

REFORMA JUDICIAL E INVESTIGACIÓN SOCIO-JURÍDICA EN MEXICO CONTEMPORÁNEO*

* Este trabajo de investigación sólo ha sido posible por la invitación conjunta del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en el primer semestre de 2010. Agradezco especialmente a Héctor Fix-Fierro, Sergio López-Ayllón, Ana Laura Magaloni, José Antonio Caballero y Mara Gómez por sus comentarios a versiones tempranas de este trabajo. También agradezco a Mara Gómez y Jacqueline Martínez por permitirme un acercamiento más directo a la Suprema Corte de Justicia de México, por sus explicaciones sobre el funcionamiento del sistema de justicia y por proveerme de datos no publicados. El personal de la biblioteca del CIDE fue muy colaborador en la localización del abundante material necesitado.

1 INTRODUCCIÓN

En los sistemas jurídicos de América Latina de los últimos 20 años ha habido dos desarrollos de enorme importancia sustancialmente innovadores de nuestra tradición jurídica (Merryman & Pérez Perdomo, 2007). Por una parte, los jueces han comenzado a ocupar un lugar más importante en el derecho y la política, lo que ha sido producto de un reacomodo de los sistemas jurídico-políticos generalmente conocidos como *reforma judicial*. Por otra parte se ha desarrollado la investigación social del derecho, es decir, los estudios que aplican la aproximación y los métodos de las ciencias sociales al estudio de lo jurídico. El presente trabajo se propone estudiar la conjunción de estos dos desarrollos. En ese sentido es un trabajo sobre la reforma judicial vista por los investigadores sociales y una reflexión sobre cuál puede ser la contribución de este tipo de investigación en los procesos de cambio de los sistemas de justicia.

El nombre de “reforma judicial” ha sido criticado por restrictivo (Pásara, 2004:13). Efectivamente al plantearse cambios en el papel de jueces en la sociedad se proponen cambios que van mucho más allá de los jueces y su actividad. Son cambios que afectan a los sistemas políticos y sociales. Se habla así de la judicialización de la política o de la sociedad (Sieder *et al.*, 2005; Viana *et al.*, 1999), de la expansión global del poder de los jueces (Tate & Vallinder, 1995). Naturalmente estos son cambios sistémicos que afectan a muchos actores sociales y dentro del sistema jurídico, a todos los actores profesionales, tales como abogados, ministerio público y policías. Esta observación es cierta, pero dada la centralidad de los jueces en este proceso, parece apropiado seguir

usando la expresión reforma judicial, aunque teniendo conciencia de que son cambios más vastos que afectan muchos otros actores dentro de los sistemas jurídico y político.

En la tradición latinoamericana (y en general romanista) el derecho se veía como un conjunto de reglas legislativas y la tarea intelectualmente importante era la elaboración doctrinaria de esas reglas (Merryman & Pérez Perdomo, 2007). Los jueces, conforme a la famosa frase de Montesquieu, debían limitarse a ser los parlantes de la ley, es decir a aplicarla con la menor creatividad posible. Los juristas académicos debían explicarla en abstracto, utilizando para ello la construcción de conceptos jurídicos y el análisis de la relación de unas reglas con otras. El producto de esta actividad académica se denominaba, y se denomina todavía, la *doctrina jurídica*. Esta manera de ver el derecho ha sido conocida como *legalismo* o *positivismo legalista* por el papel central que correspondía a la ley positiva y por el papel teóricamente reducido de los otros actores del sistema jurídico. El positivismo legalista pronto se consideró una elaboración ideológica en el sentido que falsificaba la labor de jueces y juristas académicos. En realidad había mucho de creatividad en la interpretación del derecho y tanto los jueces como los juristas académicos eran mucho más importantes para el derecho y los sistemas políticos que lo planteado por la teoría corriente del positivismo legalista.

El cambio de los últimos decenios va mucho más lejos que la crítica del positivismo legalista. Los jueces han adquirido una importancia clave en los sistemas jurídicos y políticos. Socialmente se les pide que sean los guardianes de la constitución y de los derechos fundamentales de los ciudadanos, lo cual les da el poder de revisar la constitucionalidad de la ley y, en general, de los actos de los otros poderes públicos (García Pelayo, 1977; Fix-Zamudio, 1986). Estos nuevos roles no han podido ser asumidos con facilidad en la América Latina. Los jueces y los poderes judiciales no estaban preparados ni cultural ni organizacionalmente, por lo cual ha hecho falta que repiensen su función y se preparen

para el ejercicio de nuevos roles. De allí el planteamiento de la *reforma judicial*.

No sólo los jueces han cambiado, sino también los juristas académicos. La elaboración conceptual para mostrar la coherencia de los conceptos jurídicos ha sido marginalizada por la racionalidad material de los principios constitucionales. Los derechos humanos y el derecho constitucional han tomado un lugar preeminente en el campo de la investigación jurídica (Couso, 2010) y se habla de una *constitucionalización* de otras ramas del derecho. Esto ha ido de la mano con el interés de observar cómo funciona realmente el derecho y no quedarse en el nivel normativo. Naturalmente se siguen produciendo obras que corresponden al viejo modelo de doctrina jurídica, pero los comentarios al Código Civil o a la Ley de Minas, o una nueva elaboración del concepto de culpa, ya no están en el centro del interés de las instituciones de creación de conocimiento jurídico. El derecho se ve más dentro del contexto de las políticas públicas y los investigadores están más interesados en analizar el contexto y las consecuencias políticas, económicas y sociales de cambios de reglas y conductas dentro del sistema jurídico. Para estas tareas ya el entrenamiento tradicional en elaboración de conceptos y análisis de textos legales no es suficiente. Es por ello que la aproximación y la metodología de otras ciencias sociales se han hecho importantes y en el fondo el derecho se ha convertido en otra de las ciencias sociales. El diálogo de los juristas con los economistas, sociólogos, antropólogos, psicólogos sociales, planificadores, se ha hecho más necesario y relevante.

Naturalmente no son muy numerosos los investigadores que trabajan con la perspectiva de “derecho y sociedad” o análisis económico del derecho, pero quienes hacen este tipo de investigación adquieren una nueva importancia en la academia y la sociedad. Mientras la doctrina tradicional se dirige a un público fundamentalmente de profesionales del derecho y tratan de ayudar en su ejercicio profesional, los investigadores socio-jurídicos tienen un público más general y tienen más que decir respecto a

los problemas de la sociedad contemporánea relacionados con el derecho. Un jurista tradicional no tiene instrumentos adecuados para analizar la marcha de una reforma judicial y carece de competencia para evaluar el impacto o explicar la falta de impacto de aspectos específicos de la reforma, mientras que el investigador socio-jurídico se siente en su campo emprendiendo tales tareas.

El surgimiento y la creciente importancia del nuevo tipo de juristas académicos es también un rasgo novedoso e importante dentro de las transformaciones de los sistemas jurídicos. Los padres fundadores de la sociología del derecho (Maine, Durkheim, Weber) son de finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. La perspectiva socio-jurídica se conoció en América Latina desde comienzos del siglo XX, pero la investigación en el campo demoró en generalizarse. Ferrari (1988) presenta los avances limitados que se habían logrado para el inicio de la década de los ochenta. Buena parte de los trabajos analizados o listados tenían un carácter teórico y no muchos se referían al funcionamiento de los sistemas judiciales, pero en las últimas dos décadas esto ha cambiado y ha habido mucho más atención al papel de los jueces y otros actores del sistema de justicia. Por otra parte, los investigadores no son estudiosos pasivos y neutrales que sólo observan la reforma judicial. Al evaluar el sistema de la justicia y el impacto (o falta de éste) de los cambios introducidos se convierten en actores de la reforma e inevitablemente interactuarán con otros actores. Pueden aliarse con los reformistas o con quienes se oponen a ella. En este trabajo nos proponemos analizar cuál ha sido su papel y su contribución. Adelantemos que su papel es más importante que el de los juristas tradicionales habituados al solo análisis del contenido de la legislación. En cierta forma la reforma del sistema de justicia ha determinado un cambio en las prioridades de la investigación jurídica y de las relaciones de poder entre los investigadores del derecho.

La investigación social del derecho se propone describir, explicar y analizar los cambios legales, y frecuentemente también

evaluar lo que se logra con ellos o con cambios de políticas, o de ambos. Toda investigación social evaluativa es crítica en el sentido que plantea los propósitos que se han propuesto los reformadores y lo que se ha logrado en la práctica. Y es usual que se logre menos o algo diferente. Esto plantea un tema que abordaremos: la compleja relación entre investigadores sociales del derecho y los reformadores mismos, que generalmente no tienen un entrenamiento en investigación social y pueden tener un diálogo difícil con los investigadores.

Este trabajo se propone analizar la literatura socio-jurídica sobre la reforma judicial. ¿Qué han destacado los investigadores sociales del derecho de los procesos de reforma judicial? ¿Cuál ha sido su contribución? ¿Qué podemos aprender sobre la reforma judicial y sus efectos a partir de los trabajos de los juristas académicos? Y sobre todo ¿Qué podemos sacar en claro sobre la utilidad y las limitaciones de la investigación socio jurídica para analizar los procesos de reforma judicial?

