÓRICAS	10
III. LAS DIMENSIONES DE LA VIDA JURÍDICA MEXICANA 1970-1999	12
A. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO HASTA 1970	12
B. LEGISLACIÓN Y APLICACIÓN DE LA LEY	13
1. <i>Panorama cuantitativo de la legislación</i>	13
a) la Constitución Federal.....	13
b) leyes federales.....	15
2. <i>El enfoque cualitativo</i>	17
a) hacia una Constitución normativa.....	17
b) el proceso legislativo	19
c) orientación	21
3. <i>Cumplimiento de la ley</i>	21
a) procuración de justicia.....	22
b) protección del medio ambiente.....	24
c) conflictos laborales	25
C. EL PODER JUDICIAL Y OTRAS INSTITUCIONES DE JUSTICIA	25
1. <i>Procesos de crecimiento</i>	26
a) el Poder Judicial de la Federación	26
b) los tribunales del Distrito Federal.....	35
c) la Comisión Nacional de Derechos Humanos.....	38
2. <i>El papel del Poder Judicial 1970-1998</i>	39
D. ENSEÑANZA DEL DERECHO Y CIENCIA JURÍDICA	42
1. <i>Panorama general</i>	42
a) estudiantes de derecho	42
b) escuelas de derecho.....	43
c) especialización jurídica.....	44
d) ciencia jurídica.....	45
2. <i>Orientación y calidad</i>	47
E. LA PROFESIÓN JURÍDICA	49
1. <i>Panorama de la profesión jurídica</i>	49
2. <i>La élite jurídica</i>	51
a) funcionarios públicos.....	51
b) jueces	53
c) abogados.....	56
d) juristas académicos	57
e) las mujeres en la profesión jurídica.....	58
F. FACTORES INTERNACIONALES	59
a) convenios internacionales	59
b) tesis y criterios de interpretación judiciales	62
c) otras influencias	63
G. CULTURA JURÍDICA.....	63
IV. CONCLUSIONES	66
V. REFERENCIAS	68

Índice de gráficas y tablas

- Gráfica 1. Número de reformas constitucionales por periodo presidencial (1917-julio de 1999)
- Gráfica 2. Porcentaje de reformas constitucionales por periodo (1917-julio de 1999)
- Gráfica 3. Leyes federales vigentes por periodo de aprobación
-
- Tabla 1. Reformas constitucionales por materia (1982-julio de 1999)
- Tabla 2. Comparación de leyes nuevas aprobadas en los periodos 1971-1976 y 1991-1996
- Tabla 3. Delitos en el Distrito Federal (1990-1995)
- Tabla 4. Carga total de trabajo de la SCJ (1970-1998)
- Tabla 5. Número de tribunales de circuito y de juzgados de distrito en relación con la población (1930-1998)
- Tabla 6. Tribunales especializados del Poder Judicial de la Federación (1970-1998)
- Tabla 7. Presupuesto judicial federal (1970-1995)
- Tabla 8. Número total y promedio de asuntos ante los TCC (1970-1998)
- Tabla 9. Apelaciones civiles y penales ante los TUC (1970-1998)
- Tabla 10. Número total y promedio de amparos indirectos ante los JD (1970-1998)
- Tabla 11. Asuntos civiles y penales ante los JD (1970-1998)
- Tabla 12. Asuntos ingresados a los tribunales del Distrito Federal (1993-1998)
- Tabla 13. Asuntos ingresados a las salas y juzgados civiles del TSJDF (1993-1998)
- Tabla 14. Asuntos ingresados a las salas y juzgados penales del TSJDF (1993-1998)
- Tabla 15. Asuntos promedio ingresados a los juzgados y salas del TSJDF (1995)
- Tabla 16. Quejas ante la CNDH y recomendaciones dictadas (1990-1998)
- Tabla 17. Autores y títulos de la “Biblioteca jurídica Porrúa” (1975-1997)
- Tabla 18. Número y distribución de los profesionistas en México por disciplina (1990)
- Tabla 19. Distribución de profesionistas ocupados por disciplina según ocupación principal (1990)
- Tabla 20. Orígenes profesionales de los altos funcionarios públicos en porcentajes (1970-1995)
- Tabla 21. Perfiles biográficos y carrera de jueces de distrito y magistrados de circuito (1984)
- Tabla 22. Escuela de origen de los socios de diez de los principales despachos en la ciudad de México (1999)
- Tabla 23. Mujeres jueces, magistradas y ministras en el Poder Judicial de la Federación (1970-1998)

Tabla 24. Convenios internacionales 1972-1977 y 1990-1995

Tabla 25. Convenios internacionales por materia 1972-1977 y 1990-1995

Tabla 26. Convenios bilaterales entre México y los Estados Unidos o Canadá 1972-1977 y 1990-1995

Tabla 27. Tesis y criterios de interpretación de los tribunales del Poder Judicial federal en relación con cuestiones jurídicas internacionales (1917-1998)

I. Introducción

Una tesis central de este trabajo es que un conjunto de factores demográficos, sociales, económicos y políticos que han incidido en la sociedad mexicana durante los últimos treinta años, están induciendo una mayor intervención de las normas y las instituciones jurídicas en la vida social. En última instancia, estos factores parecen exigir al sistema jurídico el desempeño de una nueva función, lo que significa que las normas y las instituciones jurídicas deben comenzar a operar más como medios efectivos de regulación y de solución de controversias, que como un recurso meramente simbólico o como un simple punto de referencia para la negociación (López Ayllón 1995).

En efecto, el sistema jurídico ha experimentado grandes transformaciones en ese periodo de treinta años, y de manera particular, en los últimos diecisiete, en que se ha instalado una “infraestructura jurídica” (normas, instituciones y procedimientos) que es nueva casi en su totalidad (López Ayllón 1997). Estos cambios se corresponden con una nueva conciencia social sobre la importancia del derecho para alcanzar la modernidad, pues tanto el gobierno como significativos sectores de la sociedad han llegado a considerar que el derecho es, cada vez más, un instrumento indispensable para la consolidación de un sistema político democrático y de una economía de mercado. Esta idea se refleja, por ejemplo, en el actual discurso, tanto oficial como no oficial, sobre el papel crucial del “Estado de derecho” para el desarrollo del país (Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, cap. 2; see also CIDAC 1994, cap. 1).

Los factores que hemos mencionado incluyen tendencias y cambios de largo plazo, tales como crecimiento poblacional, niveles más altos de urbanización, educación, expectativa de vida, participación política, exposición a los medios de comunicación, etcétera. Todos ellos reflejan procesos de cambio social que apuntan hacia una sociedad más “desarrollada” y “moderna”. Sin embargo, también podemos identificar otros procesos de “crecimiento”, por ejemplo, en la pobreza y la desigual distribución de la riqueza, la degradación ambiental, la migración, la exclusión social y la violencia, el narcotráfico y la delincuencia organizada, la corrupción, el desempleo, los desequilibrios regionales, etcétera. Otros factores que son accidentales, pero no menos importantes, incluyen los desastres naturales, las crisis económicas recurrentes, los asesinatos políticos y los movimientos guerrilleros. Si a esto le agregamos el cuadro de una erosión visible de la autoridad política en el contexto de una sociedad muy diversa y heterogénea, entonces entenderemos mejor por qué México ofrece también una imagen de creciente desorden e inestabilidad.

En vista de lo anterior, nos vemos llevados a adoptar una apreciación más escéptica sobre el Estado de derecho “emergente” en México y sobre sus probabilidades de éxito.¹ Como se señalará en los apartados que siguen, las transformaciones “positivas” en el sistema jurídico mexicano durante los últimos treinta años son contrarrestadas, en parte, por factores “negativos” que obstruyen y resisten al cambio y que, en última instancia, impiden que el Estado de derecho se implante en la sociedad y forme parte de la vida social. Por un lado, tenemos nuevas leyes y instituciones jurídicas; un número más alto de escuelas de derecho y de egresados de ellas; un Poder Judicial más fuerte; una creciente conciencia de la población sobre sus derechos. Por el

¹ Esto no quiere decir que en México no haya existido el “Estado de derecho” antes del periodo considerado. Al menos en términos formales, el Estado de derecho se consolidó durante la segunda mitad del siglo XIX.

otro, con frecuencia nos encontramos que la legislación es deficiente desde el punto de vista técnico; que la profesión jurídica es débil; que la mentalidad judicial sigue siendo muy formalista; y que hay una extendida desconfianza hacia las instituciones y los procedimientos jurídicos.

En suma, tenemos la impresión de que los “cuellos de botella” que enfrenta actualmente el Estado de derecho en México residen menos en las deficiencias de su infraestructura jurídica y más en la carencia del apoyo social básico que requiere para funcionar. Tal apoyo no existe en la cultura jurídica externa, principalmente debido al predominio de los intereses de grupos y redes sociales por encima de los derechos, valores y méritos del individuo. Igualmente, hay una incipiente pero insuficiente internalización del significado y las consecuencias del Estado de derecho en la práctica social. Al mismo tiempo, observamos que los agentes sociales encargados de la operación de la infraestructura jurídica (abogados, jueces y otros funcionarios públicos) son, en su gran mayoría, producto del sistema vigente. En consecuencia, no tienen incentivos suficientes para facilitar el cambio y para actuar en un entorno más exigente. Y cuando tales incentivos existen, los grupos profesionales respectivos carecen, ya sea de la “masa crítica” necesaria para sostener el proceso de cambio, o de una perspectiva clara de la dirección y el significado de las transformaciones.

Es evidente para nosotros que el cambio jurídico depende, en general, de procesos más amplios de cambio social (Merryman, Clark, Friedman 1979). Esto parece demostrarlo claramente el sistema jurídico mexicano entre 1970 y 1999. Sin embargo, no observamos un sistema jurídico que cambia, se adapta y responde al cambio y las expectativas sociales, sino más bien, una avalancha de transformaciones sociales que envuelven a un sistema no del todo capaz de absorber y procesar tales niveles de cambio.

De hecho, dado el nivel de las expectativas sociales, las necesidades jurídicas del Estado y, lo que es más importante, la demanda y el acceso limitados a los servicios jurídicos, bien podría decirse que, hasta los años setenta, México contaba con un sistema jurídico que, en términos generales, funcionaba razonablemente bien. A su manera, y considerando las restricciones que se derivaban de un régimen autoritario, así como las diferencias naturales entre las distintas ramas del derecho, había un grado razonable de respeto a la legalidad ordinaria y a las formas jurídicas, cultivado por una pequeña élite de juristas “ilustrados”, muchos de los cuales habían ocupado los cargos más altos del gobierno en algún momento o en otro; un Poder Judicial (federal) razonablemente independiente, con una carrera judicial informal pero efectiva; una educación jurídica de bastante buen nivel, bajo el liderazgo de la Facultad de Derecho de la UNAM y otras universidades públicas con prestigio regional; un respetable cuerpo de doctrina jurídica: Todo ello se apoyaba en una tradición jurídica más que secular, cuya virtud más prominente era la mezcla y adaptación de diversas influencias procedentes de distintas tradiciones jurídicas.

Después de 1970, tanto el Estado como la sociedad parecen “explotar” y, más adelante, después de 1982, en que se inicia una “crisis de crecimiento”, el mismo Estado reconoce que ya no es viable sostener la estrategia de “más de lo mismo” y que las nuevas realidades internas y externas requieren la redefinición del “proyecto nacional” vigente. El sistema jurídico respondió a estos cambios, creciendo y transformándose, pero, según parece, no en la escala requerida. De este modo se produce un desajuste entre el “derecho” y la “sociedad”, con consecuencias perjudiciales para ambos.

En resumen: observamos que en los últimos treinta años se ha creado un sistema jurídico con “cimas” y “abismos” visibles; con sectores más avanzados que otros; con niveles diferenciados de efectividad en la aplicación de la ley; mientras que la sociedad mexicana muestra una fuerte ambigüedad respecto del valor del derecho como medio legítimo y efectivo para la regulación y la solución de conflictos. De este modo llegamos a una evaluación mucho más circunspecta de la situación del Estado de derecho en México y de su futuro desarrollo. Muchos de los rasgos de un sistema jurídico de tipo occidental se encuentran más próximos que nunca a hacerse realidad. Al mismo tiempo, observamos procesos que nos inducen a creer que tal realidad se halla todavía muy lejana. Por esta razón hemos tomado prestado el título de la célebre película de Wim Wenders como título para este trabajo.

El trabajo se divide en tres apartados. El primer apartado (II., *infra*) abordará las principales cuestiones teóricas y metodológicas planteadas por nuestra investigación. Después de una descripción muy breve de los rasgos del sistema jurídico mexicano en 1970, el segundo apartado (III., *infra*) describirá los procesos de cambio y continuidad, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, del sistema jurídico mexicano durante los últimos treinta años. Por último, el tercer apartado (IV., *infra*) ofrece un examen muy breve del significado del “Estado de derecho” en el contexto actual de la sociedad mexicana.

II. Aspectos Teóricos y Metodológicos

A. *El sistema jurídico mexicano*

Antes de analizar el cambio jurídico en el periodo 1970-1999, consideramos conveniente presentar algunas características generales del sistema jurídico mexicano en su evolución histórica.

Una primera consideración de importancia es que el derecho mexicano viene a ser producto de la mezcla y aculturación de elementos provenientes de diferentes tradiciones jurídicas en distintos periodos. Así, después de la conquista por los españoles, el derecho castellano se “trasplantó” a los nuevos territorios. Este derecho era complementado por leyes especiales dictadas para el gobierno de las colonias españolas en América, o “Leyes de Indias”. A los pueblos indígenas, que entonces constituían todavía la mayoría de la población, se les permitió conservar sus usos y costumbres jurídicos, siempre que no fueran contrarios a los principios fundamentales, políticos y religiosos, de la corona española (González 1998).

A la Independencia en 1821 le siguió un periodo de guerras civiles e inestabilidad política. Durante este periodo se ensayaron diversos modelos constitucionales, con elementos tomados del derecho público norteamericano y el europeo. No es sino hasta la segunda mitad del siglo XIX que, bajo el régimen de la Constitución de 1857, se elaboraron y dictaron los primeros códigos “nacionales” (civil, penal, de comercio), sustituyendo las leyes e instituciones coloniales. Nuevamente, estas leyes tomaron como modelo los códigos europeos, mezclando esencialmente elementos de los sistemas jurídicos español, francés e italiano (González 1999).

Vale la pena hacer notar que dichas leyes “nacionales” habían sido elaboradas principalmente por una pequeña élite de juristas, y que tenían escasos puntos de contacto con una

sociedad que seguía siendo primordialmente agraria y con fuertes rasgos indígenas. Sin embargo, se logró establecer un sistema jurídico formal y operado por la élite jurídica, para servir a los intereses y necesidades de los pequeños pero poderosos sectores de los terratenientes y las clases medias urbanas.

Desde una perspectiva más amplia, el derecho cumplía una función muy importante para la Nación mexicana, pues al haber rechazado los fundamentos monárquicos y religiosos de la legitimidad política, y habiendo escogido en su lugar un modelo republicano y liberal, la única vía para construir y legitimar una estructura que era “artificial” en muchos sentidos, residía en el derecho y en su autoridad simbólica. Esto significaba, por otra parte, que nadie esperaba realmente que la ley pudiera, o debiera, ser aplicada de manera estricta (López Ayllón 1997, 250-259).²

La Revolución Mexicana de 1910 ofreció un nuevo cimiento social y político al Estado mexicano. Desde la perspectiva jurídica, la Constitución de 1917 incorporaba la tradición jurídica liberal del siglo anterior, pero al introducir también otros elementos “extraños”, provenientes sobre todo de la tradición colonial, como respuesta consciente a las condiciones sociales prevalecientes (por ejemplo, la propiedad comunal de la tierra de los pueblos indígenas), la propia Constitución generaba una ambigüedad interna que permitía modular, incluso al punto de su desconocimiento, la interpretación y la aplicación de su parte más moderna. Así, la distancia entre la Constitución (y, en general, también la ley) y la realidad social se atenuaba, se estabilizaba e “internalizaba” en el sistema jurídico mismo (Díaz y Díaz 1999).

B. Periodo

Nuestra investigación abarca el periodo entre 1970 y 1999. Hemos escogido el año de 1970 como inicio por varias razones. La mayoría de los observadores está de acuerdo en que, hacia finales de los años sesenta, el sistema político y económico que se había consolidado a partir de los años cuarenta empezó a mostrar sus primeros signos de agotamiento. Diversos movimientos sociales, por ejemplo, indicaban que las nuevas clases medias urbanas ya no encontraban un lugar en las estructuras políticas del sistema. Por otra parte, el modelo de sustitución de importaciones, implantado desde los años cuarenta y que había sido exitoso hasta el momento en términos de crecimiento económico (el llamado “desarrollo estabilizador”), empezó a mostrarse insuficiente para sostener el desarrollo, especialmente como medio para disminuir la pobreza y promover niveles más altos de empleo (Medina Peña 1995, 169-176).

El periodo de treinta años se puede dividir claramente en dos partes. La primera va de 1970 a 1982. Durante estos doce años, dos gobiernos federales trataron de responder y de resolver estos primeros síntomas de agotamiento, a través del crecimiento de la intervención del Estado y de la deuda pública, así como mediante la modernización parcial de algunos sectores, al mismo tiempo que permitían un nivel muy modesto de apertura política y económica. Esta estrategia fue llevada a tal extremo, que cuando llegó el colapso final en 1982, bajo la forma de

² Fernando Escalante Gonzalbo (1993) ha mostrado que un sistema jurídico moderno no podía funcionar realmente durante el siglo XIX, porque los ciudadanos “imaginarios” de la época no compartían ni representaban los valores consagrados en la ley.

una grave crisis financiera, no parecía posible otra vía de solución que no consistiera en un giro radical en el rumbo.³

La segunda parte del periodo va de 1983 a la fecha. En ese periodo se empezó a aplicar una nueva política económica, al principio de forma tímida, y más tarde, con vigor creciente, en especial a partir de 1992. Esta nueva política se basa en mercados abiertos y en una reducción significativa en la intervención del Estado en la economía. Más o menos en forma contemporánea se inició un proceso de liberalización política, cuya manifestación más visible son elecciones cada vez más competidas.

Durante esta segunda etapa se produjeron muy importantes cambios en el sistema jurídico. Así, por ejemplo, entre 1982 y 1996, se aprobó o se reformó ampliamente casi el 80% de las leyes federales. De igual modo, se creó un marco institucional nuevo y más complejo (tribunales especializados, ombudsmen para los derechos humanos, organismos reguladores autónomos, etcétera). Como consecuencia de la liberalización económica, un sistema jurídico tradicionalmente cerrado comenzó a abrirse hacia el exterior, mediante contactos crecientes con el derecho internacional, especialmente a través de la ratificación de tratados y convenios en materia de comercio, medio ambiente y derechos humanos (López Ayllón 1997, 172-223).

C. Datos y fuentes de información

La investigación socio-jurídica enfrenta considerables obstáculos en México. Debido a que hay una casi total ausencia de estudios empíricos sobre el derecho, en la bibliografía existente encontramos apoyo directo más bien limitado para elaborar este panorama. Las fuentes indirectas, contenidas sobre todo en estudios políticos y sociológicos, son más accesibles, pero el derecho no ha sido objeto explícito de estudio para las ciencias sociales, aunque esta situación comienza a cambiar en años recientes.

En general, los datos relativos a indicadores jurídicos son fragmentarios y se encuentran dispersos. Con mucha frecuencia, su comparabilidad y nivel de confianza son desconocidos. Este problema es especialmente significativo para el periodo entre 1970 y 1988, año después del cual es relativamente más sencillo encontrar fuentes confiables que permiten construir series de datos, particularmente a nivel federal. En cambio, y con escasas excepciones, resulta extremadamente difícil encontrar fuentes de información de los estados.

Con el fin de elaborar este trabajo, nos apoyamos principalmente en fuentes y registros oficiales federales. De manera particular, utilizamos los datos producidos por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), los anexos estadísticos de los Informes anuales de Gobierno, así como los informes periódicos del Banco de México. También hicimos amplio uso del compendio publicado por Banamex-Accival *México Social 1996-1998*. En relación con el Poder Judicial de la Federación, recurrimos a los Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los datos referentes al número de estudiantes y de escuelas de derecho están tomados del Anuario Estadístico de la ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior). En otros casos, nosotros obtuvimos y

³ Una implicación interesante de esta percepción es que tal cambio de dirección no fue determinado solamente por la ideología (“neoliberalismo”), si bien el nuevo grupo gobernante ya no parecía compartir las estrategias “estatistas” de antaño, sino principalmente por la simple imposibilidad de continuar por la misma ruta.

elaboramos directamente los datos, a partir de fuentes tales como el *Diario Oficial de la Federación*, el *Diccionario biográfico del Gobierno Mexicano* o las publicaciones oficiales de la jurisprudencia.

Una fuente valiosa de datos indirectos, pero significativos, se encontró en las encuestas y estudios de opinión que se han vuelto comunes en los años noventa respecto de una variedad de tópicos (elecciones, valores, niveles de vida, victimización, etcétera). Debe hacerse notar que muy pocos de estos estudios abordan de modo explícito temas jurídicamente relevantes. Sin embargo, varios de ellos ofrecen elementos interesantes para nuestra investigación. Si bien todavía no resulta posible una comparación entre distintos periodos, puesto que la mayoría de estos estudios es reciente, de todos modos los hemos usado, considerando que proporcionan algún apoyo empírico a nuestras hipótesis y observaciones.

Finalmente, también llevamos a cabo una serie de 18 entrevistas individuales, con un selecto grupo de juristas, a los que escogimos de tal manera que estuviera representado un amplio espectro de actividades jurídicas (jueces, funcionarios públicos, abogados postulantes, académicos), así como diversas generaciones, escuelas y formaciones. Las entrevistas se llevaron a cabo con base en el mismo cuestionario abierto y duraron en promedio una hora y media. Las entrevistas tenían varios objetivos. En primer término, queríamos obtener elementos generales de orientación para nuestra investigación. En segundo lugar, puesto que los datos cuantitativos no permitían sino una explicación limitada, las entrevistas nos ayudaron a interpretar dichos datos. En tercer lugar, las percepciones y opiniones expresadas en las entrevistas nos han proporcionado elementos adicionales para analizar el significado de los procesos de cambio y continuidad. Nos proponemos así ofrecer un panorama más completo que tome en cuenta tanto procesos macro como fenómenos micro, a través de la combinación de una investigación cuantitativa y cualitativa.

D. Cuestiones teóricas

Este trabajo comparte el enfoque principal de SLADE (Stanford Law and Development Project), en el sentido de que nosotros también intentamos vincular el cambio social y el jurídico a través de datos e indicadores cuantitativos. También compartimos la hipótesis de que esta influencia se produce en ambas direcciones (Merryman, Clark, and Friedman 1979, 26 y s.). Sin embargo, no podemos estar totalmente de acuerdo con la expectativa de que “el efecto más fuerte es el del cambio social sobre los sistemas jurídicos” (*id.*, 27), aunque éste sea claramente el caso con el sistema jurídico mexicano entre 1970 y 1999, considerando que el proceso general de cambio social, económico y político fue seguido o acompañado por cambios notables en la infraestructura jurídica. Creemos que, dependiendo del punto de observación que se adopte, se trata menos de una cuestión del “antes” y el “después”, y quizás más de una cuestión de “demanda” y “respuesta”. Esto es particularmente cierto en las esferas política y económica, donde ciertos cambios no son ni siquiera posibles sin modificaciones previas a las leyes vigentes.

La reforma de una ley con el propósito de implementar una nueva política podrá ser relativamente “fácil”, pero esta modificación puede tener consecuencias más amplias e impredecibles para el resto del sistema jurídico (por ejemplo, en el desarrollo de una nueva tesis jurisprudencial o en el comportamiento de los abogados). Esta respuesta interna del sistema jurídico, por su parte, puede resultar inadecuada o insuficiente en vista de demandas o

expectativas sociales específicas. De hecho, cualquier respuesta del sistema jurídico siempre se considerará “insuficiente” o “inadecuada” desde un punto de vista externo, porque el derecho sigue su lógica y sus procesos propios, los que no son directamente comprensibles para el entorno (en tal sentido, el sistema jurídico es autónomo). Además, en tiempos de cambio social, puede volverse tan extrema la distancia entre las expectativas sociales y las respuestas jurídicas, que el sistema jurídico corre el riesgo de perder una parte sustancial de su legitimidad social.

Esta parece ser la situación actual en México. Las demandas y expectativas sociales son tan elevadas y someten a tal presión a las instituciones jurídicas, que no resulta sorprendente que las respuestas jurídicas se perciban como injustas o insuficientes. La cuestión fundamental aquí no es si el sistema jurídico satisface o no tales demandas y expectativas, sino el hecho de que sean dirigidas al derecho. A fin de determinar las condiciones y limitaciones de una respuesta adecuada del sistema jurídico, como quiera que esa respuesta se defina, tenemos que plantear la cuestión de la influencia del derecho en la sociedad, o más precisamente, de los efectos sociales del cambio jurídico.

Partimos aquí de la suposición de que el cambio jurídico genera expectativas sociales particulares o afecta conductas específicas (incluyendo la de los profesionales del derecho). Por lo tanto, la pregunta relevante aquí es cómo, y hasta qué punto, el cambio jurídico producirá también cambio social, el cual, a su vez, tendrá un nuevo impacto sobre el sistema jurídico. Desde el punto de vista de este último, la relación puede ser concebida en términos de “oferta” y “aceptación”, lo cual significa que el cambio jurídico abre la puerta a nuevas posibilidades de comportamiento jurídicamente relevante, las cuales podrán aprovechar o no los agentes sociales, dependiendo de múltiples factores sociales, jurídicos y culturales. Resulta de la mayor importancia subrayar que, sin importar cuál sea la respuesta del sistema jurídico y la evaluación que de ella hagan los actores sociales, tal respuesta siempre producirá tanto consecuencias sociales como jurídicas.

Las principales cuestiones teóricas que tendríamos que abordar en relación con México son las siguientes: una vez que ha ocurrido el cambio jurídico, ¿cuáles son las consecuencias subsecuentes para los sistemas social y jurídico? El cambio jurídico, ¿tiene impactos iguales o diferenciados sobre los diversos grupos sociales, y por qué? ¿En qué medida pueden satisfacerse las “promesas” del Estado derecho y cuáles son las consecuencias de no hacerlo? ¿Cuáles son los umbrales y las condiciones bajo las cuáles el cambio jurídico puede enraizar permanentemente en la práctica social?

Estas preguntas son de particular interés en la situación actual de México. Hemos tenido cambio social y cambio jurídico, pero éstos no se han traducido del todo en arreglos institucionales estables y sólidos. Se habla mucho de una “transición democrática”, pero un proceso de transición no es una calle de un solo sentido. Por mucho que lo deseemos, su desenlace definitivo todavía es incierto. Y esta incertidumbre se relaciona, hasta cierto punto, con el “destino” del Estado de derecho en México.

III. Las Dimensiones de la Vida Jurídica Mexicana 1970-1999

A. Breve descripción del sistema jurídico mexicano hasta 1970

Antes de proceder a la descripción detallada de los cambios en el sistema jurídico mexicano después de 1970, resulta conveniente ofrecer una caracterización esquemática de sus características principales hasta el año citado.

- *Legitimidad revolucionaria*: los sistemas político y jurídico derivaban su legitimidad de la Revolución Mexicana de 1910 y del “proyecto nacional” contenido en la Constitución de 1917. La invocación de la Revolución y de su proyecto político y social servían de justificación para el cambio jurídico y como criterio material para la interpretación judicial y académica.⁴
- *Presidencialismo*: el Presidente de la República disfrutaba de supremacía política indiscutible, y por tanto, dominaba, de manera directa o indirecta, todos los procesos de creación, interpretación y aplicación de la ley. A través de su control político del Congreso, la Presidencia era el factor clave en todos los cambios constitucionales y legislativos, así como en la celebración de tratados internacionales. El predominio político del Presidente se reflejaba también en una estructura gubernamental relativamente simple.⁵
- *Aplicación de la ley*: la aplicación de la ley era muy selectiva y discrecional, hasta el punto que podía utilizarse como instrumento de control político y social (particularmente en el derecho administrativo, penal y laboral).
- *Poder Judicial*: el Poder Judicial de la Federación gozaba de un grado efectivo de independencia y de respeto como garante de los derechos constitucionales. Sin embargo, sus recursos y facultades estaban limitados, sobre todo en áreas políticamente sensibles.⁶ Había una carrera judicial informal, altamente endogámica. El Poder Judicial se encontraba relativamente aislado del entorno social y cultivaba voluntariamente un perfil público muy bajo. Los poderes judiciales locales estaban sometidos a un grado mucho mayor de control político y sus recursos eran, en general, todavía más precarios.
- *Juicio de amparo*: a pesar de su amplitud como instrumento procesal, el amparo tenía en general acceso y efectos limitados.
- *Profesión jurídica*: la profesión jurídica era relativamente pequeña, segmentada y débil. El ejercicio privado de la profesión no requería incorporarse a ningún colegio de abogados ni aprobar ningún examen. En términos generales, dependía más de las relaciones sociales que de las capacidades técnicas del jurista. Un número considerable de funcionarios públicos de niveles medios y altos, incluyendo al Presidente de la República, había estudiado derecho.

⁴ Cfr. Cossío Díaz (1998).

⁵ Un estudio ya clásico del presidencialismo mexicano y de su cúmulo de facultades jurídicas y políticas es el de Carpizo (1978).

⁶ Véase Schwarz (1977).

- *Educación jurídica*: la escuela de derecho más prestigiada e influyente era la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional, la cual también funcionaba como centro de reclutamiento político.
- *Cultura jurídica*: puede suponerse que una mayoría de la población veía con desconfianza a las instituciones jurídicas y a la profesión jurídica.⁷
- *Nacionalismo jurídico*: el sistema jurídico estaba relativamente cerrado hacia las influencias externas. Una especie de “nacionalismo jurídico” era compartido y transmitido por la mayoría de los juristas. Solamente un grupo muy reducido tenía interés en los fenómenos jurídicos externos (derecho comparado).

B. Legislación y aplicación de la ley

El análisis cuantitativo de la actividad legislativa, así como de la aplicación de las leyes, presenta varios problemas metodológicos que no examinaremos en este trabajo. No obstante, intentaremos presentar un amplio panorama cuantitativo de los cambios en el periodo 1970-1999. Enseguida, exploraremos algunas de las dimensiones cualitativas de estas cuestiones.

1. Panorama cuantitativo de la legislación

En el sistema jurídico mexicano, las leyes y los reglamentos han sido siempre la principal fuente del derecho. Con fundamento en una larga tradición, se ha considerado a la modificación de las leyes, incluyendo a la Constitución, como el principal medio para inducir o sostener el cambio social y político. Por lo tanto, no resultaría sorprendente que se hubieran producido cambios mayores en la legislación mexicana durante los últimos treinta años. Examinaremos dichos cambios en dos niveles: la Constitución y la legislación federales.

a) la Constitución Federal

La Constitución Federal mexicana es el fundamento del sistema jurídico y político. Además de su función jurídica, la Constitución de 1917 posee un valor político y simbólico muy importante. Aunque formalmente se trata de una Constitución “rígida”, en la realidad se ha modificado con suma facilidad, y cada Presidente ha hecho uso de sus poderes jurídicos y fácticos para introducir reformas en la Constitución como medio para asegurar o legitimar sus políticas.

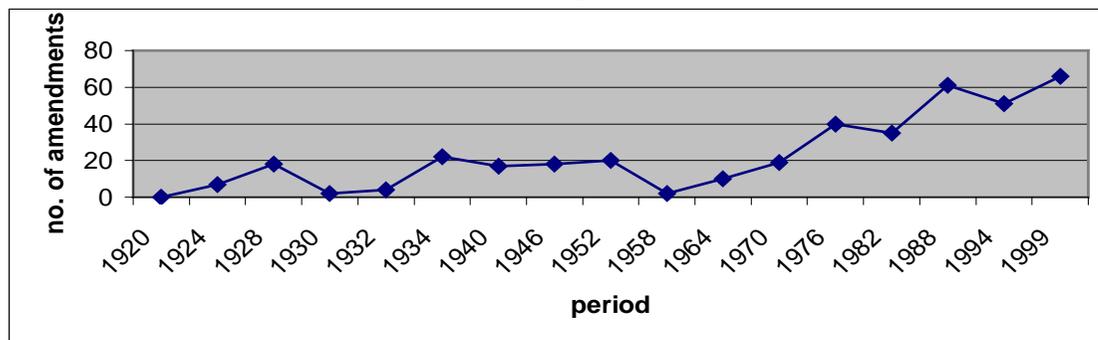
La Constitución mexicana ha sufrido 392 reformas a partir de 1917.⁸ La Gráfica 1 muestra el número de reformas de la Constitución por periodo presidencial a partir de su

⁷ El estudio de Gessner (1984, 15 ss.) sobre los conflictos sociales y jurídicos en México, realizado a finales de los años sesenta, ofrece algunas indicaciones interesantes sobre las actitudes de la población hacia las controversias jurídicas y el recurso a las instituciones del derecho.

⁸ Existen diferentes metodologías para contar el número de reformas constitucionales. Nosotros utilizamos el número de artículos modificados en un solo decreto de reformas y adiciones.

promulgación y hasta julio de 1999. Resulta evidente que el número de reformas se ha incrementado significativamente a partir de 1970.

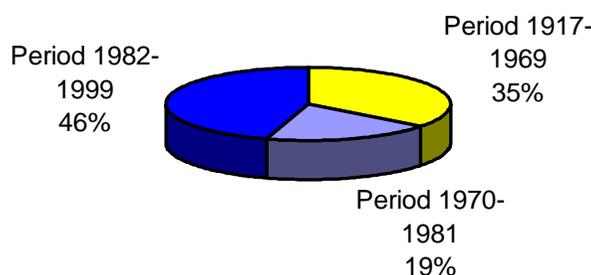
Gráfica 1
Número de reformas constitucionales
por periodo presidencial
(1917-julio de 1999)



FUENTE: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación* 1917-1999.

253 de las 392 reformas se aprobaron entre 1970 y julio de 1999. En otras palabras: el 65% del número total de reformas se produjo en los últimos treinta años, pero solamente el 46% corresponde al periodo 1982-1999, según lo muestra la Gráfica 2:

Gráfica 2
Porcentaje de reformas constitucionales
por periodo
(1917-julio de 1999)



FUENTE: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación* 1917-1999.

La Tabla 1 indica la distribución de reformas constitucionales por materia entre 1982 y 1999:

Tabla 1
Reformas constitucionales
por materia
(1982-julio de 1999)

Materia	Número	Porcentaje
Derechos individuales y sociales	54	21.3%
Estados, municipios y Distrito Federal	13	5.1%
Economía	18	7.1%
Poder Ejecutivo	14	5.5%
Poder Legislativo	64	25.3%
Poder Judicial	42	16.6%
Nacionalidad y ciudadanía	6	2.4%
Sistema electoral	19	7.5%
Responsabilidad de servidores públicos	17	6.7%
Otras	3	1.2%

FUENTE: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación* 1982-1999.

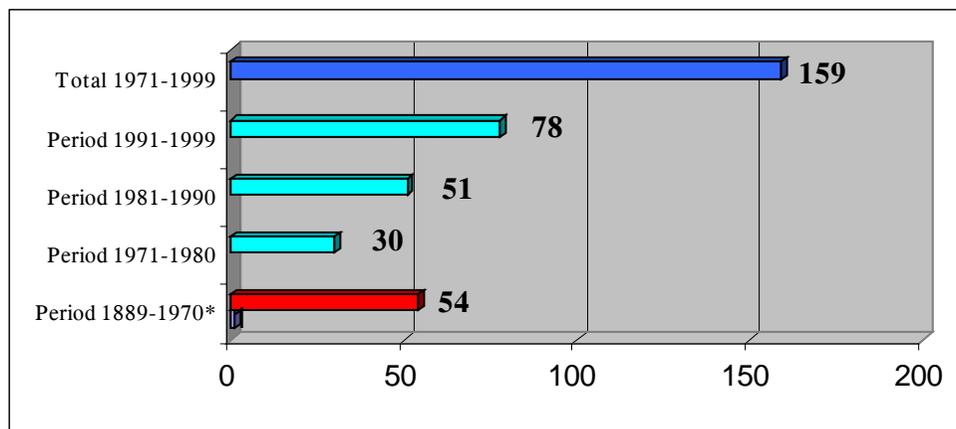
Un número importante de las reformas entre 1982 y 1999 se refiere al sistema electoral y al reforzamiento de la organización y las atribuciones del Congreso de la Unión y del Poder Judicial de la Federación. Otras reformas trascendentes tienen que ver con los derechos individuales y sociales y sus medios de protección, el sistema económico, incluyendo el control por el Estado de las áreas “estratégicas”, así como las responsabilidades de los servidores públicos. Si bien el número de reformas a los artículos económicos de la Constitución es relativamente pequeño, tales reformas tienen un impacto significativo. De hecho, durante el periodo analizado se modificaron también algunos de los principios supuestamente “intocables” de la Revolución incorporados en la Constitución (educación, relaciones entre el Estado y las iglesias, reforma agraria y propiedad de la tierra). Podría decirse incluso que un diseño institucional “nuevo”, más complejo y moderno, se introdujo y se superpuso sobre el modelo institucional que se construyó en las décadas siguientes a la Revolución. Al menos en algunos aspectos, ambos diseños institucionales coexisten dentro de la misma Constitución (*cfr.* Díaz y Díaz 1999).

b) leyes federales

De 213 leyes federales que estaban en vigor en julio de 1999,⁹ 159 habían sido aprobadas, 34 habían sido reformadas, y 20 no habían sido modificadas en el periodo entre 1970 y 1999. En otras palabras: 75% de la legislación federal vigente había “nacido” durante el periodo que analizamos. Si a ello agregamos las 34 leyes reformadas durante el mismo periodo, el resultado será que 90% de la legislación vigente fue aprobada o modificada en los últimos treinta años. La Gráfica 3 muestra el número de leyes vigentes por periodo de aprobación:

⁹ Excluimos todas las leyes del Distrito Federal. Actualmente, las correspondientes atribuciones legislativas son compartidas, dependiendo de la materia, por el Congreso de la Unión y la Asamblea Legislativa local.

Gráfica 3
Leyes federales vigentes
por periodo de aprobación



FUENTE: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación*.

* De las 54 leyes aprobadas entre 1889 y 1970, 34 fueron reformadas entre 1971 y 1999.

En un análisis más detallado, resulta significativa una comparación entre dos periodos “activistas” de seis años. El primero va de 1971 a 1976, cuando un número importante de leyes se aprobó o reformó, introduciendo nuevas materias en el sistema jurídico mexicano, como por ejemplo, el derecho ambiental, el urbano o el económico. Durante este periodo, la legislación tendía a reforzar la intervención del Estado en la vida social y económica y había también una clara intención de renovar las leyes aprobadas antes de 1970 (por ejemplo, leyes relativas a la educación y las fuerzas armadas). El segundo periodo comprende los años entre 1991 y 1996 (los últimos cuatro del gobierno del Presidente Salinas de Gortari y los primeros dos del Presidente Zedillo). Durante este periodo observamos un giro en la orientación de las leyes, y una renovación casi completa del marco legislativo, principalmente en los sectores económico, financiero, agrícola, comercial, de servicios y de derechos humanos.¹⁰ Un porcentaje muy significativo de la legislación vigente (más del 50%) fue aprobado o modificado en este segundo periodo de seis años. La Tabla 2 muestra una comparación del número y la materia de las leyes nuevas en ambos periodos, así como el número y porcentaje de ellas todavía en vigor:

¹⁰ Un sector que muestra cambios constantes es el de la legislación sustantiva y el procedimiento penales.

Tabla 2
Comparación de leyes nuevas aprobadas
en los periodos
1971-1976 y 1991-1996

Leyes/Materia	1971-1976		1991-1996	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Número total de leyes aprobadas	56	100%	64	100%
Número total de leyes todavía en vigor	21	39.6%	63	98.4%
Agricultura	2	3.8%	1	1.6%
Empresas	1	1.9%	3	4.7%
Comunicaciones y transportes	0	0.0%	7	10.9%
Derecho penal	3	5.7%	3	4.7%
Economía	6	11.3%	13	20.3%
Educación e investigación	8	15.1%	1	1.6%
Electoral	1	1.9%	1	1.6%
Servicios financieros	3	5.7%	1	1.6%
Fiscal	9	17.0%	5	7.8%
Salud	2	3.8%	2	3.1%
Derechos humanos	1	1.9%	5	7.8%
Poder Judicial	0	0.0%	4	6.3%
Trabajo y seguridad social	3	5.7%	2	3.1%
Fuerzas armadas	2	3.8%	1	1.6%
Recursos naturales y medio ambiente	6	11.3%	6	9.4%
Derecho privado	1	1.9%	0	0.0%
Administración Pública	4	7.5%	5	7.8%
Otra	4	7.5%	4	6.3%

FUENTE: elaboración propia con base en el *Diario Oficial de la Federación* 1971-1976 y 1991-1996.

2. El enfoque cualitativo

Entre 1970 y 1999 se produjeron importantes cambios cualitativos en el papel de la Constitución, el proceso legislativo, la calidad técnica y la orientación sustantiva general de la legislación.

a) hacia una Constitución normativa

Es un lugar común escuchar en México que la Constitución de 1917 no ha sido una Constitución “normativa”, es decir, una Constitución que realmente regule el proceso político y sea aplicada y respetada como Ley Suprema. Por el contrario, una opinión muy extendida encuentra una distancia considerable entre el texto constitucional y el proceso político y jurídico. Esta distancia se explica, en última instancia, por la naturaleza autoritaria del régimen, que ha sido capaz de instrumentalizar y cambiar a voluntad la Constitución, en lugar de subordinarse a ella.¹¹

¹¹ La mayoría de los académicos comparte esta percepción, pero sus opiniones varían en relación con los orígenes y la profundidad de la separación. Algunos constitucionanlistas sitúan completamente la cuestión de la naturaleza

Obviamente, la distancia ha existido y sigue existiendo, como en todas partes, pero esto no justifica negar todo valor normativo a la Constitución. La Constitución de 1917 ha sido una Constitución “normativa”, en la medida en que reflejaba un arreglo político básico, así como valores sociales fundamentales, los que de manera efectiva canalizaron la vida institucional mexicana por largo tiempo. Dentro de este arreglo básico había amplio espacio para la oportunidad política, la que requería la frecuente reforma de la Constitución. Sin embargo, cualquier intento de cambiar o sobrepasar los puntos de referencia definitorios de este arreglo (por ejemplo, la prohibición de la reelección presidencial, las garantías individuales, o el régimen de propiedad) o bien eran motivo de fracaso o eran revertidos algún tiempo después.¹²

No resulta sorprendente que los constitucionalistas, en su mayoría, tendieran a tener una visión “política” de la Constitución, en el sentido de que abordaban las cuestiones constitucionales en términos de su significado político, más que como problemas para una interpretación técnico-jurídica.¹³ Sin embargo, el cambio político y social parece requerir ahora que la Constitución comience a operar como Constitución normativa en un sentido técnico estricto. Esto es lo que está ocurriendo, y de ello ofrecemos dos claros ejemplos:

Nos referimos en primer lugar al *sistema electoral*. Las disposiciones constitucionales y legales que regulan las elecciones federales se han convertido en normativas en un doble sentido: por un lado, han sido producto de un proceso de democratización política, en el que los actores políticos aceptan y reconocen cada vez más la legitimidad de los resultados de las elecciones. Esta actitud ha sido promovida por la creciente participación de los partidos políticos en el diseño de las leyes e instituciones electorales. En 1996, como culminación de un proceso de cambios de casi veinte años, los tres principales partidos políticos nacionales acordaron un muy importante paquete de reformas constitucionales en relación con los procesos electorales federales. Esta reforma incluyó, por primera vez, la revisión judicial de la constitucionalidad de las leyes electorales y de las resoluciones definitivas de las autoridades electorales locales. Se puede decir que hasta ese momento, las disposiciones electorales de la Constitución no eran normativas, en el sentido de que no existía ningún recurso jurídico efectivo para hacerlas cumplir.¹⁴

El segundo ejemplo se refiere a la función cada vez más activa de la Suprema Corte en el campo de la *interpretación constitucional*. La reforma judicial de 1994 introdujo nuevos medios de defensa de la Constitución (las controversias constitucionales y las acciones de

normativa de la Constitución en el proceso político. Por lo tanto, su apreciación en este sentido depende directamente de su juicio en relación con las cualidades democráticas de la política mexicana. Otros autores, sin dejar de reconocer las deficiencias democráticas del régimen y la influencia de los factores extraconstitucionales en la vida constitucional, sostienen que la Constitución tiene, en términos generales, un valor normativo que ha contribuido a la estabilidad y el desarrollo de la vida social y política.

¹² Ejemplos: la reelección presidencial (1927-1933); la “educación socialista” (1934-1946); la inamovilidad de los jueces federales (1934-1944). (La primera fecha se refiere al cambio del texto original de la Constitución de 1917, y la segunda, a la supresión de dicho cambio.)

¹³ Cossío Díaz (1998).

¹⁴ De la Peza (1999, 335).

inconstitucionalidad)¹⁵ a través de los cuales la Corte puede empezar a desempeñar un rol más prominente en la vida constitucional y en la aplicación de las normas constitucionales.¹⁶

Al mismo tiempo, la tendencia hacia una Constitución más normativa ha puesto de manifiesto los defectos técnicos de la Constitución misma y la carencia de reflexión y de experiencia respecto de los problemas técnicos y políticos que plantea la interpretación constitucional.

b) el proceso legislativo

Cuando menos desde los años cuarenta y hasta 1997, el proceso legislativo federal estuvo claramente controlado por el Presidente de la República. El partido gobernante (el PRI) tenía la mayoría en ambas cámaras del Congreso de la Unión y, a su vez, el partido y el Congreso estaban subordinados políticamente al Presidente. Las iniciativas de ley, incluyendo los proyectos de reforma constitucional, eran preparadas por las dependencias administrativas, así como por la oficina de la Presidencia. De acuerdo con algunos de nuestros entrevistados, hasta el dictamen de las iniciativas que debe elaborar el Congreso era frecuentemente preparado por funcionarios de la administración. En otras palabras, las iniciativas legislativas del Presidente no enfrentaban mayores obstáculos políticos, y el Presidente lograba que el Congreso aprobara las leyes que él consideraba convenientes para llevar a cabo sus políticas. Uno de nuestros entrevistados advertía incluso un revelador paralelismo entre el proceso legislativo así descrito y el absolutismo europeo: “el Presidente (el rey), rodeado por el grupo de sus expertos, creaba un orden racional, con pretensiones de universalidad, para un mundo caótico (el país)”.

En la realidad, el proceso legislativo no era tan simple como parece, es decir, que la voluntad presidencial haya sido necesaria y suficiente para aprobar la legislación. Más bien, había modalidades significativas, dependiendo de las circunstancias políticas y del perfil particular del gobierno en turno. En la mayoría de los casos, durante la elaboración de las iniciativas se realizaba un proceso de consulta amplio, aunque cerrado, con los grupos de interés y los funcionarios de gobierno, antes de su envío al Congreso.¹⁷ Este proceso “informal” de consulta y discusión facilitaba el compromiso cuando era necesario y permitía obtener soluciones “razonables y practicables”. En otros casos, el Congreso, o de manera más precisa, sus miembros que representaban intereses específicos, desempeñaban un papel en la negociación de las modificaciones. Sin embargo, el Presidente seguía siendo al árbitro último y su decisión era definitiva.

Este tipo de proceso legislativo permitía un control más riguroso de los aspectos técnicos de la legislación. En todo caso, la forma y las consideraciones de técnica jurídica desempeñaban un papel importante ya por el hecho de que la mayoría de los tomadores de decisiones, incluyendo al Presidente mismo, habían tenido una formación jurídica. También tiene que tomarse en cuenta que tanto el universo regulado como el número de participantes eran relativamente reducidos.