Estas preguntas serán respondidas en relación a México, el mayor país de lengua castellana y cuya importancia en el continente americano viene de la época en que se lo conocía como la Nueva España, o tal vez antes, en la época de los imperios precolombinos. Pero, como suele decirse, eso es historia. Su desarrollo económico y social en la segunda mitad del siglo XX ha sido muy impresionante. En la actualidad es un país con 110 millones de habitantes y su producción de bienes y servicios lo convierte en una de las principales economías del mundo. Es también una de las mayores democracias, con poderes públicos electos por la población, con la separación y balance de poderes característicos de una democracia liberal. Naturalmente no se trata de que haya resuelto todos sus problemas políticos y sociales. Su acelerado crecimiento se ha producido dentro de importantes tensiones sociales. Su democratización es reciente: hasta finales del siglo XX el régimen podía considerarse autoritario, con las elecciones teniendo más bien un papel de ritual político con escaso contenido democrático (Adler-Lomnitz *et al*, 2004). El estado está muy pe-

netrado por las redes del narcotráfico y un esfuerzo importante por combatirlo ha generado situaciones de violencia extrema. No todos los dirigentes políticos parecen haber internalizado los requerimientos éticos y la moderación que exige el funcionamiento de un sistema democrático y parecen hacer esfuerzos para desacreditar a los partidos y al parlamento, instituciones muy importantes para la democracia. A pesar de tales dificultades, es innegable que México ha vivido un cambio substancial y que es un país distinto, y seguramente mucho mejor, que el de épocas anteriores. Está generalmente admitido que México vive un periodo de transición de un estado corporativo y autoritario a una democracia y estado de derecho (López-Ayllón, 1997; Cossío Díaz, 2001; Serna de la Garza & Caballero, 2002).

En las décadas de los ochenta y noventa, México decidió un cambio importante en la política económica. Optó por abrirse al comercio internacional, desregular el mercado internamente y, en general, apostar a unas políticas de mercado y modernización económica. En 1986 adhirió al GATT (posteriormente la OMC) y luego firmó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá (1991-1994). Tal viraje económico sólo era posible buscando consensos políticos, para lo cual debió democratizar su régimen político. Esto produjo el consenso que la completa integración de México al sistema económico mundial requería no sólo la apertura del mercado sino la implantación del estado de derecho y un sistema político que garantizara la competencia electoral. Se establecieron mecanismos para hacer más transparentes los procesos electorales y en 1995 se iniciaron cambios muy substanciales en lo judicial que luego analizaremos.

Los cambios en el sistema económico y en el de justicia fueron precedidos por una expansión muy considerable del campo jurídico durante la segunda mitad del siglo XX. Hacia 1950 México tenía 6.258 abogados (22 por 100.000 habitantes); en 2000 tenía más de 200.000 (208 por 100.000 habitantes), con la expectativa de crecimiento muy rápido, pues tenía un número similar de es-

tudiantes de derecho (López-Ayllón & Fix-Fierro, 2000/2003; Fix-Fierro, 2006; Pérez Hurtado, 2009). Por supuesto, el número de profesores y la producción de literatura jurídica también se expandieron rápidamente. Para mediados del siglo XX se crearon seminarios y luego institutos de investigación (López-Ayllón & Fix-Fierro, 2000/2003). En la década de los sesenta, la UNAM tuvo un ambicioso programa de formación de investigadores, y poco tiempo después surgió la investigación interdisciplinaria (Fix-Zamudio, 1985). El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se convirtió en el principal centro de investigación jurídica de América Latina.¹

México tiene un número de investigadores sociales del derecho que hacen una contribución importante a los estudios de derecho y sociedad en América Latina.² Por esto conviene analizar qué han estudiado en relación con los cambios en el sistema de justicia que está viviendo el país. Una de las características del sistema político mexicano es la estrecha relación entre los decisores políticos y los intelectuales (Camp, 1995). En el ámbito de la justicia esa relación es apreciable entre las altas autoridades judiciales y los juristas académicos y esto hace de especial interés estudiar el papel de los investigadores sociales del derecho en el desarrollo de la reforma judicial.

El sistema de justicia es complejo. México es un país federal y cada estado y el Distrito Federal tienen poderes judiciales independientes entre sí. Existe un sistema federal y de las decisiones judiciales y administrativas de última instancia en los estados puede recurrirse a los tribunales federales de circuito vía amparo de derechos constitucionales. El sistema federal tiene materias específicas que conocen los tribunales federales de distrito y, en se-

¹ Un análisis de la importancia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el cambio del papel del derecho en México puede verse en DeZalay & Garth (2006). También Fix-Fierro (2011).

² Hemos encontrado la investigación social sobre el funcionamiento de la justicia considerablemente concentrado en la UNAM, CIDE y CIDAC, todos en Ciudad México, pero la investigación social del derecho está más extendida.

gunda instancia, los de circuito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación es un tribunal constitucional y conoce de los asuntos más importantes. Éstos son las controversias constitucionales (conflictos entre órganos del estado), acciones de inconstitucionalidad y de aquellos amparos que por constituir una materia nueva o dudosa remiten para su decisión los tribunales de circuito (una explicación clara y elemental en Carbonell, 2005). Conviene advertir que en México el ministerio público depende del poder ejecutivo y tiene la función instructora de los juicios penales.

La reforma judicial en México debe ser entendida como parte de una transformación de la sociedad y del derecho mexicano, de la transición entre una sociedad tradicional y una sociedad moderna, globalizada. De la transición de un régimen autoritario, aunque considerablemente exitoso manteniendo el orden social con relativamente poca represión, a un régimen democrático organizado bajo el modelo del estado de derecho (López-Ayllón, 1997; López-Ayllón & Fix-Fierro, 2000/2003; Serna de la Garza & Caballero, 2002, Cossío Díaz, 2001). La reforma judicial es una parte importante de esa transformación.

En general se admite que el gran impulso a la reforma judicial se produjo en México con la reforma constitucional de 1994, que cambió el papel de la Suprema Corte de Justicia y estableció directivas para un cambio en el sistema de justicia (Inclán Oseguearra, 2006). Por esto este artículo tiene un prefacio que se ocupa de la literatura socio-jurídica sobre la justicia antes de la reforma de 1994. En la primera parte estudiamos los trabajos que describen analíticamente la reforma y su contexto especialmente en relación con la Suprema Corte y el amparo. En la segunda parte lo que hemos llamado la justicia ordinaria: la de los tribunales que tienen que ver con la materia penal, civil, administrativa. La última parte se refiere a la cultura jurídica, tanto externa como interna, y su relación con la reforma judicial.

2

LA JUSTICIA ANTES DE LA REFORMA DE 1994

En relación con otros países de la América Latina, los estudios de investigación social sobre el funcionamiento del sistema de justicia comenzaron temprano en México. En 1961 Alfonso Quiroz Cuarón publicó un trabajo sobre la crisis de la justicia penal, apoyado en la elaboración criminológica de la época y en datos estadísticos. Quiroz Cuarón (1910-1978) es generalmente considerado el fundador de la criminología en México. Mostró que si bien para los periodos que analiza (1927-1936, 1937-1947) el número total de delitos reportados no varió sustancialmente, hubo una variación en el tipo de delito, haciéndose más frecuentes los fraudes, que requieren una mayor preparación técnica de la policía para su control y castigo; sin embargo, la policía no tuvo variaciones importantes, con lo cual hubo un incremento de la impunidad. Esto también se notó en delitos más tradicionales como el homicidio. Concluye con una cita de que cada 30 homicidios, 17 quedan impunes, lo cual considera alarmante y signo de la crisis del sistema penal (Quiroz Cuarón, 1961/1985).

Pablo González Casanova (1967), al estudiar el sistema político mexicano, analizó los casos en los cuales el presidente de la República había sido demandado judicialmente ante la Suprema Corte de Justicia entre 1917 y 1960. El total de casos fue de 3.700. En alrededor de un tercio de los casos los quejosos obtuvieron lo que solicitaban. El autor concluye que la Suprema Corte actúa “con cierta independencia ante el Poder Ejecutivo”. “Su función política principal es dar esperanza, a los grupos y personas que pueden utilizar el recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derecho” (González Casanova, 1967:201).³

³ Pablo González Casanova (1922-) es un conocido investigador social, profesor-investigador emérito de la UNAM, generalmente asociado con la política en la izquierda y el análisis marxista.

En 1977 se publicó en México el trabajo de Carl E. Schwarz “Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en Estados Unidos y México”⁴ que es un buen ejemplo de historia social comparada del derecho. Muestra que en México se negaba el amparo o revisión constitucional en cuestiones relacionadas con libertad religiosa, manejo de elecciones, destitución de funcionarios públicos, deportación sumaria de extranjeros y expropiaciones de tierras agrarias. Esto último fue moderado con el tiempo y se concedió amparo a pequeños propietarios por actos confiscatorios de organismos de la reforma agraria. Los tribunales federales fueron más activos interviniendo en asuntos de impuesto predial y sobre la renta, tribunales militares, beneficios sociales a los militares, derecho de los extranjeros a patente de ejercicio profesional y garantías procesales de los acusados. Concluye que el “el poder judicial mexicano es un importante distribuidor de valores, de recursos escasos y de sanciones dentro del sistema político nacional” (Schwarz, 1977:218). Pero su trabajo muestra también los estrechos límites dentro del cual se desenvolvía su función revisora: los principales problemas políticos y sociales de la sociedad mexicana de su tiempo estaban excluidos de la revisión judicial.

Sobre el tema de la Suprema Corte y la política, Miguel González Avelar (1979/1994) hizo un análisis histórico detallado. Mostró que hubo variaciones importantes en el tiempo pero que efectivamente en el periodo pos-constitución de 1917 la Corte prefirió aislarse de los conflictos políticos para preservar su independencia y, en buena medida, como reacción ante los riesgos que implicó el intenso involucramiento político en la segunda mitad del siglo XIX.

⁴ C.E.Schwarz era profesor de ciencia política en el Fullerton College cuando el artículo se publicó originalmente en el *California Western International Law Journal* en 1973 (vol 3).

En 1968 Jorge Bustamante⁵ publicó un artículo sobre la honestidad de los tribunales en la Ciudad de México. La investigación muestra un buen manejo de las ciencias sociales y habilidad para trabajar en un campo minado. Encontró que los pagos ilegales eran más frecuentes en los tribunales laborales y penales, que atendían a una clientela de menores ingresos; mientras que la frecuencia era menor en tribunales civiles y administrativos, que atendían una clientela más afluente. La conclusión mostraba el tratamiento diferencial a los ciudadanos y cómo las personas de ingresos mayores tenían una mayor facilidad de obtener justicia sin ser explotados por el sistema (Bustamante, 1968/1985).