¹⁵ Véase Fix Fierro (1998a).

¹⁶ Entre otros ejemplos, citamos el caso reciente de un presidente municipal que fue destituido por el Congreso local y reinstalado posteriormente por la Suprema Corte.

¹⁷ Contamos con la versión de primera mano de este proceso del ex presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). Véase De la Madrid Hurtado (1998, 3 ss.).

Este modo de “hacer las cosas” empezó a cambiar gradualmente durante el periodo que estamos analizando. El tamaño y la complejidad crecientes de la sociedad mexicana, así como el proceso de reforma política y económica de los últimos años, generaron la necesidad de legislar intensivamente en relación con cuestiones nuevas, más técnicas, y relativamente desconocidas para la profesión jurídica mexicana.¹⁸ Puesto que el número y las capacidades técnicas de los juristas eran limitadas (véase *infra*), y tomando en consideración que durante los últimos diez años los tomadores de decisiones de última instancia ya no han sido abogados, no resulta sorprendente que se tenga la percepción de que el nivel técnico de las leyes y los reglamentos nuevos haya decrecido.¹⁹ Ya en los años setenta había la percepción de una creciente proliferación y dispersión de las leyes y los reglamentos, las cuales eran contrarias al ideal de la codificación y el orden sistemáticos (Vázquez Pando 1978, 116 s.).

Otra transformación importante consiste en la creciente participación de actores sociales y políticos en el proceso legislativo y regulatorio. En la arena política, los cambios en la composición del Congreso²⁰ han producido una transformación de primer orden en el proceso legislativo. Si bien la mayoría de las iniciativas legislativas siguen siendo enviadas por la administración, ya no está garantizada su aprobación casi automática por el Congreso. Las cámaras del Congreso, a través de negociaciones realizadas entre los partidos políticos, así como entre estos últimos y el Ejecutivo, cada vez introducen más cambios en los proyectos del Presidente.²¹

Por otra parte, y de manera especial en asuntos socialmente sensibles, o en aquellos con implicaciones internacionales, también se ha incrementado significativamente la participación de los grupos de interés y de las ONG en el proceso legislativo. Encontramos ejemplos recientes de esta tendencia en la discusión y aprobación de las reformas a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente y a la Ley Cinematográfica. También se reconoce cada vez más el principio de transparencia, el cual se ha establecido de manera tímida en algunas leyes y reglamentos.

Una vez más, se nos dice que el nivel técnico de la legislación disminuye en la medida en que una ley en particular incorpore compromisos políticos. Uno de nuestros entrevistados lo dice de este modo: “El proceso legislativo se ha convertido en una tarea de lograr consenso, más que una tarea técnica”. Otro factor que contribuye al nivel técnico relativamente bajo de la legislación es la casi total ausencia de apoyo técnico a las actividades del Congreso, apoyo que contribuiría a la “traducción jurídica” de la labor política de sus miembros.

¹⁸ Ejemplos: legislación en materia de competencia económica y prácticas desleales de comercio internacional, medio ambiente y normas técnicas.

¹⁹ Esta opinión la escuchamos en varias entrevistas.

²⁰ La presencia de los partidos de oposición en el Congreso de la Unión se ha incrementado considerablemente desde 1988. En las elecciones federales de 1997, el partido gobernante (PRI) perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, si bien la conservó en la Cámara de Senadores.

²¹ Hay numerosos ejemplos recientes. Véase Berrueco García (1997) en relación con la Ley de Telecomunicaciones. También contamos con algunos datos sobre el proceso de reformas a la legislación penal federal entre 1982 y 1988. De 82 decretos de reforma, 76 fueron iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal y el resto por miembros de la legislatura. En la cámara de origen se introdujeron cambios a 63 de las 82 iniciativas, en su mayoría por las comisiones. En cambio, la cámara revisora introdujo cambios sólo en dos ocasiones. Véase Raigosa (1995, 213 s.). Existe otro estudio interesante (Díaz Cayeros/Magaloni 1998), que examina los cambios introducidos en el proyecto de presupuesto presentado anualmente por el Presidente a la Cámara de Diputados en el periodo entre 1960 y 1994. No resulta sorprendente que los cambios se hayan hecho más frecuentes a partir de 1982.

La existencia de disposiciones jurídicas contradictorias o de fuertes ambigüedades en la ley abre un espacio para la interpretación y contribuye a fortalecer el papel de las autoridades judiciales y administrativas. Sin embargo, existe el riesgo de que la “victoria” obtenida mediante un compromiso político en la arena legislativa se vea “derrotado” a manos de los funcionarios administrativos, simplemente por las dificultades prácticas que puede enfrentar su aplicación.

Finalmente, resulta importante destacar que la apertura creciente en el proceso legislativo se halla lejos de ser una tendencia general en el sistema jurídico. En realidad, esta tendencia afecta solamente algunas áreas del derecho, aquellas en donde existe un vínculo claro entre grupos sociales particulares y la ley. En otros ámbitos, el nivel de participación es significativamente más bajo.

c) orientación

El segundo cambio significativo en la legislación mexicana ha sido una transformación de primer orden en su orientación general. Se trata de un proceso complejo, debido a una serie de factores mayormente guiados por el cambio en el modelo de desarrollo económico y en la composición de la élite política entre 1982 y 1999. En términos generales, podríamos caracterizar esta nueva orientación como la plena aceptación de una economía de mercado abierta, la reducción del tamaño (privatización) y las funciones (desregulación) del Estado, un nuevo diseño institucional que tiene el objetivo de un mayor equilibrio de los poderes frente al Ejecutivo (reformas política y judicial), así como entre los gobiernos federal, estatales y municipales, y finalmente, el reforzamiento de los derechos civiles y políticos.

Todo lo anterior tuvo un impacto directo en el sistema jurídico. Como lo hemos dicho en repetidas ocasiones, entre 1982 y 1999 se produjo una profunda transformación del derecho mexicano. El alcance de esta transformación ha sido tal que podemos decir incluso que se instaló un “nuevo derecho” (*cf.* Sáenz Arroyo 1988; Valdez Abascal/Romero Apis 1994). Este “nuevo derecho” fue menos el resultado de un designio explícito y más la consecuencia de las nuevas orientaciones políticas y económicas de la acción pública. La ausencia de un plan integral de reforma jurídica no significa que ésta no tuviera objetivos claros en términos del proceso de modernización (Valdez Abascal 1994, 46 s.).

Los cambios sustantivos en la legislación se estructuraron a lo largo de tres ejes principales. El primero pretendía crear una infraestructura jurídica más “racional” y predecible para una economía de mercado. El segundo requirió una nueva definición de las funciones y la estructura del Estado. El tercero se propuso abrir o ampliar los espacios para la acción pública de grupos e individuos (López Ayllón 1997, 203 ss.). El resultado global consistiría en una infraestructura jurídica “moderna” y “racional” para las necesidades de una economía de mercado articulada con el sistema mundial, un Estado más pequeño pero más efectivo, y una garantía más sólida de los derechos civiles y políticos de sus ciudadanos.

3. Cumplimiento de la ley

Resulta mucho más difícil evaluar el cumplimiento de la ley que la creación de las leyes y los reglamentos. Prácticamente no hay estudios empíricos sistemáticos de la aplicación de la ley,

ni siquiera en tiempos recientes. En general, hay una percepción muy extendida, en los medios de comunicación lo mismo que en la población, de que las leyes y los reglamentos no se hacen cumplir. Sin embargo, un análisis más detenido mostraría pronto que hay diferencias significativas en los niveles de cumplimiento de las leyes según el ámbito jurídico. Observamos, por ejemplo, que mientras que la legislación fiscal o sobre seguridad social normalmente se aplica, las leyes penales y laborales son consideradas, en general y por distintas razones, como ineficaces.

En este apartado ofrecemos algunos elementos que puedan ser de utilidad en la descripción y análisis generales del cumplimiento de las leyes en México. Para este efecto, hemos seleccionado tres áreas jurídicas.

a) procuración de justicia

En años recientes, una tendencia significativa en la sociedad mexicana es la percepción de tasas de criminalidad crecientes. Si bien no hay estudios empíricos que permitan un diagnóstico detallado de las causas y las tendencias en la criminalidad, algunas de las razones que más frecuentemente se mencionan como origen de la creciente delincuencia están ligadas a las crisis económicas recurrentes, a la inestabilidad política y a la falta de un aparato fuerte y eficiente que haga cumplir las leyes. Al mismo tiempo, hay una gran desconfianza hacia la policía y otros agentes de la procuración de justicia. Las encuestas de victimización son todavía escasas y de cobertura parcial. Sin embargo, muestran claramente que, en promedio, solamente un tercio de los delitos cometidos se denuncian ante las autoridades. Algunos estudios recientes han tratado de encontrar la fuente de la ineficacia del aparato de justicia penal sobre la base de las estadísticas oficiales de los delitos denunciados.

De acuerdo con uno de estos estudios (Ruiz Harrell 1996), en 1995 se denunciaron 218 599 delitos ante la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Durante el mismo año, un total de 5 479 individuos fueron consignados ante un juzgado penal. Esto significa que en aproximadamente 97.5% de todos los delitos denunciados, las autoridades fueron incapaces de identificar a las personas responsables de cometerlos, de reunir pruebas suficientes contra ellas y de detenerlas y presentarlas ante un juez. Esta situación ha empeorado a partir de 1990 (véase la Tabla 3), si bien la persecución de la delincuencia nunca ha sido muy eficaz: entre 1930 y 1990, el “índice de impunidad” nunca fue menor al 90% (Ruiz Harrell 1996, 18 ss.).

Tabla 3
Delitos en el Distrito Federal
(1990-1995)

Año	Población del Distrito Federal (en miles)	Delitos denunciados	Consignaciones	Impunidad (porcentaje)	Índice (100K)
1990	8235.7	133 352	8 392	93.71	1 619.2
1991	8284.7	136 927	6 474	95.27	1 652.8
1992	8334.0	143 999	4 467	96.90	1 727.8
1993	8383.6	137 568	4 904	96.44	1 640.9
1994	8433.5	161 496	4 170	97.42	1 914.9
1995	8483.6	218 599	5 479	96.25	2 576.7

FUENTE: Ruiz Harrell (1996, 19), con datos de INEGI y de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.

Ruiz Harrell sostiene que esta situación se explica en parte por la falta de recursos invertidos en el sistema de justicia penal. Mientras que las tasas de delitos por 100 000 habitantes permanecieron casi estables entre 1950 (1 193) y 1980 (1 190) (Ruiz Harrell 1996, 24 ss.), el número anual promedio de casos tramitados por cada agente del ministerio público pasó de alrededor de 60 en 1950 a 220 en 1995. Por el contrario el número de agentes de policía a cargo de la seguridad pública ha crecido en relación con los delitos denunciados. La ciudad de México posee incluso el número más alto de policías en comparación con otras ciudades capital. Sin embargo, la policía es sumamente ineficaz. De acuerdo con los mismos datos, en 1994 había 1 295 policías por cada 100 delincuentes consignados (Ruiz Harrell 1996, 29).

Otro estudio reciente (Zepeda Lecuona 1998) confirma las conclusiones principales de Ruiz Harrell, al mostrar de qué modo son llevadas a cabo las averiguaciones previas a cargo del ministerio público en el Distrito Federal. En 1995, de un total de 197 428 averiguaciones previas, el 79% fueron enviadas a la “reserva”; en 3.66%, fue detenido y consignado el presunto responsable ante un juez penal; en 6.3% se hizo la consignación sin detenido; en 5% se resolvió no ejercer la acción penal. La reserva significa que el ministerio público resuelve que carece de elementos o de pruebas suficientes para continuar el procedimiento. En teoría, cualquier averiguación “en la reserva” puede ser activada en cualquier momento. En la realidad, la reserva es el modo definitivo de resolución de la mayoría de las averiguaciones previas.²²

En resumen: ambos estudios encuentran la principal explicación de los altos niveles de impunidad en la ineffectividad de la policía judicial y de los agentes del ministerio público, y en su incapacidad para investigar y perseguir una proporción significativa de los delitos denunciados.

²² Un trabajo inédito de Zepeda Lecuona estima globalmente la “tasa de efectividad” de todas las procuradurías locales para el año de 1997 en 14.4%. Esta tasa significa que en solamente 14 de 100 casos, el ministerio público logró concluir la averiguación y los procedimientos de consignación.

b) protección del medio ambiente

Un estudio reciente (Canela Cacho *et al.* 1998) sobre la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), un organismo establecido en 1993 y encargado de aplicar y hacer cumplir la legislación y los reglamentos federales en la materia, podría arrojar alguna luz, así sea indirecta, sobre el cumplimiento de la ley en esta área.

El estudio analiza el funcionamiento de la Dirección General Jurídica de PROFEPA entre 1993 y 1997, empleando datos de SIGMA (Sistema de Gestión de Litigios de Medio Ambiente), una base de datos sobre los litigios llevados por la dependencia, tanto administrativos como judiciales, resultado de las inspecciones llevadas a cabo por PROFEPA y de las multas aplicadas en las mismas. Los datos indican las siguientes tendencias:

- La tasa de litigios se ha incrementado
- El monto promedio de las multas impugnadas se ha reducido
- El porcentaje de resoluciones administrativas confirmadas por el Tribunal Fiscal de la Federación se redujo de un 39% en 1992-93 a un 24% en 1996-97
- La gran mayoría de las resoluciones son impugnadas primero ante la Dirección General Jurídica de PROFEPA²³
- La tasa de asuntos ganados por la Dirección General Jurídica ante el Tribunal Fiscal es considerablemente más alta cuando la resolución fue primero objeto de un procedimiento de revisión administrativa que cuando se impugnó directamente ante el Tribunal

Estas conclusiones comprueban una serie de hechos interesantes. Primero, que en un área sensible (la protección ambiental), la aplicación de la ley a través de un organismo especializado sí existe en México.²⁴ Segundo, que este organismo administrativo utiliza sofisticada tecnología de la información que puede ayudar a mejorar su desempeño en la aplicación de la ley. Tercero, que existe un medio efectivo para controlar internamente la calidad de sus resoluciones. Y cuarto, considerando que las tasas de litigio se han incrementado y que una gran proporción de las resoluciones son anuladas por el Tribunal Fiscal de la Federación, hay razones para concluir que existe un control judicial efectivo e independiente y que los particulares encuentran suficientes incentivos para acudir a él. Otro factor que puede ayudar a explicar la alta tasa de litigios es el tipo de agentes implicados en los procedimientos (en su mayoría, empresas medianas y pequeñas), con acceso a recursos jurídicos (abogados y tribunales) para la defensa de sus intereses.

²³ De acuerdo con el derecho mexicano, un particular afectado por una resolución administrativa tiene la opción de impugnarla primero ante la autoridad que la dictó o de acudir directamente al Tribunal

²⁴ Es importante recordar que durante las negociaciones del TLCAN, uno de los más fuertes argumentos en contra del Tratado fue la presunta falta de aplicación de las leyes ambientales en México. Estos argumentos llevaron a la negociación a un acuerdo de cooperación en materia ambiental y a la creación de la Comisión Ambiental de América del Norte.

c) conflictos laborales

Otra área interesante para el análisis del cumplimiento de la ley se relaciona con los conflictos laborales. Las llamadas juntas de conciliación y arbitraje, que son en lo esencial órganos especiales para conciliar y resolver conflictos individuales y colectivos del trabajo, están compuestas por representantes del gobierno, de los trabajadores y de los patronos. Formalmente, el derecho del trabajo otorga un alto nivel de protección a los trabajadores.

Dos estudios diferentes, uno realizado a fines de los años sesenta (Gessner 1984, 72 ss.) y otro en los años noventa (Correas Vázquez 1997), ofrecen indicios sobre los modos en que se resuelven los conflictos laborales individuales ante las juntas locales. En esencia, ambos estudios muestran que la parte más significativa de dichas controversias se refieren al despido. De acuerdo con la ley, en tales casos los trabajadores tienen la opción de pedir la reinstalación en sus puestos de trabajo o una indemnización. El monto de la indemnización está fijado en la ley. Los datos indican que una buena parte de los conflictos se resuelven mediante acuerdo entre las partes y que los trabajadores normalmente aceptan una indemnización bastante inferior al monto legal, debido a que su situación los obliga al arreglo y porque los honorarios de los abogados dependen, para ambas partes, de la indemnización que se obtenga o se otorgue (Gessner 1984, 79). Esto explica por qué la indemnización efectiva es usualmente de alrededor de la mitad del monto fijado en ley. Las juntas no resuelven propiamente el conflicto, sino que constituyen un marco institucional para las negociaciones que por lo común conducen a un arreglo extra-judicial.

Estos tres ejemplos nos indican que el cumplimiento de la ley es muy diferente entre las diversas ramas del derecho. Los factores más visibles que pueden explicar las variaciones entre ellas son, primeramente, el nivel socio-económico de las partes,²⁵ los costos relativos para cada una de ellas, la calidad y la intensidad de la intervención de los abogados, la independencia y la autonomía de la autoridad o tribunal respectivos, etcétera.

C. El Poder Judicial y otras instituciones de justicia

El presente apartado abordará brevemente los procesos de cambio y continuidad en el Poder Judicial en México, así como en otras instituciones de justicia, entre 1970 y 1999, desde una triple perspectiva. Primero, analizará los “procesos de crecimiento” sufridos por el sistema de justicia. Segundo, presentará los principales cambios en estructura, organización y competencia del Poder Judicial. Tercero, ofrecerá una explicación de la función general del Poder Judicial en México durante el periodo considerado. Este panorama se concentrará en el Poder Judicial de la Federación, aunque se hará una breve referencia a los tribunales del Distrito Federal.²⁶

²⁵ Un estudio publicado originalmente a fines de los años sesenta (Bustamante 1981) sobre los niveles de corrupción en distintos tribunales concluye que dicha corrupción varía según el nivel socioeconómico de las partes en un procedimiento. No resulta sorprendente que los niveles más altos de corrupción se hayan encontrado en los tribunales penales y laborales, y los más bajos en los civiles y administrativos.

²⁶ Además de los tribunales del Poder Judicial de la Federación, existen otros tribunales federales que son de naturaleza judicial y gozan de autonomía para dictar sus fallos, pero que formalmente se integran en el Ejecutivo

1. Procesos de crecimiento

En términos muy generales, se puede decir que los tribunales mexicanos, tanto los federales como los locales, han experimentado un proceso continuo de crecimiento en los asuntos ingresados a ellos cada año durante el periodo 1970-1998. Que ello constituya una “explosión de los litigios”, como tal fenómeno ha sido definido en otros países, es algo bastante incierto, en primer lugar, y con independencia de su disponibilidad y grado de confiabilidad, porque en México no se han estudiado las estadísticas judiciales; y en segundo lugar, porque dichos procesos de crecimiento no parecen ser excepcionales si se comparan con otros procesos de crecimiento social (alfabetismo, población, urbanización, etcétera), que también han sido notables durante el mismo periodo. Sin embargo, los jueces federales y estatales se quejan frecuentemente de que tienen que soportar tremendas cargas de trabajo y, al mismo tiempo, exigen mayores recursos para hacerles frente. En efecto, la mayoría de las veces los incrementos en el número de asuntos no ha ido acompañado de un crecimiento comparable en el número de tribunales, jueces y personal judicial.

a) el Poder Judicial de la Federación

El Poder Judicial de la Federación es el organismo judicial más importante del país, pues no sólo conoce de asuntos federales ordinarios, sino que su competencia en amparo le permite revisar la legalidad y constitucionalidad de los actos de cualquier autoridad pública, incluyendo los demás tribunales federales y locales, tanto judiciales como administrativos. De hecho, la mayor parte de los asuntos de que conoce el Poder Judicial federal corresponden a su competencia en amparo, y éste es el sector en el que el crecimiento de las cargas de trabajo ha sido más evidente.

Actualmente el Poder Judicial de la Federación está compuesto por los siguientes órganos jurisdiccionales:

- La Suprema Corte de Justicia (SCJ)
- Los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC)
- Los Tribunales Unitarios de Circuito (TUC)
- Los Juzgados de Distrito (JD)
- El Tribunal Electoral (TE)

Federal. (Recientemente se viene discutiendo la conveniencia de incorporarlos al Poder Judicial de la Federación). Esos tribunales son: la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, como órgano competente para resolver conflictos laborales en ramas industriales sujetas a la jurisdicción federal; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, que resuelve también controversias laborales entre los gobiernos federal y del Distrito Federal y sus trabajadores; el Tribunal Fiscal de la Federación, establecido originalmente para resolver conflictos entre los contribuyentes y las autoridades fiscales federales, y que paulatinamente ha ido ampliando su competencia a otras materias administrativas; los tribunales militares. Los Tribunales Agrarios se establecieron apenas en 1992 para resolver toda clase de controversias relacionadas con la propiedad de la tierra. Su creación coincide con el fin oficial de la reforma agraria. Como reciente evaluación del funcionamiento de los Tribunales Agrarios véase Zepeda Lecuona (1999).

i) La *Suprema Corte de Justicia* (SCJ) es el más alto tribunal en el país. Debido a la amplitud del juicio de amparo, especialmente contra sentencias judiciales, la SCJ ha tenido que enfrentar, la mayor parte del tiempo, una “imposible tarea”, como la llamara un distinguido jurista, don Emilio Rabasa, a principios del siglo XX. La mayoría de los cambios en su composición y competencia desde 1917 se puede explicar como el intento de auxiliar a la Corte con sus crecientes cargas de trabajo, pero el alivio siempre ha sido temporal.²⁷

En 1987 se aprobó una reforma constitucional que pretendía descargar radicalmente a la SCJ de los llamados “amparos de legalidad”, es decir, de los asuntos que no son de carácter estrictamente constitucional, lo que permitió acercarse al objetivo de transformar a la Corte en un genuino tribunal constitucional. En 1994, otra reforma constitucional cambió su composición, reduciendo el número de ministros de 26 a 11. Al mismo tiempo, la reforma amplió el control constitucional a cargo de la SCJ, aproximándola aún más al modelo europeo de justicia constitucional (Fix Fierro 1998a, 6 s.).

Muy recientemente se aprobó otra reforma constitucional, a instancia de la propia SCJ. La reforma otorga a la Corte facultades para transferir a los TCC los asuntos en los que la Corte ya haya establecido jurisprudencia o aquellos que considere que no requieren su intervención, por no ser suficientemente trascendentes. La lógica detrás de este cambio es, de acuerdo con los propios ministros, permitir a la SCJ concentrar sus esfuerzos en los asuntos de constitucionalidad más relevantes, lo que deberá traer consigo una considerable reducción en la carga de trabajo del tribunal.

En la Tabla 4 se ofrece un panorama de la evolución de la carga total de trabajo de la Corte a partir de 1970:

²⁷ Conforme al texto original de la Constitución de 1917, la Corte se integraba por 11 ministros y funcionaba solamente en Pleno. En 1928 se incrementó a 16 el número de ministros y se crearon tres salas especializadas (en materia civil, penal y administrativa). En 1934 se aumentó nuevamente el número de ministros a 21 y se creó la sala en materia laboral. En 1951 se introdujeron los ministros supernumerarios (cinco), que formaban la Sala Auxiliar, y se establecieron los cinco primeros Tribunales Colegiados de Circuito, con el propósito de auxiliar a la Suprema Corte con su rezago, que por entonces asumía ya proporciones alarmantes. En 1968 se hizo una importante redistribución de competencias entre la Corte y los Tribunales Colegiados. Véase Fix Fierro (1998a and b).

Tabla 4
Carga total de trabajo de la SCJ
(1970-1998)

Año	Carga de trabajo	Egresos	Quedan
1970	14 593	8 112	6 481
1975	8 091	5 103	2 988
1980	8 519	5 183	2 657
1985	13 651	5 224	5 459
1990	9 078	6 339	2 739
1995	5 976	3 675	2 301
1998	7 442	6 107	1 335

FUENTE: *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-1998*. “Carga de trabajo” comprende los asuntos pendientes del año anterior más los nuevos ingresos.