En 1978, Santiago Oñate Laborde⁶ publicó “El acceso a la justicia de los no privilegiados en México”. El artículo fue la ponencia nacional mexicana en el Congreso Internacional de Derecho Procesal de 1977. Tiene una documentación histórica y jurídica muy impresionante y muestra un excelente manejo de la bibliografía socio-jurídica. Se apoya además en una entrevista a unos 250 individuos en la Ciudad de México. Destaca que entre 1964 y 1977 los índices de litigiosidad de México se mantuvieron estables y en un nivel considerablemente bajos. La duración de los juicios civiles era de menos de un año en un 62.5% y en más de dos años el 8%. En resumen, muestra una justicia civil no muy ocupada, en buena parte debido a la exclusión de amplios sectores de la población tanto por razones culturales como económicas.

⁵ Jorge Bustamante (1938-) es un conocido investigador social con una obra abundante. Su línea mayor de investigación aborda el tema de las migraciones.

⁶ Santiago Oñate Laborde (1949-) realizó sus estudios de posgrado en la London School of Economics y la Universidad de Wisconsin. Inició una carrera como profesor-investigador pero fue pronto atraído por la política y desarrolló una carrera muy distinguida. Ha sido Presidente del PRI y se ha desempeñado como diputado federal, ministro del gabinete y embajador.

También en 1978 se publicó el trabajo de José Ovalle Favela⁷ “Access to Justice in Mexico. A Summary”, publicado luego en español en 1981. El trabajo es el reporte nacional de México para la obra *Access to justice* dirigida por Mauro Cappelletti (1978). El trabajo es una descripción general de los servicios jurídicos y foros de resolución de conflictos. En su parte empírica tiene estimaciones de los costos del litigio en México de la época. Aparte de su interés como tal, la obra muestra como la participación en esfuerzos colectivos internacionales estimuló la investigación socio-jurídica, al igual que en el caso de Oñate (1978).

Cosacov Belaus *et al.* (1983) analizaron la duración del proceso penal en México. En realidad se trata de un estudio de los elementos temporales en los juicios penales de personas detenidas realizado con técnicas sofisticadas de investigación social. El estudio destaca que la constitución y la legislación procesal regulan esta materia. En la interpretación de la Suprema Corte estos plazos obligan a que las autoridades competentes fallen dentro de ellos. Su incumplimiento puede dar lugar a responsabilidad administrativa del juez, pero no genera la libertad del procesado. Los autores constataron que no existía investigación empírica en la materia, pero los procesalistas observaban que la gran lentitud de los procesos se podía determinar “a simple vista” (Cosacov, 1983:46, citando a Fix-Zamudio). El estudio no determina la duración total de los juicios penales, pero observa que el 74% de los casos se decidieron en un año o menos en primera instancia (Cosacov, 1983:65). Los autores estaban particularmente preocupados porque la prolongación de la prisión preventiva hacía difícil el tratamiento penitenciario, que era la justificación de la pena.

⁷ José Ovalle Favela es profesor-investigador, Instituto de Investigación Jurídicas de la UNAM, con muchas publicaciones especialmente en materia de derecho procesal.

El trabajo más comprensivo sobre el contexto social de la justicia mexicana es el de Gessner (1984),⁸ publicado originariamente en alemán en 1976. Se trata de una investigación de campo realizado en la Ciudad de México, Tepic (una ciudad pequeña, capital del Estado de Nayarit) y una zona rural. Encontró que la preferencia de los mexicanos estaba por una resolución directa del conflicto que iba del 54% en México D. F. al 71% en la zona rural. La preferencia por la conciliación y por los juzgados eran equivalentes en México D. F. (23% en ambos), o favorecían la conciliación en Tepic (20 a 17%) o lo hacía con más intensidad todavía en la zona rural (21 a 8%).

Las diferencias de poder entre grupos sociales eran determinantes. “Un negocio de muebles informó que es totalmente imposible hacer un embargo precautelatorio en casa de un político” (Gessner, 1984:243). En el campo el más débil evita el recurso a lo judicial pues si lograra una sentencia favorable y ésta se llegara a cumplir, tiene que esperar represalias, mientras que el más fuerte en el conflicto no necesita el camino del juzgado para imponer sus intereses (Gessner, 1984:220). Entre los motivos para evitar los tribunales estaba el ambiente extraordinariamente formalizado de las interacciones en el que Gessner describe con cierto detalle.

En su introducción a la edición mexicana Gessner (1984:VI) previene que su trabajo no hace una valoración política de la pluralidad de foros para resolver conflictos en México y que no debe entenderse como una condenación del sistema por fallar el monopolio constitucional de los tribunales. En la sociología del derecho es generalmente aceptado que los tribunales no son las únicas instituciones que manejan conflictos y más bien ha habido un movimiento fuerte de explorar y estimular los métodos e insti-

⁸ Volkmar Gessner realizó la investigación en México con el apoyo del Instituto Max Planck para el derecho privado comparado (Hamburgo). Es profesor emérito de la Universidad de Bremen donde fue director del Zentrum für Europäische Rechtspolitik. Fue también director del Instituto Internacional de Sociología del Derecho de Oñati.

tuciones alternativas de resolución de conflictos. Sin embargo, para este trabajo, el lugar de la justicia formal es un dato importante. No hay duda que la justicia formal no estaba cumpliendo su cometido de proteger los derechos de los mexicanos y había una insatisfacción con su desempeño.

Un trabajo muy completo sobre el sistema de justicia en la época es el de Fix-Zamudio “La administración de justicia” (1985b).⁹ El estudio se refiere a los escritos anteriores sobre la situación de la justicia en México, incluyendo los de Niceto Alcalá-Zamora y Fernando Anaya Monroy, que son estudios que Fix-Zamudio considera teóricos, es decir, fundamentalmente de análisis de textos jurídicos y que se apoyan en la experiencia personal para referirse a las prácticas usuales. Este trabajo tiene la importancia de señalar los trabajos previos existentes y trazar un panorama de la situación de la justicia en la década de los ochenta, aunque no puede apoyarse en datos. Su diagnóstico comienza por lamentar que los datos estadísticos son incompletos y fragmentarios y que se carezca de estudios sociológicos “serios y de conjunto que nos permitan partir de una observación empírica como apoyo para obtener resultados confiables” (Fix-Zamudio, 1985b:145).

El trabajo de Fix-Zamudio es una descripción de cómo está organizada la administración de justicia en México, de la preparación y selección de los jueces, de la percepción de lentitud en la marcha de los procesos, de los problemas de costos y de acceso a la justicia. Claramente se apoya en trabajos anteriores de autores que hemos mencionado para su descripción general y recomendaciones, aunque su primera recomendación es la urgencia

⁹ Héctor Fix-Zamudio (1924-) es la referencia principal de los estudios en derecho constitucional, procesal y comparado en México. Fue investigador del Instituto de Derecho Comparado de la UNAM desde 1957, su director entre 1966 y 1978, y presidió su conversión en el presente Instituto de Investigaciones Jurídicas. Generalmente se le acredita el liderazgo en la transformación del instituto en el centro de investigación con el amplio reconocimiento nacional e internacional del que goza hoy.

e importancia de contar con los datos y las investigaciones que echa de menos.

Existe pues una literatura de investigación socio jurídica sobre la justicia que se comenzó a desarrollar desde la década de los sesenta y que se continuó en las décadas de los setenta y ochenta. Los trabajos reseñados muestran descontento con el funcionamiento del sistema de justicia y con la falta de cumplimiento de sus fines. La administración de justicia realizaba una peligrosa combinación entre el formalismo que repele al ciudadano, la negligencia institucional y la tolerancia de la corrupción. Seguramente las vivencias de los ciudadanos y el conjunto de los trabajos académicos crearon un ambiente que hacía ver como necesarios cambios importantes en el sistema judicial si se quería ir a una sociedad democrática con plena vigencia del estado de derecho. La poca importancia política de los jueces y su limitada independencia hacía que carecieran de legitimidad para resolver o regular conflictos políticos importantes.

En la década de los noventa cabe destacar el trabajo de Soberanes Fernández¹⁰ (1993), quien presenta un panorama sombrío de la justicia mexicana. Para la época era difícil hablar de un sistema judicial pues había un conjunto de tribunales federales autónomos entre sí sin que tuvieran una autoridad formalmente superior. Soberanes destaca que en la práctica los poderes judiciales estaban sometidos al ejecutivo. Informa en líneas generales sobre la carga de trabajo de los tribunales y sobre el funcionamiento deficiente de la justicia. “Como consecuencia de esta penosa situación es que tenemos la creación, en los últimos tiempos, de sucedáneos de los organismos jurisdiccionales, como lo son la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como los organismos similares

¹⁰ José Luis Soberanes Fernández (1950-) es historiador del derecho, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del cual fue director (1990-1998). Fue presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1999-2009).

a nivel local” (Soberanes, 1993:459). Concluye señalando “Desafortunadamente no somos optimistas... pues no se ve, a pesar de las voces que en mayor número e intensidad se levantan cada día, que se tenga programado o pensado una reforma judicial a fondo, que es más urgente a medida que pasa el tiempo” (Soberanes, 1993:469).

No puede decirse que los responsables de la justicia y del Estado en México no habían reaccionado a las críticas. Fix-Fierro (2004) hace una enumeración de los cambios. Destaquemos que en 1990 se produjo la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Muy rápidamente entró en acción y llamó la atención del público sobre los graves problemas de la justicia, especialmente la justicia penal.