NOTA: La diferencia entre carga de trabajo, egresos y asuntos pendientes en 1980 se debe a la reducción por inventario físico de los expedientes y por los amparos enviados tanto a las Salas de la SCJ como a los TCC. En 1985, en virtud de los cambios a la Ley Orgánica, 2 619 amparos se enviaron a los TCC, 197 amparos y 3 competencias se remitieron a la Subsecretaría de Acuerdos para su resolución con fundamento en la jurisprudencia.

La carga anual de trabajo de la SCJ disminuyó prácticamente de manera continua a partir de 1970. Esto puede deberse a los efectos de la reforma de 1968. La carga de trabajo comenzó a incrementarse a partir de 1982 (en lo que pudo haber influido la crisis económica que se inició dicho año) hasta el año de 1987. Por esta razón, en esos años y a consecuencia de las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, un buen número de amparos se transfirió a las Salas de la Corte o a los TCC.²⁸ La reforma constitucional de 1987 se reflejó en un marcado descenso en el número de amparos ante la Corte en los años subsiguientes. Las reformas de 1994 y 1996 no afectaron la competencia de la SCJ en asuntos de amparo, por lo que su carga de trabajo no cambió mayormente por tal motivo. A pesar de la reducción en el número de ministros, la SCJ ha logrado seguir reduciendo el número de asuntos pendientes al final de cada año, y en marzo de 1998 los ministros aprobaron un plan para eliminar totalmente el rezago para el año 2000.²⁹

ii) El crecimiento en el número de *tribunales de circuito y juzgados de distrito*³⁰ fue más bien modesto hasta comienzos de los años ochenta. Esto se deduce claramente de la Tabla 5, la cual presenta el número de tribunales y juzgados del Poder Judicial federal entre 1930 y 1998, el cual se compara con la población total del país.

²⁸ Por ejemplo, 3 778 en 1984 y 2 619 en 1985. Por esta razón, los egresos de la Corte no tienen correspondencia con el número de asuntos pendientes al final del año.

²⁹ Acuerdo general número 2/1998, del Tribunal Pleno, del día diez de marzo de mil novecientos noventa y ocho, para llegar al año 2000 sin rezago, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, marzo 1998, 849-901.

³⁰ Tanto los JD como los TUC son unitarios. Los TCC están integrados por tres magistrados.

Tabla 5
Número de tribunales de circuito y
de juzgados de distrito
en relación con la población
(1930-1998)

Año	JD	TCC	TUC	Población (en miles)	Población/tribunales (en miles)		
					DC	CCC	UCC
1930	46		6	16 552	360		2 759
1940	46		6	19 653	427		3 276
1950	46	5	6	25 791	561	5 158	4 299
1960	48	6	6	34 923	728	5 821	5 821
1970	55	13	9	48 225	877	3 710	5 358
1980	92	21	12	66 846	727	3 183	5 571
1990	148	66	30	81 249	549	1 231	2 708
1995	176	83	47	91 120	518	1 098	1 939
1998	188	99	49	97 590	519	986	1 992

FUENTE: elaboración propia, utilizando datos de los *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-1998*, Cossío Díaz (1996) y *México Social 1996-1998*.

El número de JD y de TUC sigue un patrón similar en relación con la población: su crecimiento es muy limitado entre 1930 y 1970, pero la población (y las cargas de trabajo, según veremos más adelante) crece de manera dramática. En 1930 había un JD y un TUC por 360 mil y por 2 millones 759 mil habitantes, respectivamente. En 1970, las cifras correspondientes eran 877 mil y 5 millones 358 mil habitantes. Después de 1970, se inicia un crecimiento moderado, especialmente en el número de JD, el cual se acelera en los setenta y de manera muy particular en los noventa. En 1998 había un JD por 518 mil habitantes, una proporción similar a la de los años cincuenta. En cambio, la relación entre los TUC y la población empezó a decrecer después de 1980, para alcanzar un nivel por debajo del de los años treinta.

El cambio más dramático afecta a los TCC. En 1951 se crearon los primeros cinco TCC, por lo que había aproximadamente uno por cada 5 millones de habitantes. Después de un ligero incremento, esta proporción empezó a descender de manera constante, hasta menos de un millón de habitantes por tribunal en 1998. Si tomamos en cuenta que se han convertido en los órganos jurisdiccionales de última instancia en un gran número de asuntos ordinarios, el número creciente de TCC significa que la administración de justicia federal se ha ido descentralizando cada vez más. Al mismo tiempo, surge el problema de las sentencias contradictorias entre estos tribunales, las que deben resueltas por la SCJ.

Según se ha comprobado respecto de los JD (CIDAC 1994, cap. 2), una importante consecuencia del crecimiento limitado en el número de tribunales fue que dichos órganos, al enfrentar cargas de trabajo crecientes y deseando, al mismo tiempo, mantener controlables los niveles de rezago, se vieron obligados a desechar un porcentaje creciente de demandas por razones de tipo procesal, es decir, sin entrar en el fondo del asunto.³¹ La proporción de amparos

³¹ El estudio de CIDAC rechaza la explicación alternativa (que las demandas son desechadas porque los abogados son incompetentes) al mostrar la estrecha correlación entre carga de trabajo, rezago y tasa de sobreseimiento. Sin

improcedentes o sobreseídos ante los JD se incrementó del 58% en 1940 al 70% en 1975, es decir, en el periodo en que el crecimiento en el número de juzgados fue casi nulo o muy moderado. El porcentaje de amparos desechados era de 73% en 1993.

Resulta interesante hacer notar que el alto nivel de amparos improcedentes y sobreseídos no disminuyó durante el periodo en que se crearon nuevos JD en forma acelerada. La razón puede ser que la carga promedio de trabajo seguía siendo alta, similar a la prevaleciente en los años setenta (véase *infra*). Segundo, a que los criterios formalistas desarrollados para el desechamiento por motivos procesales parecen haberse incorporado en las rutinas judiciales, independientemente de otras consideraciones. Y tercero, a que no existen incentivos para resolver sobre el fondo de los asuntos, considerando que el sobreseimiento es también una forma de dar definitivamente por concluido un asunto, para efectos de las estadísticas judiciales.

Otra tendencia interesante en el Poder Judicial de la Federación a partir de 1970 es el número creciente de tribunales que se han especializado en alguna materia (civil, penal, administrativa y laboral). La Tabla 6 muestra el porcentaje de TCC y JD que conocen exclusivamente de una (en ocasiones dos) materias especializadas en asuntos de amparo:³²

Tabla 6
Tribunales especializados del Poder Judicial de la Federación
(1970-1998)

Año	JD	TCC
1970	8 (14.5%)	6 (46.2%)
1975	10 (15.9%)	7 (41.2%)
1980	33 (35.9%)	9 (42.9%)
1985	30 (28.6%)	12 (38.7%)
1990	41 (27.7%)	29 (43.9%)
1995	48 (27.3%)	44 (53.0%)
1998	53 (28.2%)	55 (55.6%)

FUENTE: *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-1998.*

El Poder Judicial de la Federación ha recibido un aumento sustancial de recursos financieros a partir de mediados de los años ochenta y de manera muy particular después de 1990. Esto le ha permitido no sólo crecer en forma más rápida, sino también modernizarse de

embargo, es un hecho que los abogados interponen muchas demandas de amparo con el único propósito de retrasar otros procedimientos, por lo que no les interesa en realidad que dichos amparos se resuelvan en cuanto al fondo.

³² Puede decirse que los TUC están “especializados”, al menos en el sentido de que solamente conocen de apelaciones en asuntos federales civiles y penales. La Suprema Corte de Justicia cuenta también con salas especializadas (cuatro entre 1934 y 1995; dos solamente en la actualidad).

manera integral.³³ La evolución del presupuesto judicial federal se presenta en la Tabla 7, en valores nominales y constantes, per capita y por plaza judicial (1994):

Tabla 7
Presupuesto judicial federal
(1970-1995)

Año	Nominal (N\$)	Constant (N\$ 1994)	% Federal Budget	Per capita	Por juez federal
1970	109 736	141 161 035	0.15%	2.9	1 094 272
1975	265 358	193 544 553	0.08%	3.4	1 290 297
1980	1 000 017	237 623 021	0.06%	3.6	1 231 207
1985	15 168 687	355 360 221	0.08%	4.8	1 468 431
1990	257 000 000	427 476 548	0.13%	5.3	994 131
1995	1 385 915 000	1 026 618 913	0.39%	11.3	2 129 915

FUENTE: elaboración propia con datos de Cossío Díaz (1996).

NOTA: El presupuesto per capita y por juez se expresa en nuevos pesos constantes para el año de 1994. El número de jueces se obtiene de la suma de los ministros de la SCJ, así como de los magistrados de circuito y jueces de distrito para el año respectivo.

La Tabla precedente muestra que el presupuesto per capita creció de manera constante a partir de 1970 y que subió de manera sustancial en los años noventa. El presupuesto por juez se incrementa también entre 1970 y 1985, pero cae hasta 1990 porque el número de jueces y magistrados se incrementó más rápidamente que los recursos presupuestales. El presupuesto por juez en 1995 era casi cuatro veces el de 1970.

iii) A partir de su establecimiento en 1951, los *Tribunales Colegiados de Circuito* (TCC) ejercen competencia solamente en asuntos de amparo, como desprendimiento de la competencia de la SCJ. La distribución de los asuntos entre los TCC y la SCJ ha variado en el tiempo, de acuerdo con criterios de relevancia sustancia, procesal, social y económica. A partir de 1988, los TCC tienen la última decisión en los llamados “amparos de legalidad”, en la gran mayoría de los cuales se impugnan resoluciones de los jueces locales. La Tabla 8 muestra la evolución en el número total y promedio de asuntos ante los TCC entre 1970 y 1998:

³³ Esto incluye la modernización de la infraestructura física (edificios), la introducción de tecnologías de la información y el aumento en la planta de personal de apoyo. Desafortunadamente, no tenemos cifras para los diferentes años. A principios de 1998, el Consejo de la Judicatura Federal, que es el órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la SCJ, tenía a su cargo 14 716 personas. Consejo de la Judicatura Federal (1998, 5).

Tabla 8
Número total y promedio de asuntos
ante los TCC
(1970-1998)

Año	Carga de trabajo		Egresos		Quedan	
	Total	Promedio	Total	Promedio	Total	Promedio
1970	29 586	2 276	18 476	1 421	11 110	855
1975	26 008	1 530	19 897	1 170	6 111	360
1980	37 142	1 769	25 868	1 232	11 274	537
1985	64 633	2 084	41 119	1 326	23 514	758
1990	78 553	1 034	61 587	810	16 967	223
1995	112 684	1 358	96 981	1 168	15 703	189
1998	198 589	1 958	145 433	1 465	53 156	493

FUENTE: *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-1998.*

La Tabla muestra una tendencia general hacia el crecimiento constante de las cargas de trabajo, pero este crecimiento ha sido compensado por un aumento en el número de TCC. La carga de trabajo anual promedio ha variado significativamente, oscilando entre mil y dos mil asuntos. La carga de trabajo total de los TCC se duplicó entre 1994 y 1998. Sin embargo, el número de tribunales y el incremento en el número promedio de egresos mantuvo el número promedio de asuntos pendientes por debajo de los respectivos niveles en los años setenta (por ejemplo, 1970).

Aproximadamente dos tercios del número total de asuntos de que conocen los TCC³⁴ son los llamados amparos directos, en que se impugnan la resoluciones definitivas de los tribunales ordinarios (en su mayoría locales). Los jueces federales se quejan de que el aumento en este tipo de asuntos ha sido extraordinario y de que algo debe hacerse al respecto (por ejemplo, limitar la procedencia del amparo). Los jueces locales señalan, por su parte, que ha llegado el momento de devolver su autonomía judicial a las entidades federativas, argumentando que ya no existen las condiciones prevalecientes en el siglo XIX y que llevaron a la introducción del amparo contra sentencias judiciales.³⁵ La verdad es que se trata de un tema muy sensible, porque cualquier cambio en la situación existente significaría una transformación de primera magnitud en el Poder Judicial en México. Hasta el momento, no ha habido una discusión pública seria de la cuestión, ni se han realizado los estudios que podrían darle fundamento.

iv) Los *Tribunales Unitarios de Circuito* (TUC) son tribunales de apelación en asuntos civiles y penales federales, de los cuales predominan estos últimos, pues hasta 1995, los TUC en conjunto no resolvían ni mil asuntos civiles. La Tabla 9 muestra la evolución del total y del promedio de cargas de trabajo de los TUC entre 1970 y 1998:

³⁴ Ésta fue una proporción constante entre 1987 y 1998.

³⁵ La asociación nacional de los Tribunales Superiores de Justicia propone, en efecto, que los TCC se transformen en tribunales locales, con los magistrados y personal actuales. Véase Patiño Rodríguez (1995).

Tabla 9
Apelaciones civiles y penales
ante los TUC
(1970-1998)

Año	Carga de trabajo			Egresos			Quedan		
	Penal	Civil	Prom.	Penal	Civil	Prom.	Penal	Civil	Prom.
1970	5 422	327	639	3 933	220	461	1 489	107	177
1975	9 761	239	1 000	7 078	144	722	2 683	95	278
1980	8 197	251	704	7 273	161	619	924	90	85
1985	11 006	377	632	9 222	284	528	1 784	93	104
1990	26 505	914	914	19 856	685	685	6 649	229	229
1995	30 129	641	655	27 777	591	604	2 352	50	51
1998	33 750	689	703	30 673	626	639	3 077	63	64

FUENTE: *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-1998.*

Una vez más, la tendencia general es hacia el crecimiento de las cargas de trabajo. El número anual promedio de asuntos ha tenido mayores variaciones, de acuerdo con el crecimiento en el número de TUC. Sin embargo, también ha aumentado la productividad, por lo que el número de asuntos pendientes al final de un año fue, en promedio, menor en los noventa que en los setenta o los ochenta.

v) *Los Juzgados de Distrito (JD)* tienen competencia tanto en amparo como en asuntos federales ordinarios. Estos dos tipos de asuntos se analizarán de manera separada.

La Tabla 10 muestra la evolución de los llamados amparos indirectos (por ejemplo, aquellos que impugnan actos y resoluciones de las autoridades administrativas, incluyendo órdenes de aprehensión y resoluciones judiciales no definitivas).

Tabla 10
Número total y promedio de amparos indirectos
ante los JD
(1970-1998)

Año	Carga de trabajo			Egresos		Quedan	
	Total	Promedio	/100 K	Total	Promedio	Total	Promedio
1970	62 849	1 143	111.1	58 823	1 070	4 026	73
1975	82 040	1 302	123.0	69 923	1 110	12 117	192
1980	114 668	1 246	149.5	98 906	1 075	15 762	171
1985	155 283	1 479	188.2	136 428	1 299	18 855	180
1990	249 589	1 686	271.1	227 608	1 538	21 981	149
1995	170 947	977	169.6	155 417	888	15 530	89
1998	199 042	1 059	179.8	173 580	923	25 462	136

FUENTE: *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-1998.*

NOTA: La tasa de litigios por 100 mil habitantes ha sido calculada solamente con base en los ingresos.

El crecimiento de las cargas de trabajo es constante, con algunos saltos. En 1990, el número total de amparos era el cuádruple de 1970. El incremento en el número promedio de

ingresos, egresos y pendientes no es tan dramático, porque también aumenta el número de nuevos JD. Precisamente cuando la demanda alcanza su punto más alto, se acelera la creación de nuevos juzgados. Sin embargo, al mismo tiempo se inicia un extraño declive en la carga de trabajo, con un mínimo relativo en 1994 y un aumento gradual en los años subsecuentes (crisis de 1995). Así, en 1998, el número promedio de amparos ante los JD se encontraba por debajo de los niveles de 1970.

Si nos fijamos en su importancia según la materia, entonces los amparos más numerosos se interponen en la materia penal, seguidos por los amparos en materia administrativa, civil y laboral, en ese orden.³⁶ Si tomamos en cuenta que el número de procesos penales ante los tribunales federales y locales es relativamente bajo, en comparación con los juicios civiles (véanse más adelante los datos relativos al Distrito Federal), tendremos que concluir que el predominio de los amparos penales refleja los costos personales y económicos más altos del procedimiento penal, por lo que las personas involucradas en él tienden a utilizar mucho más este recurso.

La Tabla 11 muestra la evolución de los asuntos civiles y penales ordinarios ante los JD entre 1970 y 1998:

Tabla 11
Asuntos civiles y penales
ante los JD
(1970-1998)

Año	Carga de trabajo				Egresos			Quedan		
	Civil	Penal	Prom.	/100 K	Civil	Penal	Prom.	Civil	Penal	Prom.
1970	17 968	21 779	723	28.8	5 046	6 856	216	12 922	14 923	506
1975	10 377	35 512	728	29.3	4 527	12 411	269	5 850	23 101	460
1980	8 985	45 912	597	28.5	2 887	14 782	192	6 098	31 130	405
1985	6 575	41 622	459	20.7	1 588	11 154	121	4 987	30 668	340
1990	4 664	76 644	549	34.3	1 748	19 521	142	2 916	55 123	392
1995	4 175	108 077	641	25.8	1 506	35 481	211	2 669	72 596	430
1998	5 873	39 242	240	-28.0	2 602	29 887	173	3 271	9 355	67

FUENTE: *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-1998.*

NOTA: La tasa de litigios por 100 mil habitantes ha sido calculada solamente con base en los ingresos.

La evolución de las cargas de trabajo en los asuntos civiles y penales federales parece ser un tanto diferente a la de los amparos. Primeramente podemos observar un movimiento contrario en los asuntos civiles y penales. En la medida que se incrementan los asuntos penales, por efecto del rezago, principalmente, los juicios civiles (que comprenden los asuntos mercantiles) se reducen (de 17 968 en 1970 a apenas 3 000 en 1994). Esto significa, por un lado, que la competencia ordinaria de los JD es “residual” en relación con su competencia en amparo, es decir, que los asuntos civiles y penales tienen que “compartir” una proporción más o menos fija de los recursos de los JD. Por otro lado, en los asuntos mercantiles, que son de naturaleza federal, los demandantes tienen a “opción” de litigar también ante los tribunales locales, lo que harán

³⁶ La proporción es aproximadamente de cuatro a uno entre amparos penales y civiles, y de dos a uno entre los penales y los administrativos.

con mayor probabilidad si las cargas de trabajo de los JD se incrementan considerablemente, como ocurre aquí. Los asuntos penales pendientes también se incrementan constantemente al final de cada año, alcanzando un máximo de 86 mil a finales de 1994. El número de asuntos disminuye después de ese año, lo que refleja probablemente una “limpia” de los expedientes prescritos.

iv) El *Tribunal Electoral* (TE) si incorporó al Poder Judicial de la Federación en 1996. Después de un fracasado experimento en 1988, se estableció el Tribunal Federal Electoral en 1990 como órgano jurisdiccional autónomo para la revisión de la legalidad del proceso electoral federal. Cambios sucesivos en su organización y competencia después de 1990 hacen difícil evaluar la evolución de las cargas de trabajo y los egresos, porque los recursos y los procedimientos no son comparables. Nuestra impresión es que el actual TE ha sido eficaz en la resolución de las controversias electorales.

b) los tribunales del Distrito Federal

La imagen predominante de los tribunales de los estados y del Distrito Federal es la de un Poder Judicial con escasos recursos, sobrecargado, corrupto y políticamente subordinado. Desafortunadamente no hay sino muy escasos estudios empíricos sobre la realidad de los tribunales de las entidades federativas, los cuales confirman algunos aspectos de esa imagen (véase por ejemplo Gessner 1984; Bustamante 1981; Zepeda Lecuona 1997). Sin embargo, los Poderes Judiciales locales constituyen una realidad muy diversa y plural, por lo que resulta arriesgado hacer cualquier generalización.³⁷ En el momento actual carecemos de información completa y sistemática para analizar la evolución de los tribunales de los estados y del Distrito Federal durante todo el periodo. En este apartado, ofreceremos alguna información sobre los tribunales del Distrito Federal en el periodo de 1993 a 1998.

El Poder Judicial del Distrito Federal está compuesto por el Tribunal Superior de Justicia, los juzgados de primera instancia en asuntos civiles, mercantiles y penales, y los juzgados de paz.³⁸ El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), por su parte, está dividido en varias salas, compuestas por tres jueces y especializadas en asuntos civiles, penales y familiares. Los juzgados de primera instancia (JPI) y los juzgados de paz (JP) son unitarios. Las Tablas 12, 13 y 14 muestran la evolución de los ingresos totales, civiles y penales, en los juzgados y salas del TSJDF para el periodo 1993 a 1998:

³⁷ Un documento preparado por el Instituto de Estudios Jurídicos del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo para la reunión nacional de presidentes de Tribunales Superiores en 1999, sobre la base de un cuestionario enviado a los poderes judiciales locales, confirma esta opinión (1998). El documento muestra diferencias considerables entre las entidades federativas en relación con recursos, salarios, instituciones de capacitación, preparación del personal, mecanismos de justicia alternativa, métodos de turno de los asuntos, cargas de trabajo, servicios prestados, etcétera.

³⁸ La mayoría de los poderes judiciales de los estados sigue este modelo de competencia y organización.

Tabla 12
Asuntos ingresados a los tribunales del Distrito Federal
(1993-1998)

Año	Salas TSJDF			Juzgados de primera instancia			
	Ingresos	Egresos	Diferencia	Juzgados de paz			
				Ingresos	/100 K	Egresos	Diferencia
1993	39 375	n.d.	n.d.	205 554	2 325	n.d.	n.d.
1994	44 009	43 651	-358	237 905	2 708	256 609	18 704
1995	48 669	50 015	1 346	285 647	3 225	300 766	15 119
1996	58 209	57 424	-775	235 158	2 633	291 663	56 505
1997	57 346	55 525	-1 821	221 869	2 464	n.d.	n.d.
1998	58 770	56 111	-2 659	189 493	2 088	134 339	-55 154

FUENTE: *Informes anuales de labores del TSJDF 1993-1998.*

Tabla 13
Asuntos ingresados a las salas y juzgados civiles
del TSJDF
(1993-1998)

Año	Salas civiles TSJDF	Juzgados civiles de primera instancia		Juzgados de paz civiles	
		Total	/100 K	Total	/100 K
1993	29 915	102 611	1 177.7	15 811	181.5
1994	33 555	115 405	1 313.6	15 362	174.9
1995	37 335	134 718	1 520.9	17 969	202.9
1996	n.d.	101 732	1 139.1	33 235*	372.2
1997	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1998	44 068	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

SOURCE: *Informes anuales de labores del TSJDF 1993-1998.*

NOTA: El salto (*) en los asuntos ingresados a los juzgados de paz en 1996 se debe (y la reducción en los ingresos a los juzgados de primera instancia) se debe a un cambio en la competencia de aquellos.

Tabla 14
Asuntos ingresados a las salas y juzgados penales del TSJDF
(1993-1998)

Año	Salas penales TSJDF	Juzgados penales de primera instancia		Juzgados de paz penales	
		Total	/100 K	Total	/100 K
1993	5 073	11 824	135.7	13 710	157.4
1994	5 140	9 415	107.2	9 573	108.9
1995	5 912	12 304	138.9	10 149	114.6
1996	n.d.	14 011	156.9	10 481	117.4
1997	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1998	8 300	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

SOURCE: *Informes anuales de labores del TSJDF 1993-1998.*

Las Tablas precedentes reflejan una gran disparidad entre los ingresos civiles y los penales. Los ingresos ante las salas del TSJDF crecen constantemente, mientras que el número de asuntos ante los JP y JPI no parecen seguir un patrón constante. Otro aspecto que puede observarse es la diferencia más o menos constante entre ingresos y egresos. La existencia de un rezago considerable puede inferirse de la Tabla 12, la cual refleja intentos periódicos para reducirlo.