En 1987 una reforma constitucional dio a la Suprema Corte de Justicia la competencia de crear tribunales y circuitos judiciales, regulando su competencia. Hasta ese momento esto era competencia del legislativo. El cambio permitió una expansión considerable de la judicatura federal. La reforma dio mayores competencias a los tribunales federales de circuito, especialmente en materia de amparo, y reservó a la Corte la materia constitucional. Con esto se inicia la conversión de la Corte en un tribunal constitucional, pero tal vez porque no hubo cambio en los magistrados no se logró esa conversión a pesar de la intención del constituyente (Fix-Fierro, 1999; Cossío Díaz, 2002). Esta reforma también estableció que las constituciones y leyes locales de los estados garantizarían la independencia, permanencia e idoneidad de magistrados y jueces (Ovalle Favela, 1987; Caballero, López-Ayllón & Oñate Laborde, 2006), pero los resultados no fueron apreciables.

En 1992 se crearon los tribunales agrarios, encargados de resolver los problemas de propiedad de la tierra, un tema importante en relación a las nuevas políticas económicas. La revolución mexicana de comienzos de siglo XX tuvo entre sus cometidos principales el reparto de las tierras y se consideró esto una tarea fundamentalmente política. Por ello se estableció co-

mo materia no judicializable y el árbitro supremo era el ejecutivo. Naturalmente esto no proveía seguridad jurídica a la propiedad agraria con la inevitable consecuencia de baja productividad. La reforma de 1992 buscó (y logró) producir reglas claras para propiciar la inversión agrícola y parte de la política fue crear la jurisdicción agraria que, hacia 1996, estaba compuesta por 49 tribunales de circuito y un tribunal superior agrario (Zepeda, 1999, 2000). “Hasta el momento, los nuevos tribunales agrarios gozan de buena reputación entre los usuarios, la imparcialidad de los juzgadores es la norma en el desempeño de los tribunales, lo que brinda confianza en los litigantes” (Zepeda, 2000:244), aunque un incremento de la litigiosidad estaba causando ciertos retrasos.

Sin embargo, como lo señala Soberanes (1993), tales reformas no entran a los aspectos centrales de los problemas de impartición de justicia en México. En 1994 Rubio *et al.* publicaron una obra colectiva ambiciosa que contrastó el esfuerzo de modernización económica que estaba haciendo el país y la debilidad del estado de derecho.

Tenemos una Constitución que es más un listado de intenciones que un ordenamiento que de hecho regule la sociedad y al Estado. Por ello, existe una notable divergencia entre las normas constitucionales formales y la práctica de las autoridades: entre el sistema federal y la realidad del centralismo; o bien, entre la división formal (de poderes) y la realidad de un ejecutivo hegemónico que legisla y juzga como un poder cuasi-fusionado (Rubio *et al.*, 1994:25).

La obra destaca que la mayoría de los conflictos entre particulares que se resolvían judicialmente lo hacían ante la justicia de los estados “vulnerable ante los caprichos de los caciques, de los políticos y de los gobernadores” (Rubio *et al.*, 1994:59). Esto hacía que buena parte de las sentencias locales fueran impugnadas en tercera instancia ante los tribunales federales, lo cual hacía la justicia especialmente costosa. Constata un avance de los tribunales federales, pero es crítico de éstos porque la válvula de esca-

pe a la avalancha de trabajo ha sido el recurso de sobreseimiento de las causas (Rubio *et al.*, 1994:64), tema que se discutirá más adelante. La obra analiza con cierto detenimiento las estadísticas judiciales, el funcionamiento de la justicia penal y los problemas de acceso a la justicia.

Esta obra es un notable esfuerzo de síntesis de la situación del derecho y la cultura jurídica de México en 1994, año en el cual se inicia el cambio mayor que se ha comparado con el big-bang de la reforma judicial. Seguramente por este azar, la obra puede tomarse como punto de referencia para comparar lo que la reforma judicial ha logrado (y no ha logrado) en los últimos 15 años.

3

LA REFORMA, LA SUPREMA CORTE, Y EL AMPARO

La reforma de 1994: contexto y contenido

El inicio de la reforma judicial fue parte de una reforma constitucional propuesta en diciembre de 1994 por el Presidente Zedillo, a quien se le acredita mucho de la apertura política de final del siglo XX. El propósito de la reforma era lograr un mayor equilibrio de los poderes y constituir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una verdadera corte constitucional que pudiera servir de árbitro en los conflictos políticos y a la Corte y tribunales federales en mejores protectores de los derechos de los ciudadanos. Se estableció el Consejo de la Judicatura Federal, el ingreso por concursos de oposición y la carrera judicial. El Consejo descargó a la Corte de la pesada carga de administrar la judicatura federal, permitiendo su concentración en los asuntos jurisdiccionales (Caballero, López-Ayllón & Oñate, 2006).

La reforma correspondía a la idea de impulsar el estado de derecho, aspiración sentida desde la década anterior y ampliamente discutida en la época, pero “a diferencia de otros países

latinoamericanos, antes de las reformas constitucionales de diciembre de 1994 no había en México —ni en los círculos académicos o profesionales, ni en la opinión pública— una discusión amplia y profunda sobre la reforma de la justicia” (Fix-Fierro, 2004:269). Fix-Fierro seguramente está en lo correcto sobre la falta de discusión pública de la reforma propuesta por el presidente Zedillo en los meses anteriores a la propuesta, y la rapidez con la cual se discutió y aprobó la enmienda constitucional, pero, como hemos visto, la situación de la justicia se había estudiado y había un cierto consenso político en que la reforma era indispensable (Magaloni, 2005:1). La enmienda constitucional fue seguida por una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de mayo 1995 que reguló la carrera judicial y al Consejo de la Judicatura (Cossío Díaz, 1996). La virtud de la enmienda constitucional de 1994 fue cambiar la Suprema Corte de Justicia y encargarle la reforma judicial a ésta. Esto ha determinado una mayor timidez de los otros actores involucrados en ésta (Fix-Fierro, 2004).

Un estudio de especial importancia es el de López-Ayllón & Fix-Fierro (2000/2003). Ofrece un panorama general de los cambios en el derecho y la cultura jurídica del México en las tres décadas finales del siglo XX, un periodo en que el estado de derecho, es decir, la aspiración a que la vida social y política de los mexicanos se sometiera a las reglas de derecho, se convirtió en un reclamo permanente e intenso de la sociedad mexicana. Es un trabajo amplio, que aborda los cambios en la constitución, la legislación, la educación jurídica, la profesión de abogado y el sistema de justicia. La obra tiene datos y análisis del mayor interés. Por ejemplo, el análisis del presupuesto de la justicia federal muestra la creciente importancia que se le había concedido desde mediados de la década de los ochenta y, especialmente, de la década de los noventa (López-Ayllón & Fix-Fierro, 2003: 308). La demanda de justicia, al menos en el ámbito federal, creció vertiginosamente pero la respuesta a través del incremento de

tribunales y de la mayor velocidad en la disposición de los casos mantuvo baja la cantidad de casos pendientes.

En dos trabajos posteriores Fix-Fierro (2002 y 2004) prosiguió esta línea de investigación pero ya referida específicamente a la reforma judicial. En estos trabajos Fix-Fierro explicitó el contexto político en el cual se produjo la reforma, sus propósitos y los cambios en la judicatura en los primeros años de vigencia e implementación de la reforma. Tomamos estos trabajos como nuestra guía.

Fix-Fierro destaca que entre 1940 y 1994 la Suprema Corte de Justicia tenía una visión *minimalista*¹¹ de su función en el sentido de reducir su propia capacidad de llevar un control constitucional efectivo. En cierta forma, cultivaron la invisibilidad como una cierta garantía de independencia en una época de gobierno autoritario, pero esto a la vez la llevaba a renunciar a la función propia de una Corte Suprema, con competencias de control de constitucionalidad, en un estado de derecho. La reforma de 1994 implicaba la reducción del número de ministros, como se llama en México a los vocales o magistrados, de 26 a 11. Y se optó por despedirlos a todos y designar nuevos. La invisibilidad largamente cultivada impidió reaccionar a los ministros y probablemente su reacción no hubiera tenido tampoco demasiado eco en ningún sector social.

En la reforma constitucional de 1994 se redefinió la competencia y composición de la Suprema Corte, ampliando sus competencias en cuestiones de constitucionalidad. Se creó el Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial federal (con excepción de la Suprema Corte de Justicia). En 1996 el Tribunal Federal Electoral pasó a formar parte del Poder Judicial y se dio a la Suprema Corte de Justicia la competencia para examinar la constitucionalidad de leyes electorales federales y locales.

¹¹ La expresión la toma Fix-Fierro de Cossío Díaz (2002).

La reforma buscó mayor independencia de la Suprema Corte al prohibir que personas que hubieran ejercido altos cargos políticos en el año anterior pudieran ser candidatos a ocupar un cargo de ministro en ella y establecer igualmente que quien deje de ser ministro no puede ocupar cargo político por dos años. Se dio también más estabilidad en los cargos a los jueces federales. También se instituyeron concursos de oposición para la provisión de cargos judiciales (Fix Fierro, 2002).

Beatriz Magaloni (2008) destaca que la reforma constitucional de 1994 le puso importantes límites políticos a la Corte. Ella sólo puede declarar nula una ley por inconstitucional con una mayoría de 8 votos (los ministros son 11) y no podía conocer de conflictos electorales, competencia de un tribunal especial. En 1996 otra reforma constitucional le dio competencia en materia electoral. B. Magaloni (2008) se plantea las motivaciones del presidente Zedillo para hacer la Corte más independiente y concluye que responde a la necesidad de establecer un orden entre los políticos, aunque no descarta que éste estuviera realmente imbuido de la idea de convertir a México en un estado de derecho o de que el PRI viera la reforma como una especie de póliza de seguros en una época en el cual era visible que la oposición se fortalecía. Esta última es la opinión de Finkel (2008).

La nueva Suprema Corte asumió rápidamente un perfil alto, resolviendo problemas de gran importancia política que le fueron sometidos. También logró consolidar su poder dentro del sistema al convencer al presidente de proponer una nueva enmienda constitucional, aprobada en 1999, que sometió al Consejo de la Judicatura a su control (véase también González Compeán & Bauer, 2002).