Desafortunadamente, los informes anuales del TSJDF no ofrecen suficiente información para calcular el número promedio de asuntos ingresados a los diversos tribunales y salas del Poder Judicial local. Sin embargo, el informe anual de 1995 nos permite dar un ejemplo de las grandes disparidades en el número promedio de asuntos que tramitan los diferentes órganos jurisdiccionales, conforme a la Tabla 15:

Tabla 15
Asuntos promedio ingresados
a los juzgados y salas del TSJDF
(1995)

Órganos jurisdiccionales (número)	Ingresos anuales promedio
Salas del TSJDF	
Civiles (7)	5 333
Familiares (2)	2 956
Penales (5)	1 084
Juzgados penales (66)	186
Juzgados civiles (56)	2 405
Juzgados del arrendamiento (23)	1 473
Juzgados de inmatriculación (4)	1 218
Juzgados familiares (40)	1 081
Juzgados de lo concursal (2)	185
Juzgados de paz (36)	781

FUENTE: cálculo propio, con datos del *Informe anual de labores del TSJDF 1995*.

Finalmente, un aspecto interesante del funcionamiento de los tribunales locales es la proporción de sus resoluciones que son impugnadas, a través del juicio de amparo, ante los tribunales federales. Aquí ofrecemos un ejemplo de una estimación muy aproximada, para un año en particular (1993), en relación con las sentencias definitivas de los tribunales del Distrito Federal. En 1993, el TSJDF dictó 26 757 sentencias definitivas, de las cuales eran penales aproximadamente 3 400. En ese mismo año se interpusieron 6 693 amparos civiles y 1 972 amparos penales ante los TCC del Primer Circuito (Distrito Federal). Esto significa una tasa de impugnación aproximada de 28.7% en asuntos civiles y de 37.1% en asuntos penales. Sin

embargo, no contamos con información sobre el modo en que se resolvieron estos amparos (Fix Fierro 1998c, 197).³⁹

c) la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Además de los procesos de crecimiento en el sistema judicial, resulta conveniente señalar que en los últimos treinta años se han establecido, o se han reformado, numerosas instituciones de justicia “informal” o “alternativa”. Mencionamos en este sentido a la Procuraduría Federal del Consumidor (1976), la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia (1974), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (1993), la Procuraduría Agraria (1951/1992).⁴⁰ Sin embargo, la institución más visible e influyente de este tipo es sin duda la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), un ombudsman nacional que se estableció en 1990 mediante decreto presidencial. Una reforma de 1992 incorporó a la CNDH a la Constitución y dispuso que los estados y el Distrito Federal crearan organismos similares en el ámbito de su competencia.

El principal campo de actividad de la CNDH consiste en la recepción de quejas de los particulares que consideren que algún funcionario o autoridades públicas han violado sus derechos constitucionales. La CNDH investiga la presunta violación, media entre las partes y las concilia, cuando es posible, y si no se alcanza ninguna solución, puede entonces dictar una recomendación pública, no obligatoria, dirigida al funcionario o autoridades responsables. La Tabla 16 ofrece un panorama del desempeño de la CNDH desde su creación hasta 1998:

Tabla 16
Quejas ante la CNDH y recomendaciones dictadas
(1990-1998)

Periodo Año	Quejas		Recomendaciones		
	Presentadas	Resueltas		Dictadas	Cumplimiento parcial/total
		Durante el proced./ Asesoría o reenvío	Falta de competencia		
1990-91	3 256	510	609	88	61
1991-92	6 988	2 091	2 915	185	148
1992-93	8 793	6 001	1 489	260	235
1993-94	8 804	7 942	1 183	267	235
1994-95	8 912	7 283	1 173	141	109
1995-96	8 357	6 929	846	116	101
1996-97	8 509	7 386	749	126	119
1997-98	8 716	6 816	487	136	117
1998	6 523	6 518	301	114	99

FUENTE: *Informes de actividades semestrales y anuales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos 1990-1998.*

³⁹ Estamos añadiendo 1 915 sentencias penales dictadas por los TUC del Primer Circuito a la estimación de la tasa de apelación.

⁴⁰ Gessner (1984, v) señala que la causa de la proliferación de instituciones de justicia alternativa en México “hay que buscarla, sobre todo, en la estructura de la sociedad mexicana, que favorece y en parte exige una terminación del pleito en el entorno social inmediato de las partes del conflicto”.

A fines de 1998, la CNDH informó que desde junio de 1990 se habían presentado en total 66 085 quejas, de las cuales 65 079, o sea, el 98.4%, habían sido resueltas y solamente 1 006 seguían siendo tramitadas (Informe de actividades de la CNDH 1998, 17). Igualmente, se habían dictado 1 380 recomendaciones, de las cuales 1 325 (96%) habían sido aceptadas por los funcionarios o autoridades respectivos, con pruebas de su cumplimiento total o parcial (*idem*, 580).

Las quejas más frecuentes se refieren a las siguientes violaciones, cometidas en su mayoría por los órganos de procuración y administración de justicia penal: detención ilegal, tortura, homicidio, abuso de autoridad, amenazas, lesiones, falsa acusación, retraso en la administración de justicia, denegación de justicia, violación de los derechos de los presos y de los pueblos indígenas, negligencia médica, y deficiencias en la ejecución de resoluciones judiciales.

Las actividades de la CNDH van más allá de la investigación de quejas de individuos o grupos.⁴¹ La CNDH ha logrado sacar a la luz pública cuestiones y problemas hasta entonces desatendidos (derechos de los presos y de los trabajadores migratorios, por ejemplo), y también ha hecho importantes propuestas que después se han adoptado como política pública o como legislación. La actuación de la Comisión demuestra igualmente la creciente importancia de la opinión pública y de la sociedad civil para la construcción del Estado de derecho.

Más aún, la CNDH ha dado acceso a la justicia a grupos de la población generalmente excluidos del acceso a los tribunales. Una encuesta voluntaria de 1 857 personas que acudieron a la Comisión entre octubre de 1994 y febrero de 1995 obtuvo los siguientes resultados (Informe de actividades de la CNDH 1994-1995, 556 ss.):

34% de la personas comparecientes⁴² declararon no tener ingresos; 11.6% recibía hasta un salario mínimo mensual;⁴³ 29.5%, entre uno y tres salarios mínimos mensuales; 8.8% entre cinco y diez. 30.2% declaró ser servidor público o trabajador de una empresa pública; 28.8% eran trabajadores por su cuenta; 17.8% realizaba ocupaciones del hogar; 10.3% declaró no tener ocupación. El 6.3% vivía en áreas rurales; 11.3%, en áreas semi-urbanas; 82.4% en áreas urbanas. Finalmente, 32.7% tenía educación primaria; 38%, educación secundaria; y 22.6% había cursado estudios superiores. Estos datos muestran claramente que las personas que acuden a la CNDH pertenecen, en su mayoría, a los niveles bajos de ingresos y de educación de la sociedad mexicana y viven predominantemente en áreas urbanas.

2. El papel del Poder Judicial 1970-1998

Es en verdad una tarea difícil intentar evaluar el papel del Poder Judicial en el sistema jurídico mexicano, así como su contribución a la sociedad mexicana, durante los últimos treinta años. Uno de nuestros entrevistados nos dijo que, a pesar del descuido relativo en que el Estado

⁴¹ Además de este función principal, la CNDH ha desarrollado programas especiales para la protección de los derechos de grupos sociales vulnerables, como periodistas, indígenas, mujeres, niños y la familia, personas desaparecidas, presos y trabajadores migratorios.

⁴² Resulta importante señalar que no todas las personas comparecientes son directamente las agraviadas, porque amigos, parientes y organizaciones sociales pueden interponer una queja en su representación.

⁴³ En la actualidad, un salario mínimo mensual equivale a unos 100 USD en la ciudad de México.

había mantenido a los tribunales, el Poder Judicial hacía una contribución muy importante a la estabilidad política y la paz social. La confirmación de esta opinión la veía en el hecho de que los ciudadanos acudieran cada vez más a los tribunales, a pesar de la desconfianza tradicional en las instituciones públicas, y esto resultaba particularmente significativo en periodos de crisis económicas recurrentes y de cambio social.

La falta de atención oficial hacia los tribunales comenzó a cambiar en los años ochenta. 1987 fue un año importante, incluso crucial. Una trascendente reforma constitucional no solamente otorgó mayores atribuciones a la Suprema Corte y al Poder Judicial de la Federación, sino que se incorporaron a la Constitución lineamientos y garantías mínimas para los poderes judiciales, los jueces y magistrados locales (Fix Fierro 1998b).

Esta tendencia continuó en los años noventa. El establecimiento, a partir de 1995, del Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno y disciplina del Poder Judicial de la Federación y de 15 entidades federativas, puede interpretarse como señal de una clara tendencia hacia mayores grados de profesionalización, tecnificación y especialización de los tribunales (Fix Fierro 1998b and 1999).⁴⁴ Al mismo tiempo, hay mayor conciencia en la sociedad y en los medios de comunicación sobre el sistema judicial. Los tribunales mismos han sido llamados, cada vez con mayor frecuencia, a resolver importantes cuestiones públicas, incluso asuntos escandalosos. Podemos mencionar un gran número de ejemplos recientes: corrupción oficial y privada, asesinatos políticos, créditos bancarios, etcétera.

La Suprema Corte desempeña cada vez más el papel de un árbitro social y político al resolver asuntos de constitucionalidad. Ejemplos recientes de las cuestiones que ha tenido que abordar se refieren a la constitucionalidad de las leyes electorales (federales y estatales); los sindicatos únicos en los organismos y dependencias públicos; los paneles binacionales del Capítulo 19 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte; los conflictos financieros y competenciales entre diferentes niveles de gobierno (en su mayoría, entre los gobiernos de los estados y sus municipios); los tratados de extradición; la intervención de las fuerzas armadas en aspectos de la seguridad pública (para un análisis de algunas de estas cuestiones, véase Fix Fierro 1998a).

Los cambios introducidos en el Poder Judicial y los ejemplos citados plantean dos preguntas de capital importancia: ¿ha mejorado el desempeño del Poder Judicial? Y, ¿está el Poder Judicial a la altura de las nuevas tareas que enfrenta? Planteamos estas preguntas a nuestros entrevistados, y no es de sorprender que hayamos recibido respuestas divergentes. Pensamos que estas divergencias no solamente se explican por la diversidad en la formación y las perspectivas de nuestros informantes, sino que reflejan también una situación en la que las “nuevas” estructuras dependen todavía de “viejas” mentalidades y tradiciones. De hecho, la reforma judicial no puede consumarse sin una transformación comparable en la enseñanza del derecho, en la profesión y en la cultura jurídicas.

Numerosas opiniones expresadas en las entrevistas señalan la preparación y la mentalidad inadecuadas de los jueces como un obstáculo mayor para un Poder Judicial que actúa ya en un nuevo ambiente. He aquí algunas de las opiniones que escuchamos al respecto:

⁴⁴ Debemos agregar que los años noventa presenciaron la plena judicialización de los asuntos electorales y los agrarios.

- Los ministros de la Suprema Corte están muy conscientes de que ese tribunal debe desempeñar un papel más importante en la vida pública mexicana, aunque no siempre están de acuerdo en el alcance de ese nuevo papel.⁴⁵ En tal sentido, andan a la búsqueda de nuevos modos de pensamiento sobre el derecho, los que pudieran contribuir a articular una función más activa de la Corte. Sin embargo, no parecen saber todavía muy bien dónde encontrar las respuestas adecuadas.
- Los jueces actúan de manera muy rutinaria. La mentalidad formalista todavía predomina entre ellos, alimentada por la falta de preparación, sobre todo en cuestiones nuevas y técnicamente complejas, y por las anticuadas leyes procesales.
- Los jueces se han vuelto expertos en el lenguaje de la técnica como neutralizador del contenido. No parecen estar dispuestos a asumir responsabilidad por sus propias decisiones, y la jurisprudencia los auxilia en esta evasión de su responsabilidad.
- Los jueces perciben todavía su función en relación con la justicia y la sociedad en términos paternalistas. Piensan que tienen que proteger al “débil” e impedir la injusticia, aún a costa de la letra o el espíritu de la ley.

Otras opiniones apuntan hacia problemas estructurales que ayudan a explicar la mentalidad y el comportamiento judiciales. Por ejemplo, se puede decir que todavía no están a la vista las consecuencias plenas de una “cultura” judicial meritocrática que debería promover el nuevo sistema de nombramiento de los jueces federales.⁴⁶ En todo caso, actualmente la alta tasa de movilidad entre ellos no les permite obtener suficiente preparación y experiencia. Y son más bien las grandes cargas de trabajo, más que un enfoque formalista, las que les impiden examinar suficientemente los asuntos.

Algunas opiniones más subrayan las dificultades que se derivan de la incorporación de instituciones extranjeras, sin suficiente consideración de sus consecuencias para el sistema jurídico mexicano. Al respecto oímos opiniones muy críticas. En relación con la Suprema Corte, se nos dijo que se había convertido en un tribunal demasiado distante de los asuntos ordinarios que interesan al ciudadano ordinario. De hecho, la reforma de 1994 no habría fortalecido realmente las atribuciones de la Corte, sino que solamente le habría conferido la oportunidad de intervenir en la política, lo que probablemente traería pocos beneficios. Desde esta perspectiva, las cuestiones sociales, políticas y económicas de la especie que ahora están llegando a la Suprema Corte deberían ser resueltas mejor por los otros poderes.

Igualmente, la introducción del Consejo de la Judicatura a nivel federal y local ha generado considerables conflictos entre esta institución y el máximo órgano judicial respectivo (la Suprema Corte y los Tribunales Superiores de Justicia). También ha reforzado las

⁴⁵ La votación en algunas de las resoluciones más controvertidas de la “nueva” Suprema Corte se divide claramente en relación con el alcance de las facultades y de la intervención de la Corte en determinadas cuestiones. Véase Fix Fierro (1998a).

⁴⁶ En el Poder Judicial de la Federación había estrechas relaciones personales entre los ministros de la Suprema Corte y los magistrados y jueces (sobre el proceso de selección, véase *infra*). La reforma de 1994 cortó radicalmente esos vínculos. En consecuencia, se nos dijo, los jueces y magistrados se sentían como “huérfanos” y “desprotegidos”. La reforma de 1999, que otorga a la Suprema Corte mayor intervención en la composición y atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal, puede verse también como intento de reestablecer de algún modo esos vínculos.

atribuciones de gobierno y administración del presidente de esos órganos jurisdiccionales, al haberlo convertido al mismo tiempo en presidente del Consejo, atribuciones que anteriormente compartía con los demás magistrados o ministros.

Estas opiniones nos sugieren que el Poder Judicial no es afectado solamente por la transición de los “viejo” hacia lo “nuevo” (una situación que se resolvería por sí misma en el curso del tiempo), sino también por un desacuerdo sobre la conveniencia y la instrumentación específica del cambio. Dicho en otras palabras: un sector importante de la profesión jurídica tiene razones para pensar que los problemas residen más bien en el tipo y la dirección del cambio, antes que en las deficiencias del sistema anterior. Nosotros suponemos que esta idea conducirá al intento de hacer “ajustes” a las nuevas estructuras, incrementando quizá las ambigüedades y contradicciones de la situación presente.⁴⁷

D. Enseñanza del derecho y ciencia jurídica

1. Panorama general

Tradicionalmente, el estudio del derecho ha sido una opción principal para los estudiantes universitarios en México. Como se explica en otra parte, una buena proporción de la élite política y burocrática del país provenía, hasta no hace mucho tiempo, de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional. Claramente, el estudio del derecho era mucho más que una carrera universitaria con el objetivo del ejercicio profesional. Se trataba más bien, por así decirlo, de un entrenamiento especializado en el lenguaje del Estado y en la tecnología básica de la organización social, pues ésta era la función principal que se esperaba del derecho. Más aún, el estudio del derecho es todavía considerado socialmente como una vía privilegiada a la riqueza, el prestigio social y el poder político. Así, el papel más amplio que desempeña el derecho en la vida social ha influido en la organización de la enseñanza y la profesión jurídicas hasta la fecha. En este apartado intentamos identificar los cambios y las continuidades en la enseñanza del derecho a partir de 1970.

a) estudiantes de derecho

El primer aspecto importante que hay que examinar es el del número de estudiantes de derecho. Desafortunadamente, no tenemos cifras completas para todo el periodo, pero si podemos documentar algunos fenómenos importantes de los años noventa.

Primeramente hay que hacer notar que el número y la proporción de estudiantes en la educación superior se incrementó visiblemente en los años setenta y ochenta. En 1970 había 210 111 estudiantes universitarios (aproximadamente el 0.45% de la población), número que se

⁴⁷ Un buen ejemplo de ello lo tenemos ya en la reforma del Consejo de la Judicatura Federal (1999), reforma mediante la cual, como ya se dijo, la Suprema Corte adquiere un claro predominio sobre la composición y el funcionamiento de ese órgano. Las ambigüedades en lo que se refiere a la carrera judicial ya están también a la vista, pues los primeros concursos “de oposición” organizados por el nuevo Consejo son una mezcla algo incómoda (y de momento, no prevista en la ley) del viejo y el nuevo sistema de designación de los jueces.

incrementó a 731 291 en 1980 (alrededor de 1.1% de la población) y a 1 310 229 en 1997 (un 1.5% de la población total) (Anuario estadístico ANUIES 1997).

Los estudiantes de derecho han representado siempre una proporción significativa del número total de estudiantes universitarios. En 1991 había un total de 111 025 estudiantes de derecho, o sea, un 10% del total de un millón 100 mil estudiantes en la licenciatura. Esto correspondía a una proporción de 132 estudiantes de derecho por 100 000 habitantes. 45 434 de esos estudiantes eran mujeres (41%). En 1990, 12 781 estudiantes egresaron de las escuelas de derecho, pero menos de la mitad (6 077) obtuvo el título, reconocido por el Estado, que autoriza al ejercicio de la profesión (Anuario estadístico ANUIES 1991).

En 1997, el número total de estudiantes de derecho se había incrementado a 155 332, es decir, un 40% más que seis años atrás. La licenciatura en derecho era la segunda disciplina universitaria más demandada, después de contaduría (157 378 estudiantes) y bastante por encima de administración, con 130 425 estudiantes, y medicina, con 57 767. El porcentaje de estudiantes de derecho en la población universitaria total se elevó a 11.9%, y la proporción de mujeres entre aquéllos se incrementó también al 46.7% (72 585) (Anuario estadístico ANUIES 1997). En ese año había entonces 162 estudiantes de derecho por 100 000 habitantes.

En 1996, 20 983 estudiantes concluyeron sus estudios de derecho (de ellos, 9 592 mujeres, o el 45.7%), pero solamente 10 960 obtuvieron su título (52.2% del total de egresados; entre ellos, 4605 mujeres, o 42%). Si bien no contamos con cifras que nos permitan comparar con otras disciplinas en los años previos, resulta interesante hacer notar que un número considerable de estudiantes de derecho no termina sus estudios (entre un 35% y un 40%).⁴⁸ En contraste, en medicina hay una proporción más alta de estudiantes que concluyen sus estudios y que obtienen su título (un 80%, en ambos casos, para 1996). De los que concluyen sus estudios de derecho, apenas la mitad satisface todos los requisitos para la obtención del título y el ejercicio profesional. Debe señalarse, sin embargo, que si un estudiante de derecho no cumple con todos estos requisitos, no necesariamente está impedido para ejercer la profesión. En México, los abogados no tienen el monopolio de la asesoría jurídica ni se requiere el título para representar clientes en asuntos penales y laborales.

b) escuelas de derecho

¿Cuántas escuelas de derecho hay en México y a qué tipo de régimen, público o privado, pertenecen? Una vez más, no contamos con cifras para todo el periodo. No obstante, sería correcto decir que hasta los ochenta, la gran mayoría de los estudiantes de derecho acudía a las universidades públicas (la Facultad de Derecho más grande era sin duda la de la UNAM, con unos 10 000 estudiantes) y solamente una proporción muy pequeña de ellos asistía a escuelas privadas (ya fueran escuelas independientes o parte de una universidad privada). La mayoría de las más prestigiadas y conocidas entre las escuelas de derecho privadas se han establecido a partir de los años sesenta, aunque la explosión en el número de planteles y de estudiantes se ha dado en los noventa.

⁴⁸ Se trata de una estimación muy aproximada. La carrera de derecho dura en general cinco años, por lo que cada año debería egresar un quinto de los estudiantes inscritos en las escuelas de derecho. Calculamos entonces la diferencia entre el “deber ser” y el “ser”.

En 1991, de 1 091 324 estudiantes en licenciatura, 81.7% asistía a universidades públicas y el 18.3% restante, a las privadas. En 1997, la proporción de estudiantes en escuelas privadas se había elevado al 24%. Al carecer de datos específicos, aplicamos estos porcentajes a los estudiantes de derecho. Tenemos así que en 1991 había 90 707 estudiantes de derecho en escuelas de derecho públicas y 20 318 en las privadas. En 1997, las cifras correspondientes habrían sido 118 052 estudiantes de derecho en las universidades públicas y 37 280 en las privadas. Esto significa que las inscripciones en las escuelas públicas creció un 30%, pero el aumento en las privadas fue de un 90%.

Las escuelas de derecho privadas no solamente han crecido más rápidamente que las públicas, sino que su número se ha multiplicado también de manera explosiva. En 1991 había 119 planteles que ofrecían la carrera de derecho en el país,⁴⁹ y este número se había elevado a 309 en 1997 (Anuarios estadísticos ANUIES 1991; 1997). Casi todas las nuevas escuelas son pequeños planteles privados.

c) especialización jurídica

Otra tendencia importante en la enseñanza del derecho es el establecimiento de instituciones de estudios especializados de posgrado. Puesto que el título para ejercer la profesión no requiere preparación especializada para desempeñar las diversas actividades jurídicas (juez, ministerio público, abogado, con la solitaria excepción de los notarios en el Distrito Federal), esta función ha sido cumplida principalmente por los estudios de posgrado de tiempo parcial (especialidades, maestrías y doctorado) en las universidades.

Los estudios de posgrado en derecho han experimentado también un considerable crecimiento. El programa más antiguo e importante de estudios de posgrado en derecho pertenece a la Facultad de Derecho de la UNAM (desde 1951). Actualmente, esta institución ofrece nueve especialidades (en derecho constitucional, administrativo, privado, penal, etcétera), además de la maestría y el doctorado.⁵⁰ Otras universidades públicas fuera de la ciudad de México han establecido también programas de posgrado, los cuales se imparten principalmente los fines de semana (viernes y sábados), tanto por profesores locales como por “importados”.⁵¹ También las universidades privadas han abierto sus programas de posgrado, en la ciudad de México y en otras partes, con notable éxito. La audiencia, que incluye a jueces y otros funcionarios locales, sigue creciendo. Debido a que la mayoría de los estudiantes ya son profesionales en ejercicio, las universidades privadas (en buena medida también las públicas) pueden cobrar cuotas relativamente altas, lo que les permite contratar académicos y profesionales prestigiados, tanto locales como “importados”, por lo común, para impartir sesiones de fin de semana.

No solamente se han expandido los programas de posgrado de las universidades. También hay una tendencia visible al establecimiento de diversos centros, institutos o escuelas

⁴⁹ Nosotros contabilizamos el número total de “planteles”. La misma universidad o escuela de derecho pueden tener varios planteles en una misma entidad federativa.

⁵⁰ Sin embargo, se nos indicó que, paradójicamente, mientras las especialidades en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional se crearon con el propósito de solucionar los problemas de la formación especializada para la práctica profesional, frecuentemente se prefieren los grados más académicos, por razones de prestigio.

⁵¹ El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) cuenta con un programa específico para apoyar los programas de posgrado fuera de la ciudad de México, siempre que se satisfagan ciertos requisitos.

para la impartición de enseñanza jurídica especializada. Actualmente, los Poderes Judiciales federal y de las entidades federativas han ido creando sus propias escuelas judiciales. El Poder Judicial de la Federación estableció el Instituto de Especialización Judicial en 1978. Este Instituto ofrece un curso regular anual desde 1983. En 1995 cambió su nombre a Instituto de la Judicatura Federal, y ha ampliado sus cursos tanto en la ciudad de México como fuera de la capital. El Tribunal Electoral tiene su propio Centro de Documentación y Capacitación Electoral, establecido en 1990. Otros tribunales federales, como el Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales Agrarios, han establecido también sus propios centros de especialización.