El cambio no fue sólo político en la Suprema Corte, sino que se la dotó con recursos y autonomía para propiciar un cambio importante en el Poder Judicial federal. En 1930, tal poder estaba constituido por 46 juzgados de distrito y 6 tribunales unitarios de circuito. Cuarenta años más tarde, en 1970, los números habían aumentado a 55 y 9, pero se habían agregado 13 tribunales

colegiados de circuito. En 2001, el número había pasado a 252 juzgados de distrito, 60 tribunales unitarios de circuito y 154 tribunales colegiados de circuito. La expansión fue mayor que la población y aunque claramente responde a un crecimiento substancial de la demanda de justicia en los tribunales federales, la carga de trabajo por tribunal bajó ligeramente (Fix-Fierro, 2002:27-28). Naturalmente esto significó un aumento importante del presupuesto. El poder judicial federal pasó del 0.08 % del presupuesto federal en 1975 al 1% en 2002. A precios constantes se cuadruplicó entre 1994 y 2002.

Fix-Fierro (2002) destaca también que se ha prestado atención a la designación de los jueces, tarea del Consejo de la Judicatura. Los concursos de oposición se han generalizado y se han ofrecido programas de formación para los jueces. Las nuevas políticas han producido una mayor presencia femenina y un cierto rejuvenecimiento de la judicatura.¹² También se ha cuidado el tema de la responsabilidad. Hasta 1994 las redes clientelares operaban sin mayores limitaciones (Soberanes, 1993). Cossío Díaz (1996) explica que entre 1917 y 1982 el modelo de carrera judicial era *tutorial*: cada juez federal era formado por un ministro de la Corte quien lo designaba conforme a ciertas reglas informales, y a quien debía lealtad. A partir de 1983 el rápido crecimiento de los organismos jurisdiccionales obligó a adoptar un modelo cooperativo, con redes de lealtad más extensas. A partir de 1995 se establecieron criterios de evaluación y al Consejo de la Judicatura como el órgano específico de designación y evaluación de los jueces.

Caballero (2009) analiza los cambios en el papel social de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, especialmente desde

¹² Para julio 2010 había en México 693 jueces federales, de los cuales 37% menor a 45 años. El total de mujeres es de 19.5%, pero entre los jueces menores de 45 años el porcentaje es del 15%. La tendencia detectada por Fix-Fierro (2002) en cuanto al género claramente se ha revertido. Esta es una de las cifras más bajas en América Latina. (Información de Jacqueline Martínez, con base a información de la Suprema Corte).

mediados del siglo XX hasta el presente. La Suprema Corte y en general los jueces federales tenían un prestigio bajo en la sociedad. Un incidente revela la falta de prestigio: el Estado Mayor Presidencial impidió la entrada de los ministros de la Suprema Corte a la inauguración de López Portillo como presidente (1976). En la década de los ochenta los ministros de la Suprema Corte y varios magistrados federales se vieron involucrados en varios escándalos políticos que claramente afectaban la imagen pública del Poder Judicial. Al comienzo de la década de los noventa los escándalos continuaron e incluyeron a Carlos del Río, presidente de la Suprema Corte. El prestigio de ministros y magistrados se vio más afectado. A partir de 1994, el cambio es sustancial. La Suprema Corte pasa a ocupar un papel mucho más importante en el sistema político mexicano y pasa de “la marginalidad a los reflectores”.

Concha Cantú (2002) analiza el cambio de rol de lo judicial y, particular, de la Suprema Corte, en relación con un conjunto de casos que tenían que ver con la situación de un número alto de deudores hipotecarios que se enfrentaron a deudas imprevistas como consecuencia de políticas económicas del gobierno y de su propia imprevisión. Los deudores, agrupados en una iniciativa denominada “El Barzón”, intentaron medios de lucha política, sin ningún éxito. El recurso a lo judicial fue más exitoso, pero ante las decisiones contradictorias de los tribunales, la Suprema Corte debió intervenir. Concha Cantú (2002) destaca estos eventos como una forma de construir la autonomía de lo legal a partir de las vías judiciales.

En líneas generales existe una percepción de un cambio positivo en la judicatura, especialmente en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en la judicatura federal, y del impacto que ha tenido en el sistema político:

En 1995 “los derechos políticos llevaban una existencia precaria en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional... La legitimidad y la credibilidad de los procesos electorales todavía no acaba-

ban de consolidarse, lo que impedía a éstos convertirse plenamente en el mecanismo fundamental para legitimar el origen y el ejercicio de la autoridad pública... A diez años de distancia, la situación señalada se ha transformado notablemente en un sentido positivo... Una jurisdicción electoral cada vez más sólida —en primer término a cargo del ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aunque también la Suprema Corte de Justicia tiene una intervención muy relevante— y el desarrollo constante de una jurisprudencia electoral no exenta de audacia conforma igualmente un elemento central de las profundas transformaciones apuntadas” (Fix-Fierro, 2006:XI-XII).

Las obras de Fix-Fierro, López-Ayllón, Caballero y varios otros investigadores proveen la base para entender la reforma judicial mexicana tanto en su diseño institucional como en su impacto en el sistema judicial mismo en el sentido de cambio en los recursos de que dispone y su producción básica, especialmente en el ámbito de la justicia federal. López-Ayllón & Fix-Fierro (2000/2003) y Fix-Fierro & López-Ayllón (2006) tienen también la virtud de estudiar los cambios en la educación jurídica y en la profesión de abogado, una dimensión generalmente descuidada cuando se estudian reformas judiciales, aunque seguramente muy influyente en el éxito o fracaso de la reforma.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación

Los trabajos que documentan o explican la mayor independencia y la creciente importancia del papel político de la Suprema Corte son abundantes (B. Magaloni, 2003; Domingo, 2000, 2005; Ansolabehere, 2007, 2010; Begné Guerra, 2007; Caballero, López-Ayllón & Oñate, 2007; Ríos Figueroa, 2007; Caballero, 2009; Sánchez, Magaloni & Magar, 2010). Los jueces mismos están conscientes de su importante papel político (Begné Guerra, 2007). Los científicos políticos prestan una creciente atención a la Suprema Corte y es claro que la Corte actúa con

independencia del presidente de la República o de cualquiera de los partidos políticos, aunque sus ministros tengan distintas preferencias ideológicas (Ríos Figueroa, 2007; Magaloni, Magar & Sánchez, 2010; Sánchez, Magaloni & Magar, 2010; Ansolabehere, 2010). Finkel (2008) la considera la reforma más exitosa de los países latinoamericanos que analiza. La Suprema Corte ha hecho un esfuerzo importante de explicar su funcionamiento y sus decisiones al público como una manera de fortalecer su poder e independencia y tal esfuerzo ha tenido un cierto éxito (Caballero, 2009; Staton, 2010).

Analizando la carga de casos que maneja la Corte, Caballero *et al.* (2007:130-131) notan que ésta ha disminuido de los 14.000 por año que resolvía en la década de los ochenta a aproximadamente 3.800 en 2005. Esto se ha producido porque se ha convertido en una corte de constitucionalidad y “ha dejado de ser un tribunal que se dedica mayormente a resolver cuestiones (formales) de legalidad”. Esta transformación es imperfecta, en el sentido que todavía un volumen de casos muy importantes que maneja la Corte es de asuntos de legalidad (amparos directos e indirectos). Por ello la transformación de la Corte pasa por un cambio en el amparo.

Una de las tareas cualitativamente más importantes de la Suprema Corte es el conocimiento de las acciones de inconstitucionalidad. En el derecho mexicano sólo determinados actores políticos tienen la posibilidad de demandar la inconstitucionalidad de una ley o tratado internacional: las minorías legislativas estatales o federal que reúnan al menos un tercio de los votos respecto a las leyes expedidas por los cuerpos legislativos correspondientes, el procurador general de la República respecto a cualquier ley federal o estatal, los partidos políticos respecto a leyes electorales y los órganos de protección de los derechos humanos respecto a leyes que versen sobre derechos humanos. López-Ayllón y Valladares (2009) elaboraron una base de datos con 301 casos resueltos entre 1995 y 2007 de acciones de inconstitu-

cionalidad.¹³ Estas acciones se incrementaron a partir de 2000 y en el 2006 y 2007 superaron las 45 por año. El artículo analiza quiénes ejercen las acciones, qué materias cubren, cómo se han decidido, y los tiempos de procesamiento. La mayor parte de las acciones han sido en materias electoral y fiscal. Alrededor de la mitad de las acciones han sido exitosas, lo cual revela que la Corte se ha desempeñado como un verdadero árbitro político y los tiempos de resolución son bastante razonables. Como existen varios proyectos de reforma de esta competencia de la Suprema Corte, el artículo puede alimentar el debate con datos ciertos.

No todos los investigadores comparten la buena opinión sobre la actividad de la Corte y su impacto. Ansolabehere (2006), analizando los 19 casos que la Corte decidió entre 1988 y 2003 sobre derecho a la información y la libertad de asociación (que trata como magnitudes estadísticas), concluye que la Corte muestra un miedo a la ciudadanía, legitimando la intervención del poder político en áreas que a su criterio deberían ser de resguardo ciudadano. A su juicio la Corte es demasiado tímida u obsecuente con el poder político. Ansolabehere (2007) critica también la falta de contrapesos o controles al trabajo de la Corte. Ansolabehere (2010), estudiando un conjunto mayor de casos, encontró que la Corte ha tenido posiciones pro-derechos en algunos casos y restrictivas en otros. Que sea más independiente no significa que sea más “progresiva”. Salazar Ugarte (2007) critica su protagonismo y la falta de controles democráticos. Magaloni & Zaldívar (2007) se quejan de que la Corte habría olvidado al ciudadano pues se ha concentrado en conflictos políticos y fiscales y no en los temas que pueden afectar más al ciudadano de a pie. Cossío Díaz (2002) lo destaca con una cuidadosa documentación histórica. En líneas generales, hay un cierto consenso en que la Su-

¹³ Los datos estadísticos de la Suprema Corte muestran 488 acciones de inconstitucionalidad entre 1995 y 2007, lo cual es cuantitativamente pequeño para los 46.093 asuntos que atendió la Corte en ese mismo periodo (López-Ayllón & Valladares, 2009:209).

prema Corte y la judicatura federal, incluyendo la electoral, han sido “árbitros del conflicto político”, la cuestión es —como lo planteó una reunión convocada por el CIDE en marzo 2009— si han sido “activos defensores de derechos”.