Los Poderes Judiciales locales han seguido esta tendencia. En 1997, de 32 Poderes Judiciales locales, al menos 23 habían establecido algún instituto, centro o dependencia encargado de la la preparación especializada de sus integrantes (Fix Fierro 1999). Esto no significa, sin embargo, que todas estas instituciones estén funcionando regulamente o que satisfagan las necesidades de la educación judicial.

No obstante todos estos avances, y con algunas excepciones locales (y casi siempre respecto de los jueces menores), llevar cursos especializados no es todavía requisito indispensable para ser juez en México, como tampoco existe el requisito de asistir a programas de educación continua o actualización de manera periódica.

La Procuraduría General de la República estableció el Instituto Nacional de Ciencias Penales en 1976. Este instituto organiza, entre otras actividades, cursos obligatorios para los agentes del ministerio público federal.

d) ciencia jurídica

Un indicador significativo de la creciente importancia de la ciencia jurídica en los últimos treinta años es la producción de libros y materiales jurídicos. El número de casas editoriales, de autores y títulos, ha crecido considerablemente durante este periodo, y de manera especial en los últimos quince años. Por ejemplo, hemos identificado al menos diez editores importantes que han iniciado sus propias series de publicaciones jurídicas desde los años setenta.⁵² Estas nuevas series se agregan a las de editoriales más antiguas, como la UNAM y Porrúa, al número creciente de publicaciones por instituciones públicas tales como la Suprema Corte de Justicia o la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y a las revistas y publicaciones periódicas de las más importantes escuelas, públicas y privadas, de derecho. La siguiente tabla frece un ejemplo del crecimiento del número de autores y títulos, tomando los incluidos en una de las más antiguas e importantes series jurídica de una casa editorial particular:

⁵² Estos editores son: ABZ, Distribuciones Fontamara, Fondo de Cultura Económica, Harla/Oxford University Press, McGraw-Hill, Miguel Ángel Porrúa, Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana, Themis, Trillas.

Tabla 17
Autores y títulos de la
“Biblioteca jurídica Porrúa”
(1975-1997)

	1975	1980	1986	1992	1997
Autores/ Co-autores	115	146	196	261	335
Títulos	175	226	354	466	603

FUENTE: elaboración propia, con base en el anexo comercial de la serie “Leyes y códigos de México”, México, Porrúa.

La Biblioteca Jurídica Porrúa incluye mayormente autores mexicanos, con traducciones ocasionales de obras extranjeras. La mayoría de los títulos de la serie está destinada a la docencia. La serie comprende también compilaciones y comentarios de legislación y jurisprudencia. Las series jurídicas de otras casas editoriales presentan un perfil similar.

De manera más general, hemos identificado las siguientes categorías de publicaciones jurídicas en el mercado mexicano:

- Compilaciones de legislación y jurisprudencia (comentadas o no)
- Manuales para la enseñanza
- Doctrina jurídica tradicional (tratados generales en derecho civil, penal, administrativo, etcétera)
- Traducciones de obras jurídicas extranjeras
- Libros jurídicos importados (casi exclusivamente de España y Argentina)
- Publicaciones periódicas (revistas, anuarios, etcétera)
- Obras de investigación jurídica (es decir, producción de nuevo conocimiento)

Nuestra impresión es que, antes como ahora, las primeras dos categorías predominan, es decir, que la mayoría de los libros jurídicos tiene una fuerte orientación doctrinal (en oposición a una orientación práctica) y están destinados a la docencia.⁵³ También pensamos que, a pesar del considerable crecimiento en el número de autores y títulos, el mercado de libros jurídicos sigue siendo muy pequeño y claramente insuficiente. Esto se deduce de los tirajes generalmente bajos, de la falta de bibliotecas y librerías especializadas fuera de la ciudad de México, y del hecho de que la mayoría de las editoriales se “especializa” en la publicación de obras producidas por profesores de las principales escuelas de derecho.

⁵³ Muchos profesionistas piensan que la mayoría de los libros jurídicos no son útiles en la solución de los problemas planteados por la práctica profesional.

2. Orientación y calidad

Por mucho tiempo, la Facultad de Derecho de la UNAM desempeñó el liderazgo en la enseñanza del derecho. No sólo se trataba de la escuela de derecho más antigua y prestigiada del país, sino que también era la institución más grande y el centro más reconocido para el reclutamiento político (Lomnitz/Salazar 1997). En su momento, la mayoría de las escuelas de derecho privadas adoptó el plan de estudios de la UNAM e incorporó el reconocimiento de sus títulos a esa institución. Sin embargo, este liderazgo se ha visto mermado en tiempos recientes, como resultado de que numerosas universidades privadas han adoptado su propio plan de estudios y se han retirado del reconocimiento de la UNAM.

Se nos dijo en repetidas ocasiones que la educación jurídica en las universidades públicas (la UNAM y algunas universidades estatales con prestigio regional, como Guanajuato, San Luis Potosí y Morelia) era bastante buena en los cincuenta y sesenta, pero que empezó a decaer con la masificación de los años setenta.⁵⁴ Este fue un motivo importante para el crecimiento de las universidades privadas. Pero más recientemente se han impuesto límites al crecimiento de la matrícula de las escuelas de derecho públicas, lo que ha significado mayores oportunidades para la privadas. Estas escuelas privadas se han hecho atractivas, porque ofrecen una orientación profesional particular (por ejemplo, de tipo empresarial), así como la oportunidad de establecer relaciones personales significativas. Por otro lado, hay escuelas privadas que ofrecen planes de estudios más simples y cortos (por ejemplo, tres años, en lugar de los cinco tradicionales).

Preguntamos a nuestros entrevistados acerca de las formas, los contenidos y la calidad de la enseñanza jurídica. Sus respuestas no pintan un panorama color de rosa. De acuerdo con varios de ellos, la enseñanza del derecho es todavía muy tradicional, se ha estancado y transmite mayormente modelos teórico-jurídicos del siglo XIX. Los profesores no actualizan sus conocimientos y con dificultades están familiarizados con los métodos modernos de la enseñanza. Muchos estudiantes de derecho están más preocupados por su avance personal que por la práctica de una profesión, y se muestran además bastante cínicos en relación con la realidad del ejercicio profesional. La impresión general es que los egresados de la carrera no reciben una preparación buena o siquiera suficiente.⁵⁵

De hecho, resulta bastante difícil valorar la calidad de la educación jurídica. No existen criterios objetivos, formales ni informales, para evaluar a las escuelas de derecho y sus egresados.⁵⁶ Sin embargo, hay algunos elementos visibles, de continuidad más que de cambio, los cuales pueden servir para caracterizar a la enseñanza del derecho en México:

⁵⁴ Sin embargo, algunos de nuestros entrevistados señalaron tener la impresión de que, aunque reducidos en número, los estudiantes más capaces y brillantes (y quizá también los peores) seguían siendo los de la UNAM, probablemente porque su formación en esta universidad es más “ecuménica”, al transmitir una visión más completa del derecho y menos orientada a nichos específicos del mercado, como hacen las escuelas privadas.

⁵⁵ Uno de nuestros entrevistados considera que la mayoría de los egresados de las universidades públicas son incapaces de desempeñar ningún trabajo jurídico significativo, porque las escuelas de las que provienen se crearon básicamente para resolver el problema del empleo de grupos de clase media. Sin embargo, le atribuye a esta formación al menos un valor “civilizador”, en la medida que es capaz de transmitir la idea de que existen otras opciones, además de la violencia, para resolver los problemas sociales. En su opinión, la carrera de derecho sería entonces una especie de “licenciatura en civismo”.

⁵⁶ Sin embargo, sabemos que hay un esfuerzo en este sentido que lleva a cabo un organismo llamado CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación), establecido conjuntamente por las universidades y otras instituciones de educación superior, con el concurso del gobierno. CENEVAL tiene el proyecto de implantar un examen estándar para la

- La mayoría de los profesores en las escuelas de derecho no son docentes de tiempo completo, sino profesionistas que enseñan unas cuantas horas a la semana. Esto significa la alta probabilidad de que reproduzcan simplemente la educación y los valores jurídicos tradicionales.
- El número de libros jurídicos disponibles ha crecido. Sin embargo, muchos de ellos reproducen también ideas y modelos jurídicos tradicionales.⁵⁷ De hecho, el libro jurídico “clásico” de los cincuenta y sesenta se utiliza todavía ampliamente por estudiantes y profesores.
- Los métodos de enseñanza se apoyan fuertemente en exposiciones teóricas y muy raras veces se orientan por los problemas de la práctica. Tienden a presentar una visión aislada del derecho, tanto respecto de la realidad social como de otras disciplinas sociales.
- Las capacidades técnicas no son, la mayoría de las veces, el criterio decisivo para evaluar a un estudiante egresado. Puesto que la profesión jurídica está todavía altamente permeada por relaciones personales y sociales, las escuelas de derecho desempeñan una importante función como centros de reclutamiento. Por otra parte, las habilidades que se esperan de un egresado en derecho son aparentemente tan básicas, que la calidad de la educación anterior a la profesional puede ser mucho más determinante para el reclutamiento.

Si la calidad de la enseñanza del derecho es generalmente baja, y si las capacidades técnicas no resultan determinantes para la práctica, ¿entonces cómo puede sostenerse un sistema jurídico que se ha vuelto técnicamente más demandante? Es muy obvio, como nos dijeron varios de los entrevistados, que algunos pequeños sectores de la profesión jurídica tienen la capacidad de adaptarse rápidamente a la distancia que existe entre la enseñanza del derecho y las demandas reales de la práctica profesional, simplemente porque de ello depende su éxito profesional e incluso su supervivencia. Sin embargo, la pregunta sigue abierta para el grueso de la profesión jurídica.

evaluación de los egresados de la carrera de derecho en el año 2000. Sobre el CENEVAL puede verse Gago Huguet (1999).

⁵⁷ Un análisis preliminar de 43 manuales de derecho por los más reconocidos autores y pertenecientes a 11 ramas del derecho, en relación con sus fundamentos teóricos y metodológicos, concluye que, en términos generales, la doctrina jurídica mexicana no toma en cuenta las contribuciones de los cuatro teóricos del derecho más prominentes del siglo XX (Hans Kelsen, Alf Ross, H.L.A. Hart y Norberto Bobbio), pues solamente dos autores basaban explícitamente sus doctrinas en dichas contribuciones. Sin embargo, se cita frecuentemente a otros autores importantes, tales como Ihering, Jellinek, Duguit, Savigny, Gény, así como filósofos como Kant, Bentham, Santo Tomás de Aquino, Locke, Rousseau, etcétera (nótese que se trata de autores más antiguos). Donde hay elementos teóricos, éstos pertenecen generalmente a la rama particular que se trate, no a la teoría general del derecho. El estudio concluye, por tanto, que los autores mexicanos no recurren a la teoría general del derecho como fundamento teórico y metodológico de sus ideas, sino a teorías particulares de cada campo. Esto significa, entre otras cosas, que carecen de un lenguaje común que les permita crear una doctrina jurídica más objetiva y rigurosa. Véase Cossío/Raigosa Sotelo (1998).

E. La profesión jurídica

En este apartado examinaremos algunos datos sobre la profesión jurídica. Como ocurre en otros ámbitos del sistema jurídico mexicano, la investigación empírica casi no existe, aparte de algunos estudios recientes de Dezalay y Garth (1995) y de Lomnitz y Salazar (1997).⁵⁸ En general, compartimos las principales conclusiones de estos estudios. Para efectos del presente apartado, nosotros caracterizamos a la profesión jurídica en México como una profesión segmentada, dividida y débilmente organizada. Por “profesión segmentada” queremos decir que hay una separación considerable, en formación y horizontes profesionales, entre las diferentes ramas de la profesión. La profesión se encuentra también dividida, en el sentido de que hay una marcada distinción entre una élite muy pequeña y el grueso de los profesionistas. Por último, los profesionales del derecho en general no están organizados gremialmente y, por tanto, carecen de la influencia que podrían ejercer como grupo social identificable.

1. Panorama de la profesión jurídica

En términos generales, en los últimos treinta años el número de mexicanos que había cursado estudios superiores se incrementó significativamente. En 1970, y de acuerdo con el censo general de población de ese año, el número total de profesionistas era de 267 012.⁵⁹ Esta cifra se elevó a 1 897 377 en 1990. En otras palabras, el porcentaje de profesionistas entre la población mayor de 25 años pasó de 1.6% a 5.9%.⁶⁰

Desafortunadamente, no existen datos comparativos disponibles sobre la proporción de juristas en relación con el número total de profesionistas antes de 1990. La Tabla 18 muestra la composición de la población de profesionistas en 1990, por disciplina:

⁵⁸ Ambos estudios describen el comportamiento de los profesionales del derecho en términos de un “modelo relacional” opuesto al de “Estado de derecho”, en el sentido de que el éxito profesional depende, en buena medida, de la capacidad de los abogados para construir y utilizar redes sociales personales (Lomnitz/Salazar 1997, 1).

⁵⁹ El Censo General de Población define a “profesionista” a toda persona mayor de 25 años que declare haber completado al menos cuatro años de educación superior. Conviene señalar que estos números tienen que tomarse con cautela, pues no están validados por otras fuentes.

⁶⁰ Fuente: INEGI (1993).

Tabla 18
Número y distribución de los profesionistas en México
por disciplina
(1990)

Disciplina	Profesionistas		Distribución por sexo (porcentaje por disciplina)	
		/100 K	H	M
Contaduría	201 765 (10.6%)	248.3	135 732 (67.3%)	66 033 (32.7%)
Medicina	165 185 (8.7%)	203.3	118 648 (71.8%)	46 537 (28.2%)
Derecho	141 539 (7.5%)	174.2	106 557 (75.3%)	34 982 (24.7%)
Administración	131 310 (6.9%)	161.6	91 123 (69.4%)	40 187 (30.6%)
Economía	35 695 (1.9%)	48.8	27 323 (76.5%)	8 372 (23.5%)
Ciencias sociales	29 486 (1.6%)	36.3	8 648 (29.3%)	20 838 (70.7%)
Ciencia política y administración pública	15 166 (0.8%)	18.7	9 273 (61.1%)	5 893 (38.9%)

FUENTE: INEGI (1993).

NOTA: La tabla incluye las primeras cuatro disciplinas con el mayor número de profesionistas, así como otras disciplinas próximas al derecho.

Como podemos observar, si bien en número absolutos la de derecho es la tercera profesión más importante, el número de juristas es relativamente reducido en relación con la población total (0.17% o 174.2 juristas por 100 000 habitantes). Resulta interesante hacer notar que las mujeres representan solamente el 24.7% de los juristas. Sin embargo, el porcentaje de mujeres que estudian derecho es significativamente más alto (41% en 1991 y 47% en 1996)⁶¹ y algunos datos disponibles parecen indicar que la distancia entre hombres y mujeres en la profesión jurídica se ha ido reduciendo progresivamente en los últimos diez años.⁶²

De los 141 539 profesionistas jurídicos contabilizados en el censo de 1990, 84% declararon tener ocupación, pero solamente 63.5% de estos últimos laboraban con probabilidad en actividades relacionadas directamente con el derecho (categorías de profesionistas y gobierno). Los datos disponibles no nos permiten determinar con mayor detalle las tasas reales de práctica profesional en México. La Tabla 19 resume esta situación:

⁶¹ Fuente: ANUIES (1991) y ANUIES (1997).

⁶² En 1996, el número total de estudiantes que concluyeron sus estudios de derecho fue de 20 983 (11 391 hombres y 9 592 mujeres). En el mismo años, el número total de estudiantes que cumplió con todos los requisitos para obtener su título y desempeñar la profesión fue de sólo 10 960 (6 355 hombres y 4 405 mujeres).

Tabla 19
Distribución de profesionistas ocupados por disciplina
según ocupación principal
(1990)

Disciplina	Ocupados	Profesionales	Técnicos	Educación	Funcionarios Directivos	Oficinistas
Contaduría	168 480 (83.5%)	64 520 (38.3%)	12 116 (7.2%)	4 126 (2.4%)	39 551 (23.5%)	28 462 (16.9%)
Medicina	135 703 (82.2%)	108 406 (79.9%)	2 467 (1.8%)	3 781 (2.8%)	6 195 (4.6%)	8 516 (6.3%)
Derecho	118 964 (84.0%)	61 048 (51.3%)	1 880 (1.6%)	7 993 (6.7%)	14 550 (12.2%)	20 335 (17.1%)
Administración	109 576 (83.4%)	12 329 (11.3%)	4 384 (4.0%)	4 617 (4.2%)	39 802 (36.3%)	26 529 (24.2%)
Economía	30 390 (85.1%)	4 495 (14.8%)	1 474 (4.9%)	3 230 (10.6%)	7 863 (25.9%)	8 591 (28.3%)
Ciencias sociales	22 092 (74.9%)	2 866 (13.0%)	3 407 (15.4%)	7 345 (33.2%)	1 824 (8.3%)	4 587 (20.8%)
Ciencia política/ administración pública	12 092 (79.7%)	1 469 (12.1%)	635 (5.3%)	1 089 (9.0%)	2 732 (22.6%)	3 996 (33.0%)

SOURCE: XI Censo General de Población (1990) and INEGI 1993.

NOTA: La Tabla incluye a las cuatro profesiones con el mayor número de profesionistas, así como otras disciplinas afines al derecho en México. El porcentaje en la columna “Ocupados” se refiere al número total de profesionistas de esa disciplina. Los porcentajes de las otras columnas se refieren al número total de profesionistas ocupados en esa disciplina. La columna “Profesionales” puede relacionarse o no con la práctica profesional de la disciplina respectiva.

2. La élite jurídica

Resulta difícil caracterizar el perfil general de la profesión jurídica. Algunos profesionistas trabajan en como funcionarios gubernamentales de niveles medios o bajos. Otros ejercen la profesión de manera independientes, en despachos pequeños, ocupados principalmente en asuntos civiles y penales locales. Un número relativamente reducido ocupa algún puesto como funcionario judicial o en otras tareas burocráticas de la administración de justicia. Un buen número de profesionistas del derecho está ocupado en distintos sectores de servicios no relacionados directamente con la práctica del derecho. Sin embargo, sí es posible identificar una élite jurídica bien diferenciada del grueso de los profesionistas del derecho. Aquí describiremos muy brevemente, con base en los datos disponibles, sus sectores principales, en los cuales se han producido cambios importantes en los últimos años.

a) funcionarios públicos

Hasta los años ochenta, la mayoría de los funcionarios de gobierno de los niveles más altos, incluyendo al Presidente de la República, poseían el título de licenciado en derecho. Numerosos estudios han mostrado la importancia que tenía la formación jurídica, particularmente en la Facultad de Derecho de la UNAM, como vía principal para iniciar y tener éxito en una carrera política (Smith 1979, 245 ss.). Sin embargo, resulta evidente que las capacidades técnicas

eran menos relevantes para el reclutamiento político que las redes informales creadas entre los profesores y los alumnos (Dezalay/Garth 1995, 9 s.).

A partir de 1982 se produjo un cambio significativo en la composición de la élite política en México. Los economistas y otros profesionistas empezaron a desplazar a los juristas de las posiciones más altas en el gobierno, incluyendo la Presidencia (en 1988). La Tabla 20 resume este nuevo panorama:

Tabla 20
Orígenes profesionales de los altos funcionarios públicos
en porcentajes
(1970-1995)

Periodo	Derecho	Economía	Medicina	Ingeniería	Otras
1970-1976	45	17	8	14	16
1977-1982	42	19	8	11	20
1983-1988	39	26	3	14	18
1989-1991*	23	23	6	19	29
1995*	36	32	Todas las demás 32 %		

FUENTES: Para el periodo 1970-1991 Camp (1995a). Los datos para 1995 están tomados de Camp (1995b). Si bien no todos los datos son comparables, muestran con claridad la tendencia en la composición de de la élite política mexicana.

Estos cambios en la composición de la élite han tenido varios efectos. Quizá el más importante, tendencialmente hablando, sea la emergencia de un papel más autónomo y técnico para el derecho y los juristas en el gobierno. En contraste con la élite tradicional, la nueva élite política se caracteriza por la relevancia que le reconoce a las capacidades técnicas, sobre todo en economía y administración. Para muchos de sus miembros, los juristas carecían del conocimiento técnico para “resolver problemas”. Al principio, los nuevos tomadores de decisiones desecharon al derecho como instrumento, pero rápidamente aprendieron que éste era necesario e incluso una herramienta indispensable para implementar las nuevas políticas(Dezalay/Garth 1995, 60). Esto puede abrir la puerta para un rol más “técnico” y menos político para los juristas en el gobierno,⁶³ especialmente en algunas áreas. Sin embargo, el número de juristas formados en estas nuevas cuestiones es relativamente reducido y la enseñanza jurídica tradicional todavía no proporciona este tipo de formación técnica. Por tanto, no resulta sorprendente que los “nuevos juristas” en el

⁶³ De acuerdo con uno de nuestros entrevistados, cuando los abogados dominaban los puestos gubernamentales más altos, las decisiones se tomaban siguiendo criterios políticos o jurídicos, pero en todo caso, se respetaban las formas y los procedimientos jurídicos.

gobierno sean relativamente jóvenes y que provengan preferentemente de las escuelas de derecho privadas.⁶⁴

b) jueces

También ha habido cambios significativos en el proceso de selección de los jueces. Hasta 1995, los jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación eran nombrados por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia. No había reglas explícitas, pero dentro del Poder Judicial se había desarrollado una carrera judicial informal a partir de 1944, en que se restauró la inamovilidad judicial (véase Cossío Díaz 1996). Esta carrera iba normalmente desde los cargos inferiores en los juzgados de distrito y tribunales de distrito hasta el puesto de secretario en la Suprema Corte. Desde ahí, era muy probable que los secretarios fueran nombrados jueces de distrito a propuesta de uno de los ministros. Los secretarios permanecían en la Corte por un periodo de tres a seis años, en estrecho contacto con los ministros. Durante este tiempo no sólo se formaban en el modo en que se hacían las cosas, sino que también tenían la oportunidad de “absorber”, por así decirlo, la filosofía judicial básica del Poder Judicial, a la vez que eran evaluados en cuanto a sus cualidades personales para ocupar un cargo judicial (*idem*).

Este sistema de selección de los jueces federales era altamente endogámico y jerárquico; desde el punto de vista geográfico, era diverso y móvil. La Tabla 21 resume los datos tomados de los perfiles biográficos de 96 jueces de distrito y 87 magistrados de circuito, publicados en 1984:

⁶⁴ Dezalay/Garth (1995, 58) informan que el grupo de abogados que participó en las negociaciones del TLCAN (1991-1993) tenía, en promedio, 25-27 años de edad. Nuestros datos indican que los egresados de la UNAM representaban el 26% del grupo. De ese grupo original, solamente tres abogados permanecieron en el servicio público después de 1994. Los demás trabajan actualmente ya sea en importantes despachos jurídicos o como consultores para empresas privadas. Actualmente, la oficina jurídica de las negociaciones comerciales internacionales de SECOFI está compuesta por abogados que promedian menos de treinta años de edad. Solamente uno de ellos es egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Tabla 21
Perfiles biográficos y carrera
de jueces de distrito y magistrados de circuito
(1984)

	Jueces	Magistrados
Secretarios en la Suprema Corte	75 (78%)	65 (74.7%)
Duración promedio	3.4 años	3.7 años
Lugar de origen	20 entidades	23 entidades
<i>Nacidos en el Distrito Federal</i>	16 (16.6%)	9 (10.3%)
Adscripción en lugar de origen	20 (20.8%)	11 (12.6%)
Número de adscripciones		
<i>Como jueces</i>	1.8	1.9
<i>Como magistrados</i>	--	1.9
Antigüedad en el Poder Judicial	14.6 años	21.8 años
<i>Como jueces</i>	4.3 años	5.5 años
<i>Como magistrados</i>	--	7.2 años
Edad de ingreso profesional	29.7 años	29.2 años
Edad de designación		
<i>Como jueces</i>	40.4 años	36.3 años
<i>Como magistrados</i>	---	43.7 años
Egresados de la UNAM	32 (33.3%)	34 (39%)
Poder Judicial local	37 (38.5%)	39 (44.8%)
Experiencia docente	49 (51%)	51 (58.6%)
Estudios de posgrado	16 (16.6%)	16 (18.4%)

FUENTE: elaboración propia, con datos del *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano* 1984.

NOTA: los datos relacionados con el porcentaje de jueces que laboraron en la SCJ, con experiencia en un Poder Judicial local, con docencia y estudios de posgrados, significan que *al menos* ese número de jueces y magistrados mencionaron estas actividades en su curriculum.

La Tabla confirma que la gran mayoría de jueces de distrito y magistrados de circuito habían sido secretarios en la Suprema Corte durante varios años. Jueces y magistrados provenían de 20 de las 32 entidades federativas, pero casi la mitad de todos ellos había nacido en sólo cinco entidades (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Veracruz).⁶⁵ Sorprendentemente no eran tantos los nacidos en el Distrito Federal, considerando el alto nivel de centralización política y económica en esta entidad. Los datos muestran también que los jueces y magistrados habían desarrollado casi toda su carrera profesional en el Poder Judicial de la Federación, y muchos manifestaron haber laborado, en un momento o en otro, en un Poder Judicial local. El sistema se presenta como altamente endogámico y jerárquico, porque casi todos los jueces y magistrados fueron secretarios primero, y casi todos los magistrados habían sido previamente jueces de

⁶⁵ En estos estados encontramos escuelas de derecho públicas con tradición e incluso prestigio regional.

distrito (84, esto es, el 94.7%). Por último, la Tabla enseña también la movilidad geográfica de los jueces y magistrados, ya que en ese momento, sólo una minoría se encontraba adscrita en su propio lugar de origen, y tanto jueces como magistrados ya habían sido adscritos, en promedio, en dos lugares distintos.

Después de 1984, el Poder Judicial de la Federación empezó a crecer rápidamente y el nombramiento de jueces y magistrados se aceleró. La necesidad de hacer nombramientos cada vez más frecuentes reforzó la tendencia hacia el “clientelismo” interno y a la formación de “familias” de funcionarios judiciales, encabezadas por los ministros de la Suprema Corte (Soberanes Fernández 1993, 453). La percepción de que este sistema ya no garantizaba del todo las cualidades personales y profesionales de los candidatos a un cargo judicial fue una razón de peso para la reforma judicial de 1994 (Cossío Díaz 1996, 72 s.). Esta reforma estableció al Consejo de la Judicatura Federal como órgano encargado de la administración de un sistema de selección y designación de jueces y magistrados, a través de concursos de oposición.

Entre 1996 y 1998, de entre 158 y 1 581 aspirantes, se nombró, respectivamente, a 95 magistrados de circuito y 122 jueces de distrito, a través del sistema de concursos de oposición (Melgar Adalid 1999, 114).⁶⁶ Como podemos observar, se trata de un alto número de designaciones en comparación con el número total de plazas de jueces y magistrados a finales de 1998.⁶⁷ Esto significa que casi un tercio de los magistrados y dos tercios de los jueces fueron designados en el breve periodo de sólo tres años.⁶⁸

Los datos estadísticos de los resultados de los primeros concursos de oposición en 1996 revelan posibles tendencias nuevas en la selección de los jueces y magistrados federales. La más notoria parecería ser que los concursos abrían una oportunidad más amplia para convertirse en juez a los secretarios que laboraban en juzgados y tribunales no especializados. Dicho en otras palabras: los secretarios de la Suprema Corte ya no tenían la misma probabilidad de convertirse en jueces de distrito que les confería el antiguo sistema. De hecho, más bien se encontraban en desventaja (como lo estaban los secretarios de juzgados o tribunales especializados, pero no en materia penal), pues la mayor parte de los asuntos que tramitan los juzgados de distrito mixtos son predominantemente de naturaleza penal. Por otra parte, el nuevo sistema podría contribuir a reforzar la independencia interna de los jueces, en la medida que ya no “debieran” su nombramiento a nadie sino a sus propios méritos, y a generar una mayor diversidad en sus antecedentes personales y profesionales.

Los primeros “concursos” de designación de jueces y magistrados llevados a cabo por el Consejo de la Judicatura después de la reforma de 1999 parecerían indicar el propósito de hacer

⁶⁶ La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación prevé la posibilidad de concursos “abiertos”, en los que participarían aspirantes externos. Hasta la fecha, no se ha hecho uso de esta posibilidad, en apariencia debido a fuertes resistencias internas, pero el Consejo de la Judicatura Federal ya anunció públicamente su determinación de ensayar próximamente dicha modalidad.

⁶⁷ A fines de 1998 había 343 magistrados de circuito y 185 jueces de distrito. Resulta también interesante hacer notar que la “pirámide judicial” se ha invertido después de 1984, en el sentido de que hay muchos más magistrados de circuito que jueces de distrito, entre los cuales se seleccionan aquéllos en los concursos internos. Esto significa que, teóricamente, todos los jueces podrían ser designados como magistrados sin que se llenaran las vacantes, es decir, que no habría propiamente selección.

⁶⁸ Los jueces de distrito y los magistrados de circuito son designador por un periodo de seis años, después de los cuales, si son ratificados o promovidos, permanecen en sus cargos hasta la edad de retiro forzoso, que es de 75 años, salvo causas de responsabilidad.

“ajustes” al sistema de concursos, de modo que el puesto de secretario de la Suprema Corte sea nuevamente el escalón “natural” previo al cargo de juez de distrito. Además, el Consejo ha anunciado su intención de realizar los primeros concursos “abiertos”, lo que daría oportunidad a profesionistas externos al Poder Judicial de incorporarse en él como jueces. Todos estos cambios impiden, de momento, evaluar de manera precisa las nuevas tendencias en la composición de la élite judicial.

Los Poderes Judiciales locales han seguido patrones similares. Tradicionalmente, los jueces locales han sido designados, por periodos limitados, por el respectivo Tribunal Superior. Después de 1995, varios estados establecieron también un Consejo de la Judicatura, junto con un sistema limitado de carrera judicial (Fix Fierro 1999). Desafortunadamente, no contamos con mayores datos para la evaluación de estos cambios.

c) abogados

Hemos dicho en otro apartado que en México, a la fecha, es suficiente contar con el título profesional para ejercer como abogado postulante. No existen otros requisitos, y en lo particular, no es indispensable ingresar a una barra o colegio de abogados. Las barras y colegios de abogados existen y, entre otras actividades públicas, organizan conferencias y seminarios sobre problemas jurídicos. Ocasionalmente se pronuncian públicamente en la prensa y otros medios de comunicación. Sin embargo, incluso sus miembros tienen la impresión de que muchas veces funcionan más como clubes sociales que como organizaciones efectivas de los abogados. Algunos colegios poseen sus propios códigos de ética, pero no los aplican. Aquí encontramos ausencia de cambios significativos, sin duda porque cualquier cambio enfrentaría notables resistencias.⁶⁹

La élite de los abogados está formada por un número reducido de despachos, la mayoría de los cuales está establecida en la ciudad de México.⁷⁰ Estos despachos tienen estrechos vínculos con el sector de negocios e industrial de la economía, y más recientemente, también con el gobierno.⁷¹ Resulta interesante señalar que un buen número de los socios de estos despachos no son egresados de la UNAM, sino de otras escuelas, en su mayoría privadas⁷², según lo muestra la Tabla 22:

⁶⁹ El TLCAN abrió la posibilidad de que “consultores jurídicos externos” ofrezcan asesoría jurídica sobre derecho extranjero en México. También permite la asociación de los despachos mexicanos con despachos extranjeros, bajo determinadas condiciones y sujeto a la aprobación de las asociaciones profesionales de Estados Unidos, Canadá y México. En nuestro país, la profesión organizada ha manifestado una fuerte oposición a esta última posibilidad. Véase Nelson (1998, 76 ff.).

⁷⁰ La revista *El mundo del abogado*, que se publica en forma bimestral desde mayo de 1998, ha presentado ya a varios de ellos en sus páginas.

⁷¹ Dezalay/Garth (1995, 78): “En el momento actual, los poderes económicos se México se sirven crecientemente de intermediarios que puedan moverse dentro de la comunidad de negocios y entre ésta y el Estado, construyendo al mismo tiempo su propio capital social y un conocimiento jurídico especializado primariamente ‘made in USA’” (traducción de HFF y SLA).

⁷² Lomnitz/Salazar (1997, 28) citan la siguiente opinión de un socio principal de un gran despacho jurídico orientado a la práctica internacional: “Antes reclutábamos estudiantes de la UNAM. Ahora los mejores vienen del ITAM (una universidad privada)... El principal problema que tenemos en el reclutamiento de abogados jóvenes es su formación y educación. Necesitamos abogados inteligentes, multilingües y transculturales. Un abogado puramente mexicano

Tabla 22
Escuela de origen de los socios de diez
de los principales despachos
en la ciudad de México
(1999)

UNAM	Otras escuelas
17%	83%

FUENTE: elaboración propia, con base en los currícula de los socios.

d) juristas académicos

En México, el número de juristas académicos es bastante reducido. Las universidades no cuentan sino con unos cuantos profesores e investigadores de tiempo completo en el área del derecho. La Facultad de Derecho de la UNAM, por ejemplo, tiene alrededor de 750 profesores, de los cuales relativamente pocos son de tiempo completo, con obligación no sólo de impartir clase sino de hacer investigación. Sin embargo, el sistema de “profesores investigadores” no ha funcionado muy bien, porque las obligaciones docentes absorben casi todo el tiempo disponible para la investigación (véase el debate sobre “La investigación jurídica en México” en Varios 1999). Por esta razón, y en vista de la precaria existencia de otros centros similares en el país, la única institución de investigación jurídica efectivamente “profesionalizada” sigue siendo el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM.⁷³

Sin embargo, también los profesores e investigadores de tiempo completo llevan una existencia más bien precaria como académicos profesionales del derecho. Los recursos materiales, como las bibliotecas y otras instalaciones, son, por lo común, menos que adecuados, y los salarios no resultan muy atractivos, especialmente para los jóvenes. De hecho, muchos profesores e investigadores de tiempo completo combinan sus obligaciones académicas con otra actividades profesionales, como las de abogados o asesores jurídicos.

A pesar de los anterior, los juristas académicos, especialmente los ligados al IIJ, forman una élite influyente. Así, por ejemplo, la influencia del IIJ puede vincularse con el cultivo de un estudio más “abierto” y “técnico” del derecho, lo que le ha permitido al Instituto, y a algunos de sus miembros, participar en el diseño y operación de algunas de las nuevas y “modernas” instituciones jurídicas establecidas después 1982, como la CNDH (véase Dezalay/Garth 1995, 25 ss.; 1997, 123 ss.; Lomnitz/Salazar 1997, 23 s.)

que no entiende lo que quieren los extranjeros no nos sirve. Y la UNAM no proporciona ese tipo de educación...” (traducción de HFF y SLA).

⁷³ En 1966, el IIJ tenía solamente cuatro investigadores de tiempo completo, de los cuales, tres eran exiliados españoles. En 1999, el IIJ contaba ya con 73 investigadores de tiempo completo.

e) las mujeres en la profesión jurídica

En términos generales, podemos identificar una clara tendencia hacia la creciente participación de la mujer en la profesión jurídica, aunque con variaciones en los distintos sectores. Sobre este punto hemos ofrecido algunos datos en apartados anteriores de este trabajo. Así, hemos mostrado que las mujeres constituyen actualmente casi la mitad de todos los estudiantes de derecho (41% en 1991 y 46.7% en 1997). Sin embargo, el porcentaje de mujeres que concluye sus estudios y recibe su título también es menor que los porcentajes citados. Por tanto, las mujeres acabarán estando subrepresentadas en la profesión jurídica en conjunto, sin considerar otros factores que pudieran impedirles incorporarse al mercado profesional y ocupar posiciones en él. Esto se confirma por los datos del último censo de población (1990), donde solamente el 24.7% de los profesionistas del derecho eran mujeres.

Contamos con algunos datos sobre el número de mujeres en la élite de ciertos sectores e instituciones jurídicas. En todos ellos, su porcentaje es considerablemente inferior al de su presencia en las universidades y en la profesión en general. La Tabla 23 muestra el número y porcentaje de mujeres jueces, magistradas y ministras en el Poder Judicial de la Federación a partir de 1970:

Tabla 23
Mujeres jueces, magistradas y ministras en el
Poder Judicial de la Federación
(1970-1998)

Año	JD	TUC	TCC	TE	SCJ	Total
1970	0 (0.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)	--	1 (3.8%)	1 (0.8%)
1975	0 (0.0%)	0 (0.0%)	2 (3.9%)	--	2 (7.7%)	4 (0.7%)
1980	5 (5.4%)	1 (8.3%)	2 (2.3%)	--	2 (7.7%)	10 (5.2%)
1985	7 (6.8%)	1 (5.6%)	8 (8.6%)	--	3 (11.5%)	19 (7.9%)
1990	33 (22.3%)	1 (3.3%)	23 (11.6%)	--	5 (20.0%)	62 (15.5%)
1995	38 (21.8%)	4 (8.5%)	41 (16.5%)	--	1 (9.1%)	84 (17.5%)
1998	36 (19.4%)	6 (12.2%)	45 (15.2%)	2 (10.5%)	1 (9.1%)	90 (16.0%)

FUENTE: elaboración propia con base en los *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* 1970-1998.

Entre los socios de diez de los principales despachos de abogados de la ciudad de México (Tabla 21), solamente 1% son mujeres. En cambio, entre los juristas académicos este porcentaje es mucho mayor. Por ejemplo, de 73 investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 1999, 21 (29%) eran mujeres.

F. Factores internacionales

Este apartado explora la cuestión de las formas y el grado en que los fenómenos jurídicos internacionales y extranjeros han afectado el cambio jurídico en México durante los últimos treinta años. Según lo confirman las entrevistas, casi hasta fines de los años ochenta el sistema jurídico mexicano se encontraba relativamente cerrado a las influencias y el escrutinio externos.⁷⁴ Esto se hallaba en consonancia con el sistema económico y político, también cerrado, que había prevalecido por mucho tiempo. Un sistema jurídico relativamente cerrado promovía, y era a su vez reforzado, por lo que podríamos llamar el “nacionalismo jurídico mexicano”, una actitud que todavía se encuentra en algunos sectores de la profesión jurídica hoy en día.

La reinscripción de México en los mercados internacionales, así como el creciente escrutinio externo de sus instituciones políticas y jurídicas ha inducido frecuentemente el cambio jurídico interno. Como ha ocurrido en otros periodos de su historia, el sistema jurídico mexicano se ha modernizado mediante la adopción y adaptación de modelos jurídicos extranjeros o internacionales, haciéndose más abierto en el proceso. Naturalmente, existen diversos puntos de observación desde los cuales examinar el impacto de las instituciones jurídicas extranjeras sobre el sistema jurídico mexicano: así, el número y tipo de los convenios internacionales firmados por el país; la internacionalización de su profesión jurídica; los contactos de los funcionarios judiciales, u otros, con sus contrapartes en el exterior; la membresía en organizaciones internacionales que tienen influencia potencial sobre el derecho interno; los criterios judiciales que abordan cuestiones jurídicas internacionales, así como los asuntos internos que llegan a las instancias internacionales; la autoridad de las ideas jurídicas extranjeras, reconocidas en la investigación y la bibliografía jurídicas, etcétera.

Hemos decidido ofrecer aquí tres ejemplos de la influencia potencialmente creciente de los elementos jurídicos externos sobre el sistema jurídico interno.

a) convenios internacionales

El primer ejemplo consiste en una comparación del número y tipo de convenios internacionales publicados en el *Diario Oficial de la Federación* durante dos periodo sexenales, 1972-1977 y 1990-1995.⁷⁵ Puede decirse que estos dos periodos, que corresponden básicamente a los gobiernos de los presidentes Echeverría (1970-1976) y Salinas de Gortari (1988-1994),⁷⁶ se caracterizaron por un alto grado de “activismo” internacional, del mismo modo como lo fueron en la esfera legislativa interna (véase, *supra*).

⁷⁴ Un ex ministro de la Suprema Corte nos dijo que hasta su retiro en 1989, la Corte conocía muy rara vez de asuntos internacionales, aparte de alguna extradición ocasional.

⁷⁵ De acuerdo con el artículo 133 de la Constitución mexicana, los tratados internacionales se transforman en leyes (federales) internas si no contrarían a la Constitución y son aprobados por el Senado y ratificados por el Ejecutivo federal, quien también debe promulgarlos y publicarlos en el *Diario Oficial*.

⁷⁶ Comenzamos el conteo de los convenios internacionales publicados algo más de un año después de la entrada en funciones del gobierno respectivo (diciembre de 1970 y de 1988), suponiendo que se requería aproximadamente un año para negociar, aprobar, ratificar y publicar nuevos convenios.

La Tabla 24 muestra el número total de convenios internacionales publicados durante estos dos periodos, su naturaleza bilateral o multilateral, así como su probable impacto en la esfera jurídica de los ciudadanos mexicanos:⁷⁷

Tabla 24
Convenios internacionales
1972-1977 y 1990-1995

Periodo	Esfera jurídica individual	Bilaterales	Total
1972-1977	16 (13.8%)	61 (52.6%)	116
1990-1995	60 (26.4%)	120 (52.9%)	227

FUENTE: elaboración propia con base en los índices del *Diario Oficial de la Federación* 1972-1977 y 1990-1995.

La Tabla precedente muestra un incremento significativo en el número de convenios internacional publicados en el segundo periodo, cuyo total es de casi el doble (227) de los convenios publicados entre 1972 y 1977 (116). La proporción de convenios bilaterales permanece prácticamente la misma. Sin embargo, el número de convenios que afectan potencialmente la esfera jurídica de los ciudadanos, es decir, aquellos que les confieren derechos y por ello pueden ser directamente invocados en un procedimiento judicial interno, aumentaron considerablemente, en términos relativos tanto como absolutos.⁷⁸ Este resultado era de esperarse, si tomamos en cuenta que los convenios internacionales (por ejemplo, en el área de los derechos humanos) son crecientemente relevantes para los derechos e intereses jurídicos inmediatos de los individuos.

La Tabla 25 muestra la comparación entre ambos periodos en cuanto al número y porcentaje de los convenios internacionales por materia:

⁷⁷ La Suprema Corte ha resuelto que los tratados internacionales ratificados de acuerdo con la Constitución se convierten en leyes internas ordinarias sin necesidad de “legislación de implementación”. Esto significa que su cumplimiento puede ser invocado directamente por los particulares, en su caso, dentro de un procedimiento (judicial) interno. Sin embargo, esto deja abierta la cuestión de su relación con otras leyes federales. Para evitar cualquier conflicto, los convenios internacionales con potenciales impactos jurídicos internos (como el TLCAN) son acompañados por cambios en las leyes relevantes.

⁷⁸ Se trata de una aproximación cruda, porque juzgamos estos impactos potenciales únicamente a partir del nombre del convenio internacional. Así, por ejemplo, consideramos que un convenio de cooperación bilateral en el área de turismo no tendría tal impacto, pero un convenio bilateral para el reconocimiento de títulos extranjeros sí.

Tabla 25
Convenios internacionales
por materia
1972-1977 y 1990-1995

Materia	Periodo	
	1972-1977 (N=116)	1990-1995 (N=227)
COOPERACIÓN	33 (28.4%)	49 (21.6%)
JUSTICIA PENAL	9 (7.8%)	35 (15.4%)
ECONOMÍA/ COMERCIO	23 (19.8%)	18 (7.9%)
MEDIO AMBIENTE	5 (4.3%)	32 (14.0%)
DERECHOS HUMANOS	1 (0.9%)	4 (1.8%)
PROPIEDAD INTELECTUAL	4 (3.4%)	2 (0.9%)
TRABAJO	3 (2.6%)	10 (4.4%)
ORGANISMOS INTERNACIONALES	14 (12.1%)	27 (11.9%)
DERECHO PRIVADO	1 (0.9%)	12 (5.3%)
SERVICIOS	23 (19.8%)	28 (12.3%)
IMPUESTOS	0 (0.0%)	14 (6.2%)

FUENTE: elaboración propia con base en los índices del *Diario Oficial de la Federación* 1972-1977 y 1990-1995.

Si bien toda clasificación es arbitraria hasta cierto punto,⁷⁹ la tabla anterior refleja claramente un desplazamiento hacia la adopción de convenios internacionales en mayor consonancia con una economía de mercado y un sistema jurídico abierto. Mientras que en el primer periodo no se publicaron convenios en materia fiscal, lo que refleja la existencia de una economía cerrada, en el segundo periodo México firmó y ratificó numerosos convenios para evitar la doble tributación. También se vuelven más importantes los convenios en materia de medio ambiente y derechos humanos, lo mismo que los relacionados con el derecho internacional privado y el derecho laboral.

Los convenios en materia de medio ambiente y de justicia penal (principalmente de cooperación en la lucha contra el narcotráfico) se hacen más frecuentes. Si bien esto podría explicarse simplemente en virtud de fenómenos internacionales, tales convenios no serían tan frecuentes si el sistema jurídico mexicano hubiera permanecido cerrado. Finalmente, y contra lo esperado, los convenios en materia de economía y comercio, así como los de servicios, parecen

⁷⁹ Utilizamos el término “cooperación” como categoría residual.

disminuir en números totales y porcentajes en el segundo periodo. Sin embargo, esto no refleja la importancia económica relativa de esos convenios. Así, en el primer periodo se firmaron numerosos convenios de “cooperación económica” con países socialistas y del Tercer Mundo, con los cuales México mantenía relaciones económicas más bien tenues. Los convenios económicos y comerciales del segundo periodo incluyen, por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los convenios de la OMC, así como convenios de libre comercio con varias naciones latinoamericanas.

El cambio en las prioridades internacionales de México entre los dos periodos se refleja también en el número de convenios bilaterales firmados con los Estados Unidos y Canadá, según se indica en la Tabla 26:

Tabla 26
Convenios bilaterales entre México
y los Estados Unidos o Canadá
1972-1977 y 1990-1995

Convenios bilaterales	Periodo	
	1972-1977	1990-1995
México-Estados Unidos	2 (1.7%)	16 (7.0%)
México-Canadá	2 (1.7%)	11 (4.8%)

FUENTE: elaboración propia con base en los índices del *Diario Oficial de la Federación* 1972-1977 y 1990-1995. El porcentaje se refiere al número total de convenios internacionales publicados en el periodo.

b) tesis y criterios de interpretación judiciales

Otro indicador de la creciente importancia de los elementos internacionales en los asuntos jurídicos internos se encuentra en las tesis y criterios de interpretación emitidos por los tribunales federales. Nosotros analizamos dichos criterios y tesis del periodo 1917-1998, contenidos en un CD-ROM publicado por la Suprema Corte de Justicia. De un universo total de alrededor de 200 000 tesis, seleccionamos 106 criterios relevantes (0.05%).⁸⁰ Esta cifra es muy pequeña e indica la escasa relevancia de las cuestiones jurídicas internacionales ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, la comparación entre periodos ofrece resultados significativos, de acuerdo con la Tabla 27:

⁸⁰ Las palabras clave “internacional” o “internacionales” generaron 842 tesis. Se seleccionó un total de 106 (incluyendo repeticiones), las que se refieren, por ejemplo, al uso de los tratados para la interpretación de las leyes internas o para la interpretación del tratado mismo. Los asuntos internacionales incluían el matrimonio en el extranjero, el reconocimiento de poderes, la extradición, la jerarquía de las leyes, la competencia de los tribunales mexicanos, marcas y patentes, etcétera.

Tabla 27
Tesis y criterios de interpretación
de los tribunales del Poder Judicial federal
en relación con cuestiones jurídicas internacionales
(1917-1998)

Tesis	Periodo	
	1917-1988	1988-1998
Total	68	38
Promedio anual	0.96	3.45

FUENTE: elaboración propia con base en SCJN, *Jurisprudencia y tesis aisladas 1917-1998* (IUS 8-CD ROM).