Ríos Figueroa (2010) tiene seguramente el trabajo más crítico pero el que a la vez destaca la considerable satisfacción que existe respecto al desempeño de la Suprema Corte en la elite política. Lo segundo se infiere de la constatación de que en la vasta reforma política que está planteada en México (en mayo de 2010), las reformas referidas a la Corte son mínimas: dotarla de iniciativa legislativa en el ámbito de su competencia (propuesto por el presidente de la República), y quitarle la facultad de investigar la violación de derechos humanos (propuesta por el PRI). Ríos Figueroa (2010) lamenta que no estén planteados asuntos importantes. Así señala que los ministros de la Corte tienen mucha injerencia en la designación y disciplina de los jueces y que esto ha tenido efectos deletéreos en esas áreas, por lo cual parece prudente hacer al Consejo de la Judicatura más independiente. En materia de recursos de inconstitucionalidad, el investigador ve como muy limitada la actual regulación que lo limita a pocos actores políticos y propone un mayor acceso a la justicia constitucional. El estudio de Ríos Figueroa es un análisis institucional detallado y comparativo con otros países latinoamericanos. Toca otras materias que veremos por separado. Lo que conviene retener aquí es que el trabajo de la Suprema Corte es seguramente apreciado por las elites políticas y económicas porque resuelve los problemas que conciernen a este estrato de la población, pero es menos conocido y apreciado por el grueso de la población, pues no ha sido activa afirmando o clarificando derechos que conciernen más al ciudadano común.

El amparo

En México el juicio de amparo tiene una larga tradición que se remonta hasta comienzos del siglo XIX y es la tarea principal

de la justicia federal. Cumple funciones similares al recurso de casación, al *habeas corpus* y a la jurisdicción contencioso administrativa en otras jurisdicciones de la tradición romanista. Es la última instancia impugnativa de los procedimientos judiciales y administrativos y de actos legislativos, pero requiere la afectación personal, actual y directa, y la decisión sólo beneficia a la persona amparada (Fix-Zamudio & Fix-Fierro, 2004). Existen dos tipos: el amparo directo se puede interponer contra sentencias definitivas ante el tribunal que la dicta y de ella conoce un tribunal colegiado de circuito. Funcionalmente es similar al juicio de casación en otros países. El amparo indirecto o bi-instancial se usa para impugnar actos de autoridad que no son sentencias (actos administrativos o legislativos). Se interpone ante jueces de distrito y trata de remediar una violación de un derecho. La creación de una jurisdicción contencioso administrativa en la mayor parte de los estados ha disminuido este tipo de amparos.

El funcionamiento y la eficacia del amparo, y sus consecuencias para la administración de justicia, han suscitado el interés de los investigadores sociales del derecho. El artículo de Magaloni & Negrete (2002),¹⁴ “El Poder Judicial Federal y la política de decidir sin resolver”, hace un análisis muy crítico del desempeño de los jueces al respecto. El artículo estudia las decisiones de los tribunales federales de distrito. Ellos reciben las demandas de amparo de los ciudadanos contra los actos del poder público que estiman violatorios de sus derechos constitucionales. Tienen así un papel muy importante en la protección al ciudadano del ejercicio arbitrario del poder. Los jueces de distrito estarían así a cargo de trazar la línea “entre los actos de autoridad jurídicamente permitidos y el ejercicio arbitrario del poder”, proveyéndole seguridad jurídica al ciudadano (Magaloni & Negrete, 2002:6). El problema detectado es que dos de cada tres juicios de

¹⁴ Una versión de este trabajo fue publicado con anterioridad (Magaloni & Negrete, 2000) pero no hemos chequeado si hay diferencias. En todo caso nos referiremos a la versión de 2002.

amparo en juzgados de distrito terminan con un sobreseimiento, es decir, con la detección de defectos formales en la demanda, lo cual mata al juicio sin que el juez entre a decidir el fondo del asunto. La sentencia de fondo decide el conflicto, amparando al demandante o negándole el amparo, pero también fijando cuáles son los actos de los órganos del estado que son conformes con la constitución y cuáles no. El sobreseimiento mantiene el acto administrativo del cual se buscó amparo, pero no indica si es constitucional o no. El artículo explica por qué los jueces prefieren esta vía. En primer lugar, porque es más fácil: el juez sólo tiene que argumentar que existe una (y sólo una) causal de improcedencia. En cambio para entrar al fondo debe argumentar que no existe ninguna de las causales de improcedencia del amparo (Magaloni & Negrete, 2002:13)¹⁵ y luego entrar a los argumentos de fondo. En segundo lugar, los jueces son evaluados por el número de sentencias dictadas: el buen juez es el que dicta el mayor número de sentencias en relación a su carga anual. La política expresa es abatir el rezago y los jueces de distrito han sido exitosos: a pesar que el rezago se define como los casos que pasan de un año a otro, la tasa anual está por debajo del 15% desde la década de los ochenta. Si se piensa que el ingreso de casos está distribuido en todo el año, el rezago del 15% indica una rotación rápida (aunque no hay medición de la duración). En otras palabras, los jueces de distrito han logrado controlar el rezago y responden con la medida de eficiencia que se les pide institucionalmente, pero no están resolviendo los casos y, en consecuencia, cumpliendo con la función institucional de contribuir con la depuración del derecho de normas inconstitucionales (o lo hacen en sólo un tercio de los casos).

¹⁵ El derecho mexicano, en la interpretación de Magaloni & Negrete (2002), impone una carga procesal muy compleja al juez. Los principios procesales generales sólo lo obligarían a decidir sobre las causas de improcedencia que alegue el demandado, en este caso el órgano administrativo.

Curiosamente, el trabajo da la explicación funcional sólo en una nota de pie de página (Magaloni & Negrete, 2002:23): como la introducción del amparo permite la suspensión provisional del acto reclamado, el administrado obtiene el alivio buscado, pero sólo provisionalmente, pues el sobreseimiento pone el caso en cero. El administrado puede introducir de nuevo el recurso y el caso se convierte en recurrente. En definitiva, el patrón de decidir sin resolver, retroalimenta el número de casos, pero no suministra la clarificación de las reglas y la seguridad jurídica que cabría esperar de la acción de estos tribunales.

En su obra sobre amparo Fix-Fierro (2005) pone el acento en las funciones sociales del amparo. Su análisis de los datos estadísticos tiene muchas coincidencias con Magaloni & Negrete (2002). Pone en evidencia la abundancia de los amparos y que la duración de los amparos administrativos es considerablemente reducida (entre uno y tres meses) aunque en los tribunales especializados es algo más larga (entre dos y ocho meses) por la menor frecuencia de los sobreseimientos. Examina también la hipótesis de que los sobreseimientos sean una manera de librarse de una carga excesiva de casos, explicación que ya había avanzado el estudio de CIDAC (1994) anteriormente. La explicación la encuentra convincente para el periodo 1940-1992 pero no para otros periodos, por lo cual lanza la hipótesis que la frecuencia de sobreseimientos pueda responder a causas más complejas (Fix-Fierro, 2005:41). La explicación va en el sentido que un número importante de amparos se interpone sin la expectativa de lograr una decisión final favorable sino la suspensión de los efectos de un acto administrativo mientras dure el procedimiento y la explicación es puesta en evidencia con el estudio de una pequeña muestra de casos de amparo.

Fix-Fierro también hace un análisis de costos tanto públicos como privados de los amparos administrativos resueltos por los tribunales. La cifra es astronómica: 3.325 millones de pesos en 2002 (266 millones de dólares al cambio de 12.5). Adicionalmente hay un costo de pérdida de credibilidad de la administración

(cuyas acciones pueden ser paralizadas fácilmente) y de los tribunales que con sus medidas de suspensión de actos pueden alentar un clima general de ilegalidad.¹⁶ El problema parece exigir, en primer lugar, una mejora regulatoria (que evite los cambios frecuentes en las regulaciones, que usualmente la población no entiende), los actos irracionales de la administración y una asesoría más cuidadosa que evite los defectos formales en la emisión de actos administrativos. En segundo lugar, un examen más riguroso por parte de los jueces en relación a la suspensión de actos en asuntos notoriamente improcedentes y, en general, una actitud que atienda más a lo sustantivo y menos a lo formal (Fix-Fierro, 2005:76).

En una obra apasionante que describe en uno de sus capítulos un complejo problema ambiental, Azuela (2006) analiza también la intervención judicial en el problema. El caso judicial opuso la municipalidad de Guadalcázar (San Luis de Potosí) al gobierno federal. Éste autorizó la construcción de un confinamiento (para disposición de desechos peligrosos) en el área del municipio y el gobierno municipal ejerció un recurso de amparo en contra de la medida. En términos del derecho mexicano el recurso es discutible, pues la función original del amparo es proteger a los ciudadanos de actos de la administración. Lo procedente, según Azuela, era una controversia constitucional. Sin embargo, los jueces concedieron la suspensión del acto y demoraron cuatro años pa-

¹⁶ Cuando este trabajo era redactado el problema era parte de la discusión pública en Ciudad México a consecuencia de las graves heridas sufridas por un futbolista famoso en un “antro” (palabra de uso coloquial para designar bar o discoteca, pero otros informantes señalaron que la expresión se reservaba para los bares que abren hasta horas no permitidas por las regulaciones municipales). El incidente ocurrió en la madrugada, a una hora en que el bar ha debido estar cerrado. Lo usual es que logran suspensiones de los actos que ordenan el cierre introduciendo amparos mal planteados. El tribunal declara el sobreseimiento pero el antro logra mantenerse abierto en contra de las regulaciones con una sucesión de amparos. Lo mismo ocurrió con los “autos chocolate” o automóviles usados en los Estados Unidos importados ilegalmente a México (conversaciones con H. Fix-Fierro).

ra decidir lo que era obvio. Naturalmente había un conflicto social y político y seguramente no era cómodo decidir, pero el punto es que los jueces desperdiciaron una oportunidad de tomar acciones que acercaran las partes o canalizaran el conflicto de otra manera. Como consecuencia del conflicto el estado mexicano debió pagar una cuantiosa indemnización a una empresa extranjera.