La comparación de ambos periodos muestra claramente que el número de tesis se incrementa significativamente después de 1988, precisamente en los años en que la tendencia hacia un sistema jurídico más abierto se hace visible.

c) otras influencias

Un estudio sobre los paneles binacionales del Capítulo XIX del TLCAN describe varias avenidas de influencia externa (estadounidense) sobre el sistema jurídico interno (López Ayllón/Fix Fierro 1997):

- La fuerte influencia de los procedimientos de tipo angloamericano en el diseño y funcionamiento del sistema mexicano contra prácticas desleales de comercio internacional.
- La influencia del “pragmatismo” estadounidense sobre el “formalismo” mexicano en algunas resoluciones de los paneles.
- La comunicación intensiva y el proceso de aprendizaje entre los juristas estadounidenses y los mexicanos.

G. Cultura jurídica

Como lo hemos señalado anteriormente, la sociedad mexicana y su sistema jurídico han sufrido un proceso de profundos cambios en los últimos treinta años. Por tanto, sería lógico suponer que la cultura jurídica ⁸¹ se ha transformado también. Sin embargo, resulta bastante complicado demostrar que ello ha sucedido en la realidad. Los datos empíricos que se requieren para tal efecto son sumamente escasos. Los indicadores existentes no solamente son limitados

⁸¹ Definimos la cultura jurídica aquí como “el conjunto de actitudes culturales, profundamente enraizadas y firmemente sostenidas, que determinan la manera en que los *extraños* –las personas en sociedad que no desempeñan ningún rol regular en el sistema jurídico– perciben y definen al sistema jurídico y esperan que sea (o no) utilizado” (Merryman; Friedman and Clark 1979, 27) (traducción de HFF y SLA).

sino principalmente de tipo indirecto. De hecho, no hemos encontrado encuestas de opinión y otros estudios que sean útiles para el análisis de la cultura jurídica anteriores a 1990.

Los datos existentes indican una fuerte ambivalencia social en relación con el valor del derecho y la legalidad, una creciente conciencia sobre los derechos fundamentales, pero también un desconocimiento generalizado de la Constitución y otras leyes importantes; por último, también la existencia de un alto grado de desconfianza hacia las instituciones y los profesionales del derecho. Ofrecemos enseguida algunos ejemplos.

Una encuesta nacional llevada a cabo a comienzos de los años noventa (Beltrán *et al.* 1996, 32 s.) muestra que un número significativo de personas (65%) considera a la obediencia de la ley como un valor importante. 36% opinó que las personas deben obedecer siempre la ley y 29% consideró que las personas pueden cambiar las leyes si éstas no les parecen bien. Sin embargo, 35% contestó que las personas pueden desobedecer las leyes si las juzgan injustas. Otras dos preguntas sugieren un grado de ambivalencia similar en relación con el derecho y los medios institucionales para canalizar y resolver problemas sociales. Así, por ejemplo, 36% consideró que la estabilidad del país se veía afectada si los que violan la ley no son castigados.⁸² Por otra parte, un 53% aceptaría, parcial o totalmente, la legitimidad de medios no institucionales para la satisfacción de demandas sociales.⁸³

En 1995, la Secretaría de Gobernación encargó un estudio nacional sobre las opiniones y actitudes de la población mexicana hacia el Estado de derecho, los valores jurídicos y la corrupción. Este estudio (en *Este País* 92, 1998, 57) obtuvo, por ejemplo, altos niveles de aprobación para enunciados como los siguientes:

- “Violar la ley no es tan terrible; lo malo es ser sorprendido por las autoridades”: 62.2%
- “Si las autoridades no pueden proteger a los ciudadanos, éstos tienen el derecho de tomar la ley en sus manos y hacerse justicia: 66.6%
- “Es aceptable aprovecharse de los cargos oficiales, siempre que no exageren y se compartan los beneficios”: 71%
- “Debemos obedecer solamente las leyes que sean razonables y justas”: 35%

En respuesta a otra pregunta (“¿qué cree usted que sería mejor...?”), 7% respondió que manejarse por las reglas informales, 32% que manejarse por las leyes y reglas escritas, y 61%, que manejarse por ambas. Resulta interesante hacer notar que el estudio no encontró diferencias significativas entre las distintas regiones del país, así como tampoco entre los sectores “tradicional” y “moderno” de la población.

Los autores del estudio ofrecieron una interpretación general de los datos obtenidos, en términos de las actitudes más básicas de la población hacia el derecho, concebidas como

⁸² Las otras opciones eran: desacuerdo entre trabajadores y empresarios (17%); la pérdida de las tradiciones populares (6%) y la pobreza (33%).

⁸³ La pregunta era: “Después de esperar un año a que el gobierno trajera agua, los habitantes de un pueblo protestaron bloqueando la carretera. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con esta actitud? 40% manifestó estar de acuerdo, 13% estuvo parcialmente de acuerdo, y 46% en desacuerdo.

“estadios de desarrollo moral” (Foro de discusión: “La corrupción. Entre la legalidad y las reglas no escritas”, *Este País*, 66, 1996). En este sentido, se clasificó a la población en tres grupos, cada uno dividido, a su vez, en dos categorías.

El primer grupo comprende un 48% de la población, que pertenece al estadio de la “moral pre-convencional”, es decir, que obedece a la ley ya sea porque teme el castigo o porque desea maximizar el placer. El segundo grupo, caracterizado como de “moral convencional”, esto es, que el respeto a la ley se basa en una orientación social, comprende un 35% de la población. Las actitudes del tercer grupo, basadas en una “moral post-convencional”, se orientan por la razón y por valores universales. Solamente un 16% de la población pertenecería a este grupo. Dentro de él, un 10% estaría dispuesto a violar la ley si ésta entra en conflicto con sus valores.

Otros estudios muestran que es muy alta la desconfianza hacia las instituciones y los profesionales del derecho. Un estudio sobre “Actitudes económicas y democracia en América Latina” (en *Este País* 70, 1997, 2-9) indica que no más de un tercio de la población tiene confianza en el Poder Judicial. De acuerdo con una encuesta de opinión de 1990 (en *Este País* 35, 1994, 10-15), el 15.6% de las personas no tenía ninguna confianza en el sistema jurídico, 30.9% tenía “poca”, y 37.5%, “alguna”.

Esta desconfianza no se circunscribe a la población en general. Según una encuesta a los estudiantes de la Universidad Nacional (Ramos Gómez/Durand Ponte 1997), solamente el 3.5% confiaba “plenamente” en los jueces y el sistema de justicia, 35.5% confiaría en ellos “en algún grado”, 30.1% no tendría “casi ninguna” confianza en ellos, y 29% no tenía confianza en lo absoluto.

Los profesionales del derecho y los procedimientos judiciales obtienen en general poco respeto. De acuerdo con una encuesta de opinión aplicada solamente en la ciudad de México en 1996, una gran mayoría de las personas cree que los procedimientos judiciales son muy lentos, costosos y moderadamente justos (en *Voz y voto* 41, 1996, 23-27). Un tercio o más de las personas entrevistadas consideraron que los abogados y los jueces, incluyendo los ministros de la Suprema Corte, eran deshonestos o muy deshonestos.

Creemos que estos y otros datos similares no solamente reflejan la tradicional mala opinión de la población respecto del derecho y las instituciones jurídicas, un fenómeno que también predomina en otras sociedades. Si bien no contamos con datos comparables de los periodos previos, suponemos que los estudios recientes muestran más bien que los cambios en el sistema jurídico no han penetrado todavía al nivel de la cultura jurídica externa. Sectores importantes de la población todavía no *perciben*⁸⁴ cambios o mejores condiciones en el funcionamiento del sistema jurídico.

Por otro lado, también parece haber una creciente conciencia social, aunque no unánime, del valor de los derechos y libertades fundamentales.⁸⁵ En una encuesta nacional, al preguntársele a los entrevistados si era aceptable que la policía torturara a un hombre acusado de violación para obtener una confesión, 57% no estuvo de acuerdo, 29% estuvo de acuerdo, y 11% lo estuvo solamente en parte (Beltrán *et al.* 1996, 34). Sin embargo, la Constitución y otras leyes

⁸⁴ El estudio de 1996 arriba citado muestra que no más del 7% de la población había tenido contacto con el Poder Judicial. Resulta interesante que las opiniones de aquellos que lo habían tenido era mejor en relación con la honestidad de los jueces, pero peor respecto del retraso en los procedimientos.

⁸⁵ Esta afirmación la escuchamos en varias entrevistas.

importantes son desconocidas en alto grado por la población. En una encuesta en particular, 58% respondió que no sabía cuál era la “Ley Suprema del país”, es decir, la Constitución (en *Este País* 61, 1996, 7).

Una cuestión importante se refiere a las fuentes del conocimiento social sobre el derecho. Un indicador de ello lo podemos encontrar en un estudio, realizado en 1994-95, por la CNDH (véase C. 1. c, *supra*). 69.7% de las personas entrevistadas declararon tener algún conocimiento previo sobre la CNDH y sus funciones. Entre estas personas, 54.6% había obtenido este conocimiento a través de los medios de comunicación (38% de la televisión, 10.2% del radio, y 6.4% de los diarios); otro 25.5%, a través de amigos o familiares; solamente un 5.6%, de abogados, y 2.3%, de alguna organización social. Preguntados sobre la motivación para interponer una queja, 46.1% respondió que se quejaban por iniciativa propia; 35.2%, a sugerencia de amigos o familiares, y menos del 10% habían sido motivados por algún abogado o alguna organización social (Informe de actividades de la CNDH 1994-95, 556 ss.).

IV. Conclusiones

No es posible plantear una conclusión sobre el problema que indicamos en la introducción de este trabajo, es decir, las cuestiones suscitadas por la emergencia de un “nuevo” Estado de derecho en México y sus probabilidades de éxito, sin investigar más y, lo que es más importante, sin una profunda reflexión sobre las funciones que desempeña actualmente el derecho en este país. Hasta la fecha no hay ningún esfuerzo sistemático en este sentido. Sin embargo, el trabajo sugiere, que hay varios elementos que habría que tomar en cuenta.

Contrariamente a un prejuicio muy extendido, el derecho en México desempeña no una sino varias funciones, porque la realidad social y jurídica es altamente heterogénea, dinámica y compleja. Por tanto, la cuestión aquí no se refiere tanto a cuáles sean tales funciones, sino a su mutua articulación y su resultado global. En contraste con una concepción para la cual la “modernidad” se opone llanamente a la “tradicición”, la compleja realidad de la sociedad mexicana admite la posibilidad de varios niveles de modernidad, y su interacción en relación con el derecho se convierte en una cuestión de relevancia para el análisis.

Un segundo aspecto importante que se deriva de nuestra investigación es que hay diferencias significativas en los niveles de desempeño de las instituciones jurídicas, tanto entre las áreas del derecho como entre regiones. La diversidad entre las ramas del derecho y las regiones también indican que, para los efectos de la comparación, quizá no sea adecuado referirse al sistema jurídico mexicano como un todo. En cambio, podría tener más sentido hacer comparaciones entre áreas e instituciones jurídicas específicas, pero similares, de diferentes países. Esta clase de comparación podría resultar más reveladora de las funciones que cumple el derecho en la sociedad.

En tercer lugar, pensamos que la idea de “Estado de derecho” posee dimensiones más amplias de las que se suponen usualmente. Consideramos que el concepto tradicional, occidental, de Estado de derecho resulta insuficiente para evaluar el proceso de cambio del sistema jurídico mexicano, porque la implicación obvia, de tomar aquel concepto, sería que en México no hay Estado de derecho. Si, por el contrario, usamos un concepto más amplio, de acuerdo con el cual “Estado de derecho” signifique que el derecho desempeña, de algún modo, un papel autónomo

como referente de la vida social, tendríamos que concluir que el Estado de derecho existe en México, en la medida que al menos parte de la sociedad responde a las coordenadas básica de la modernidad. Consecuentemente, lo que actualmente observamos no es la emergencia *del* Estado de derecho, implicando que no lo haya habido antes, sino la ampliación de las posibilidades del “Estado de derecho” ya existente, así como la transformación de las funciones diferenciadas que cumple el sistema jurídico en la sociedad.

Sin embargo, el actual discurso público sobre la necesidad de tener un “*Estado de derecho y un país de leyes*” se utiliza en varios sentidos específicos que dan expresión al menos a las siguientes expectativas sociales dirigidas hacia el sistema jurídico: *igualdad* (por ejemplo, en la aplicación de la ley); *consenso* (como fundamento de las leyes y las instituciones), *arbitraje y administración de justicia* (conforme a reglas claras y predecibles). Nosotros pensamos que las condicioens sociales para un mejor ajuste entre estas expectativas y las respuestas del sistema jurídico se encuentran cerca y lejos, al mismo tiempo.

Finalmente, queremos regresar a los planteamientos teóricos que hicimos en el apartado II, D., *supra*, y tratar de definir con mayor precisión la relación circular entre el cambio social y el jurídico, a la luz de los resultados de nuestra investigación. Nuestra afirmación inicial era en el sentido de que el cambio social lleva al cambio jurídico, y esto parecía confirmarse de manera suficiente por la evolución del sistema jurídico mexicano en los últimos treinta años. Sin embargo, una vez que ha cambiado el sistema jurídico, todavía tenemos que identificar las condiciones conforme a las cuales las nuevas normas e instituciones jurídicas puedan echar raíz en la práctica social, trayendo así consigo más cambio social.

Pensamos que las instituciones, a fin de sobrevivir y consolidarse, se ven constreñidas a tratar de generar su propia legitimidad social. Esto puede lograrse en al menos tres niveles: diseño, organización y comunicación institucionales. Con independencia de su éxito, estos esfuerzos institucionales tendrán siempre un impacto social. Aun cuando las instituciones fracasen, este fracaso es, paradójicamente, un éxito parcial, porque, *por su mera existencia*, las instituciones cambian las expectativas sociales en una dirección específica y, en algún sentido, las cosas no podrán a volver a ser las mismas.

En cambio, si nuestra preocupación se refiere a la efectividad de las instituciones, es decir, que sean capaces de contribuir a la construcción del Estado de derecho, el diseño, la organización y la comunicación instituciones deben dirigirse, primero, hacia la producción y selección de recursos humanos capaces de funcionar en el nuevo ambiente, y en segundo lugar, hacia la transformación de la desconfianza y la indiferencia entre la población, en apoyo tanto difuso como específico.⁸⁶ Observamos que las nuevas instituciones del sistema jurídico mexicano están tratando de lograr precisamente esto, pero todavía se requiere hacer mucho para que sus esfuerzos puedan coronarse con un éxito mayor.

⁸⁶ Tomamos la distinción de Gibson/Caldeira/Baird (1998).

V. Referencias

ANUIES. 1991. *Anuario estadístico 1991. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.

----- . 1997. *Anuario estadístico 1997. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.

BANAMEX-ACCIVAL. 1998. *México Social 1996-1998. Estadísticas seleccionadas*. 11th ed. México, Banamex.

BELTRÁN, Ulises, Fernando CASTAÑOS, Julia Isabel FLORES *et al.* 1996. *Los mexicanos de los noventa*. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales.

BERRUECO GARCÍA, Adriana. 1997. “La reforma constitucional y la Ley Federal de Telecomunicaciones”, en *El uso y la práctica de la ley en México*, Fernando CASTAÑEDA y Angélica CUÉLLAR, eds., México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 163-190.

BUSTAMANTE, Jorge A. 1981. “La justicia como variable dependiente”, en *Temas y problemas de la administración de justicia en México*, José OVALLE FAVELA, ed. México, UNAM, 13-44.

CAMP, Roderic Ai. 1995a. *Political Recruitment Across Two Centuries. Mexico 1884-1991*. Austin, University of Texas Press.

----- . 1995b. “El gabinete de Zedillo: ¿continuidad, cambio o revolución?”, *Este País* 51, junio 46-54.

CANELA CACHO, José A., Héctor CÁRDENAS SUÁREZ y Alejandro GUEVARA SANGINÉS. 1998. “Los sistemas de información computarizados como herramienta para mejorar la aplicación de la ley ambiental: el caso de la Dirección General Jurídica de la PROFEPA”, Berkeley (una versión ligeramente abreviada de este trabajo apareció en la revista *Comercio Exterior*, diciembre de 1998).

CARPISO, Jorge. 1978. *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI Editores.

CIDAC. 1994. *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*. Héctor Fix Fierro, ed. México, CIDAC-Cal y arena.

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. 1998. *Información básica. Febrero de 1995-Enero de 1998*. México, CJF.

CORREAS VÁZQUEZ, Florencia. 1997. “Alcances sociológicos de la justicia laboral”, en *El uso y la práctica de la ley en México*, Fernando CASTAÑEDA y Angélica CUÉLLAR, eds., México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 215-229.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón. 1996. *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*. México, UNAM (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 4)

----- . 1998. “El paradigma de los estudios constitucionales en México. Un caso de sociología del conocimiento jurídico”, en *Memoria del simposio internacional El Significado Actual de la Constitución*. México, UNAM, 153-192.

----- y Luis RAIGOSA SOTELO. 1998. “Teoría del derecho y dogmática jurídica mexicana. Un punto de vista”, *Anuario de derecho público 1-1997*, México, ITAM-McGraw-Hill, 319-328.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. 1998. *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México Porrúa.

DE LA PEZA, José Luis. 1999. “El juicio de revisión constitucional electoral como medio de control constitucional” en *Estudios jurídicos en homenaje a Felipe Tena Ramírez*, México, Porrúa, 317-371.

DEZALAY, Yves y Bryant G. GARTH. 1995. *Building the Law and Putting the State Into Play: International Strategies Among Mexico's Divided Elite*. Chicago, ABF (ABF Working Paper 9509).

------. 1997. “Law, Lawyers and Social Capital: ‘Rule of Law’ versus Relational Capitalism”, *Social & Legal Studies* 6(1), 109-141.

DÍAZ CAYEROS, Alberto y Beatriz MAGALONI. 1998. “Autoridad presupuestal del poder legislativo en México: una primera aproximación”, *Política y gobierno* 5(2), segundo semestre, 503-528.

DÍAZ Y DÍAZ, Martín. 1999. “La transición constitucional (notas sobre las condiciones de reemplazo”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 167-190.

Diccionario biográfico del gobierno mexicano 1984. México, Presidencia de la República-Diana.

ESCALANTE GONZALBO, Fernando. 1993. *Ciudadanos imaginarios*. México, El Colegio de México.

FIX-FIERRO, Héctor. 1998a. “Judicial Reform and the Supreme Court of Mexico: The Trajectory of Three Years”, *United States-Mexico Law Journal* 6, Spring, 1-21.

------. 1998b. “Poder Judicial en la reforma del Distrito Federal”, *Diálogo y debate de cultura política* 2(5-6), julio-diciembre, 176-202.

------. 1999a. “Poder Judicial”, en *Transiciones y diseños institucionales*. GONZÁLEZ, Ma. del Refugio and Sergio LÓPEZ AYLLÓN eds., México, UNAM, 157-221.

------. 1999b. “El Consejo de la Judicatura en las entidades federativas. Una evaluación de su marco normativo y diseño institucional”, *Diálogo y debate de cultura política* 2(7), enero-marzo, 123-161.

----- y Sergio LÓPEZ AYLLÓN. 1997. “Comunicación entre culturas jurídicas: los paneles binacionales del Capítulo XIX del TLCAN”, *Revista de Derecho Privado* 8(23), mayo-agosto, 19-61.

GAGO HUGUET, Antonio. 1999. “Las relaciones entre la UNAM y el CENEVAL”, *Este País* 104, noviembre, 58-63.

GESSNER, Volkmar. 1984. *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, Renate Marsiske, trad., México, UNAM.

GIBSON, James L., Gregory A. CALDEIRA y Vanessa A. BAIRD (1998): "On the Legitimacy of National High Courts", *American Political Science Review* 92(2), June, 343-358.

GONZÁLEZ, María del Refugio. 1998. *Historia del derecho mexicano*. México, UNAM-McGraw-Hill (col. Panorama del derecho mexicano).

------. 1999. "Las transiciones jurídicas en México del siglo XIX a la Revolución", in *Transiciones y diseños institucionales*. GONZÁLEZ, Ma. del Refugio y Sergio LÓPEZ AYLLÓN, eds., México, UNAM, 85-134.

INEGI. 1993. *Los profesionistas en México*. Aguascalientes, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Informes de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, CNDH, 1990-1998.

Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, SCJN, 1970-1998.

LOMNITZ, Larissa y Rodrigo SALAZAR. 1997. "Cultural Elements in the Practice of Law in Mexico. Informal Networks in a Formal System". Ponencia presentada en el seminario de la American Bar Foundation *New Challenges for the Rule of Law: Lawyers, Internationalization and the Social Construction of Legal Rules*, Santa Barbara, Cal. Noviembre.

LÓPEZ AYLLÓN, Sergio. 1995. "Notes on Mexican Legal Culture". *Social & Legal Studies* 4(4), 477-492.

------. 1997. *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*. México, UNAM.

MEDINA PEÑA, Luis. 1995. *Hacia el nuevo Estado. México 1920-1994*. 2ª ed. México, FCE.

MELGAR ADALID, Mario. 1999. "La reforma al Poder Judicial: evaluación del Consejo de la Judicatura Federal", *Diálogo y debate de cultura política* 2(7), enero-marzo, 99-122.

MERRYMAN, John Henry, David S. CLARK y Lawrence M. FRIEDMAN. 1979. *Law and Social Change in Mediterranean Europe and Latin America. A Handbook of Legal and Social Indicators for Comparative Study*. Stanford, Stanford Law School (Stanford Studies in Law and Development, SLADE).

NELSON, Steven C. 1998. "Law Practice of U.S. Attorneys in Mexico and Mexican Attorneys in the United States: A Status Report", *United States-Mexico Law Journal* 6, Spring, 71-80.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, SHCP.

PATIÑO RODRÍGUEZ, Julio. 1995. "El federalismo judicial", en *Memoria del Foro Nacional "Hacia un auténtico federalismo"*, México, Comité organizador del Foro, 393-415.

RAIGOSA, Luis. 1995. "Algunas consideraciones sobre la creación de las leyes en México", *Isonomía* 3, octubre, 207-216.

RAMOS GÓMEZ, Federico y Víctor Manuel DURAND PONTE. 1997. "Los universitarios y la confianza en las instituciones", *Este País* 77, agosto, 10-15.

RUIZ HARRELL, Rafael. 1996. “El saldo de la impunidad”, *Revista mexicana de procuración de justicia* I(2), 15-30.

SÁENZ ARROYO, José (coord.). 1988. *La renovación nacional a través del derecho. La obra legislativa de Miguel de la Madrid*. México, Porrúa.

SCHWARZ, Carl. 1977. “Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y en México”. Fausto RODRÍGUEZ, trad. *Anuario jurídico 2-1975*. México, UNAM, 143-219 (trad. de “Judicial Independence in the United States and Mexico”, *California Western International Law Journal* 3(2), 1973).

SMITH, Peter. 1979. *Labyrinth of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*, Princeton, Princeton University Press.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis. 1993. “Informe sobre México”, en *Situación y políticas judiciales en América Latina*, Jorge CORREA SUTIL, ed., Santiago de Chile, Universidad Diego Portales, 425-469 (Cuadernos de análisis jurídico, 2)

VALDEZ ABASCAL, Rubén. 1994. *La modernización jurídica nacional dentro del liberalismo social*, México, FCE.

----- y José E. ROMERO APIS (eds.). 1994. *La modernización del derecho mexicano*, México, Porrúa.

VARIOS. 1999. “La investigación jurídica en México (debate)”, *El mundo del abogado*, 2(7), julio-agosto, 44-52.

VÁZQUEZ PANDO, Fernando Alejandro. 1978. “La evolución general del derecho mexicano”, *Jurídica* 10(1), julio, 113-150.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo. 1997. “Análisis económico de los costos de acceso a la justicia en los ámbitos local y federal (Estado de Jalisco)”, en *Justicia con eficiencia. Memoria del Primer Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Derecho y Economía (abril 1996)*, México, AMDE, 41-78.

----- . 1998. “Notas para un diagnóstico de la procuración de justicia en el fuero común”, en *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM, t. II, 1547-1566.

----- . 1999. “La disputa por la tierra: los tribunales agrarios en México”, *Estudios agrarios* 11, 9-49.