La obra de Bustillos (2008) tiene gran ambición académica al abordar al amparo en una perspectiva de historia política y social. La obra pone en evidencia cómo el amparo en México ha sustituido el recurso de casación, que es la figura más conocida en los demás países de la tradición romanista que siguieron el modelo francés. El volumen de amparos es impresionante: a partir de 2001 los tribunales colegiados de circuito (que son los equivalentes de los tribunales de casación y consejos de estado) resolvieron más de 120.000 casos por año. Esto ha llevado a aumentar el número de magistrados, que eran 540 en 2006 (año final para el análisis de esta obra). Los amparos directos además corresponden al 54% de los asuntos que deciden estos tribunales, lo cual muestra el peso del amparo para el sistema judicial. Claramente es una situación que no puede seguir resolviéndose con el solo incremento del número de tribunales colegiados de circuito. Lamentablemente la obra no mantiene un diálogo con la literatura socio-jurídica anterior.

Bustillos (2009) estudió el amparo directo (o amparo casación) contra las sentencias definitivas de los tribunales superiores de los estados. La visión común ve estos amparos como una infracción a los principios del federalismo y un obstáculo importante para la eficiencia de la justicia. El estudio se hizo sobre 8 entidades federales (cuyos datos estaban disponibles en Internet): Baja California Sur, Distrito Federal, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Sonora, Tabasco y Veracruz. Se hizo para el periodo 1999-2007, aunque faltan datos para algunos años de algunas circunscripciones. Los datos varían enormemente entre estados que producen relativamente pocas sentencias y otras que producen un

número substancialmente mayor (Baja California Sur produjo 752 en 2001, mientras el Distrito Federal produjo 55.203 en 2004). El número de sentencias impugnadas no parece excesivo. Distrito Federal produce el mayor número, pero el número es el 20%, aproximadamente. El número de impugnaciones exitosas no sobrepasa el 40% (40.2% para Baja California Sur, 38% para Distrito Federal) y puede ser tan bajo como el 19% (Tabasco). Demuestra así que los jueces federales son considerablemente selectivos y que el problema es menor a lo que suponen artículos de opinión o declarantes en los medios.

Como puede apreciarse, los trabajos sobre amparo apuntan a problemas importantes y tienen áreas de coincidencia, aun cuando las explicaciones puedan diferir. La contribución de la investigación socio-jurídica es apuntar a problemas y dar información y análisis que son relevantes. Luego es el turno de quienes pueden tomar decisiones, quienes eventualmente deben complementar estos estudios o comisionar otros. En este caso, hay un factor en el cual no vamos a entrar, pero que tiene relevancia. Es posible que un número de amparos estén definitivamente mal formulados y los sobreesimientos sean la decisión inevitable en muchos casos. En otros trabajos se ha analizado la educación jurídica en México y se han mostrado serias dificultades (Fix-Fierro & López-Ayllón, 2006; Pérez Hurtado, 2009). Un número elevado de profesionales del derecho mal formados pueden constituir una seria dificultad para el funcionamiento de la justicia y un costo elevado de la sociedad. El tema de la educación jurídica y de la regulación de la abogacía es relevante para la reforma de la justicia y sobre ella existe un número de estudios en México. Este es un tema de importancia para la reforma judicial (Caballero, López-Ayllón & Oñate, 2006:341).

El tema del amparo es uno de los temas centrales que se discuten en relación con la reforma judicial. El *Libro blanco de la reforma judicial* (Caballero, López-Ayllón & Oñate, 2006:89,125) le da gran importancia y enumera las distintas propuestas que están sobre la mesa.

4

LA JUSTICIA ORDINARIA

Reforma judicial en los estados

El trabajo de Hugo Concha y José Antonio Caballero (2001) hace el diagnóstico institucional de los aparatos de justicia en los estados de la Federación. Estos sistemas cuentan con muchos más jueces que el sistema federal y manejan el mayor volumen de casos. Sin embargo, poco se conocía de ella. Esta obra ofrece un conjunto de datos y análisis de gran valor. Explica cómo está organizada, cuántos jueces componen los poderes judiciales de cada estado, y cuánto impacto las reformas constitucionales de 1994 tuvieron en los estados.

En México los sistemas judiciales de los estados no son enteramente autónomos respecto al federal porque las decisiones de los jueces estatales pueden ser revisadas por jueces federales vía el amparo. Por otra parte, lo que ocurra en el ámbito federal es seguido con atención en los estados. Entre 1995 y 1999 la mayor parte de los estados modificaron sus constituciones y las leyes orgánicas de la judicatura para adaptarlas al mandato constitucional y al ejemplo de la judicatura federal (Concha & Caballero, 2001:13). 15 de los 31 estados crearon consejos de la judicatura, aunque la composición y atribuciones de los consejos pueden variar sustancialmente de un estado a otro (Concha & Caballero, 2001:95). Posteriormente otros estados han creado también consejos de la judicatura.

Los sistemas judiciales de los estados no son grandes. En total, para 2000 eran 3.180 jueces (incluye jueces de paz, municipales, de menores y los propiamente llamados de primera instancia) y 497 magistrados o jueces de segunda instancia. La población para la época era de 97 millones de habitantes (Concha & Caballero,

2001:37). Esto hace un aproximado de 3.7 jueces por 100.000 habitantes, naturalmente sin contar los jueces federales.¹⁷

La independencia de los jueces respecto a los gobernadores de los estados varía de un estado a otro. En algunos estados, las fotos del gobernador se exhiben en los despachos de los jueces y hay otros indicadores de falta de equilibrio entre los poderes. La costumbre del “sexenio judicial” se mantiene en la mayor parte de los estados y los propios magistrados y un número de jueces no parecían de acuerdo sobre la inamovilidad (Concha & Caballero, 2001:136).

Un resultado interesante fue la repuesta de magistrados y jueces sobre las funciones del juzgador. Por ejemplo, el 31% de los magistrados civiles y el 44 de los penales consideran que su función es aplicar la ley, el 18% de los civiles y el 9% de los penales piensan que es impartir justicia. El 18% de los civiles y el 22% de los penales, que es buscar la verdad; 9% de los civiles y 16% de los penales, que es dirigir el proceso. Las percepciones de los jueces respecto a su función es bastante diferente a la de los magistrados (Concha & Caballero, 2001:182).

Los investigadores observaron que el trabajo en los tribunales generalmente siguen patrones tradicionales, es decir, hay apego a las costumbres burocráticas establecidas. Esto fue corroborado por la respuesta de los jueces: el 74% de los jueces civiles y el 67% de los penales señaló que no hay manuales de operación interna. En cuanto a instructivos sobre gestión de expedientes sólo el 17% de los jueces civiles manifestó que existían mientras que esa cifra fue del 9% entre los penales.

Concha & Caballero (2001) concluyen señalando la diversidad de los poderes judiciales de los estados y los esfuerzos de reforma a partir de 1995. Estos esfuerzos se han concentrado en la

¹⁷ Los jueces federales en México para la época eran unos 500, lo cual llevaría la cifra de jueces a un total de 4.2 por 100.000 habitantes. Una judicatura pequeña en términos comparativos, pero Fix-Fierro (2002) y Concha & Caballero (2001) señalan que había crecido mucho a partir de 1995.

modernización y búsqueda de eficiencia, pero han descuidado los aspectos micro en este ámbito. La labor cotidiana prácticamente no ha tenido cambios por más de 100 años. En materia de acceso a la justicia el esfuerzo que se percibe todavía es menor.

Caballero (2006) hace un balance de los resultados de la reforma judicial en los estados 10 años después en materia de independencia de los jueces, concentrándose en los poderes judiciales de los estados. En algunos estados hubo conflictos severos porque los gobernadores no se resignaban a perder la potestad de designar *sus* jueces en el tribunal superior de justicia de *su* estado. En otros estados el nivel de conflicto ha sido menor. Ha habido también conflicto en relación con el presupuesto. Pero, en líneas generales, la idea de que los jueces son independientes de los poderes externos ha encontrado severas resistencias. La independencia interna, es decir de los jueces individualmente dentro del sistema, ha encontrado una resistencia menos visible pero tal vez más insidiosa.

Caballero (2009b) ha continuado esta línea de investigación sobre los poderes judiciales de los estados y ha analizado la estructura de la rendición de cuentas de los poderes judiciales y la información que éstos producen indicando cuál es la regulación al respecto y qué información realmente producen. El trabajo plantea las deficiencias en materia de rendición de cuentas. En otra perspectiva, este trabajo parece ser preparatorio para un análisis de la información de los poderes judiciales sobre qué hacen realmente, qué tipos de asuntos conocen y qué conflictos resuelven o dejan de resolver, un elemento central aun no abordado por los investigadores sociales de la justicia, en gran medida porque no hay datos de fácil acceso.

Justicia penal

El área de la justicia penal es del mayor interés para la sociedad pues el tema del crimen y el castigo se pone en juego valores

tan importantes como la libertad y la seguridad ciudadana. Esa atracción es visible para los investigadores socio jurídicos y claramente el campo penal es uno de los predilectos.

El CIDE ha realizado tres estudios denominados *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional* (Bergman *et al.*, 2003; Bergman *et al.*, 2006; Azaola & Bergman, 2009). Los estudios están basados en encuestas de población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México, excepto la primera que incluyó también el Estado de Morelos. En el estudio de 2003 se concluyó que en los penales habitan los delincuentes más pobres, no los más peligrosos y que los estándares básicos del debido proceso se incumplen en las distintas fases del procedimiento. La apreciación es que las distintas organizaciones de la justicia penal actúan con ineficiencia: las policías de investigación y los ministerios públicos se centran en la delincuencia menor, investigan poco y son poco eficientes en encauzar las averiguaciones. Los juzgados simplemente convalidan las tesis de la fiscalía. Por supuesto, tal disfuncionamiento produce inseguridad al minar la confianza de los ciudadanos en las instituciones de la justicia penal (Bergman *et al.*, 2003:11-12).

Los estudios posteriores confirmaron los hallazgos, pero han detectado un agravamiento de la situación, en parte debido a un incremento enorme de la población penitenciaria (de 21.500 a 39.500 en el Distrito Federal, y de 10.800 a 19.300 en el Estado de México entre 2002 y 2009). Los presos continúan siendo personas pobres que con cierta frecuencia han abandonado sus casas y sus estudios antes de los 15 años, con padres que consumían alcohol y con un cierto porcentaje de parientes que han estado en prisión (Azaola & Bergman, 2009:10-15). Entre el 2002 y el 2009 ha habido un incremento importante de los detenidos por robos con violencia y por drogas, y un ligero decremento de los detenidos por homicidio (Azaola & Bergman, 2009:22). El tratamiento por la policía ha empeorado ligeramente y la información sobre los derechos no ha mejorado. La percepción de los presos sobre quién controla la audiencia es reveladora del proce-

dimiento: sólo el 8% piensa que el juez, mientras que el 21% piensa que la secretaria mecanógrafa, el 42% el secretario de acuerdos y el 25% el ministerio público (Azaola & Bergman, 2009:41). Tales cifras se han mantenido aproximadamente constantes desde 2002. Los presos perciben igualmente que los abogados no se esforzaron en defenderlo (sólo el 7% de los abogados de oficio y 26% de los abogados privados). En aproximadamente el 70% de los casos no había abogado defensor cuando el procesado rindió declaración (Azaola & Bergman, 2009:44). La impresión general de la lectura es que la justicia penal es una máquina ineficiente y errática, y debido a la pobreza de la defensa, es probable que aquel que ha sido atrapado sea condenado, con relativa independencia de su culpabilidad.

Un trabajo de especial interés es el de Zepeda Lecuona (2004) que enfoca la ineficiencia del ministerio público y cómo conduce al “crimen sin castigo”, como titula su libro. En México el ministerio público es parte del poder ejecutivo, o más propiamente de los distintos poderes ejecutivos, pues existe uno federal y uno en cada estado. Su función principal es la persecución de los delitos y es él a quien corresponde la fase de investigación inicial. Sólo los jueces pueden decretar la prisión. Una vez que se inicia el juicio, el ministerio público se convierte en el acusador. Conforme a la tradición romanista, el ministerio público es parte de buena fe. Puede optar por el archivo o el sobreseimiento. En resumen, tiene la llave de ingreso a la justicia formal.

La percepción social en México es de un incremento de la delincuencia violenta y la inseguridad personal y éste es uno de los problemas sociales que más preocupa a los mexicanos (Zepeda Lecuona, 2004:13). El ministerio público tiene un papel central en la materia y no tiene un buen prestigio. Zepeda Lecuona comienza destacando el problema de la impunidad, un problema que por la calidad de pivote de la justicia penal atañe o debería concernir al ministerio público. Las encuestas de victimización muestran que sólo se denuncia el 25% de los delitos que se cometen y sabemos que la baja tasa de denuncia está asociada con

desconfianza en la policía y en las instituciones de persecución del delito. De los delitos que se denuncia sólo en 4.55% de los casos se llega a una conclusión de la investigación y sólo se pone al delincuente a disposición del tribunal en el 1.6% de los casos. Los condenados son el 1.06% (Zepeda Lecuona, 2004:20). Estos datos muestran que el ministerio público no está haciendo su tarea frente a un problema percibido en la sociedad mexicana.

El análisis realizado es muy cuidadoso y muy concentrado en el funcionamiento del ministerio público. Éste tiene la supervisión de la policía judicial y en esta área se acumulan los problemas. La mitad de las quejas por violación de derechos humanos formuladas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (defensoría del pueblo en México) se relacionan con prácticas inadecuadas del ministerio público. Zepeda Lecuona destaca especialmente las dificultades del sistema de control interno: una institución jerárquica con fuertes controles políticos pero muy débiles controles de rendimiento y probidad institucional. La obra plantea la necesidad de reforma de la institución para que cumpla sus funciones y dibuja a grandes trazos la reforma aconsejable.

La obra entra en un problema del mayor interés: la distancia entre la delincuencia “real”, la procesada judicialmente y la percepción social de temor ante el delito. Por supuesto, la delincuencia real es desconocida, como la cosa en sí kantiana, pero una aproximación son las encuestas de victimización. Estas encuestas se realizan periódicamente en México y permiten al autor hacer constataciones de interés.¹⁸ Relaciona la baja tasa de denuncia con la falta de confianza en las autoridades y, a la vez, el temor ante el delito se incrementa cuando el ciudadano no se siente protegido por la policía y demás autoridades públicas. De allí, la importancia de la obra de Zepeda Lecuona que analiza

¹⁸ El instituto Ciudadano de Estudios sobre la Seguridad realiza estos estudios (www.icesi.org.mx). Su más reciente publicación es sobre *Victimización, incidencia y cifra negra en México* (Barreda, 2009).

las fallas de una institución central en la persecución del delito y la protección de los ciudadanos.

Magaloni (2007) ha analizado la acción del ministerio público en el nuevo contexto social mexicano. Los cambios en la economía y la organización política que comenzó en la década de los ochenta produjeron un incremento sustancial de la delincuencia. La policía de investigación y el ministerio público son las organizaciones estatales a cargo de investigar la comisión de delitos y llevar los delincuentes ante los jueces para que éstos dictaminen su castigo. En las décadas anteriores esta tarea no era muy importante porque el número de delitos era relativamente bajo. Por su parte, la policía tenía plena discrecionalidad para detener y torturar a los sospechosos y el único control que tenía era el político, altamente centralizado y bastante eficaz. En la década de los noventa el Estado se descentralizó, surgieron mayores controles sociales, pero el ministerio público y la policía de investigaciones no cambió. En particular, no se fortalecieron las capacidades de investigación en la policía ni en el ministerio público: el detective se hace necesario pero es inexistente. Se convirtió en el “eslabón perdido” del sistema de justicia penal. La policía y el ministerio público no se modernizaron y el resultado es que la arbitrariedad y la ineficiencia se convirtieron en las dos caras de la misma moneda. Por su parte, el sistema judicial ha mantenido su política de aceptar como buenas las confesiones arrancadas con maltratos y otros bajos standards de prueba.

Pérez Correa (2008) realizó un estudio etnográfico en dos oficinas del ministerio público y siguió la historia de varios casos de que se presentaron en *barandilla*, una especie de entrada donde los ciudadanos ocurren para denunciar cuando son víctimas de delito pero también para plantear problemas que serían de derecho civil o de familia. La investigadora transcribe los diálogos entre víctimas de delitos y el funcionario, o entre detenidos y los policías. En general se aprecia un trato desconsiderado de parte de los funcionarios y la solicitud de requisitos que la legislación no exige. La función de la conducta de los funcionarios es lograr

que los denunciados desaparezcán y así disminuir la cifra de delitos denunciados. La actividad de la oficina es enteramente burocrática y claramente no hay esfuerzo ninguno por investigar la comisión de delitos.

Magaloni (2009) volvió sobre el tema pero en el trabajo posterior atendiendo a la organización del ministerio público y sus políticas internas. Apoyándose en la observación de las oficinas y analizando sus políticas internas mostró que la organización está volcada a la tramitación burocrática de los casos que se denuncian, sin ninguna discreción para distinguir entre los casos importantes o los menos importantes, o poder generar la investigación de organizaciones delictivas a partir de delitos puntuales. La democratización de la corrupción ha atomizado el mercado de la impunidad, con el efecto de que los criminales perseguidos son los no organizados o los que no tienen capacidad de sobornar a los policías. Los esfuerzos para controlar la corrupción han generado una mayor burocratización, disminuyendo la capacidad de un combate eficiente al crimen. Muy gráficamente compara el ministerio público con un desvencijado automóvil de la década de los setenta tratando de circular por una de las excelentes autopistas mexicanas del siglo XXI.

En una obra más reciente, Zepeda Lecuona (2008) destaca el enorme incremento de la población penitenciaria en México, que ha pasado de 86.000 en 1994 a 216.390 en junio de 2007, lo que en cifras relativas significa un cambio de 96 a 209 reclusos por 100.000 habitantes. Una parte muy importante de estos reclusos son presos sin condena, o en prisión preventiva: 48% en 1994, 47% en 2007 (Zepeda Lecuona, 2008:6, 149). El elevado número de presos sin condena no se debe a la duración del proceso, que es relativamente breve en México. El autor analizó el Estado de Jalisco, que está en el promedio en relación con el número de presos y presos preventivos. La duración del juicio en primera instancia fue 176 días y la segunda instancia tomó 55 días, todo en promedio. La detención mientras se tramitó el amparo (equivalente funcional de recurso de casación) fue en pro-

medio de 112 días. Es decir, un juicio penal completo toma menos de un año (Zepeda Lecuona, 2008, 172). Para el Distrito Federal la duración promedio es todavía menor: 105 días hasta sentencia de primera instancia, lo cual indica una disminución importante a la duración de 208 días encontrada veinticinco años atrás por Cosacov *et al.* (1983), en el trabajo analizado antes (Zepeda Lecuona, 2008:223).

La consecuencia de esta política de prisión preventiva ha sido la sobrepoblación de las prisiones que está en un 124% de su capacidad, pero el promedio esconde situaciones realmente dramáticas que sobrepasan en algunos estados el 500% (Zepeda Lecuona, 2008:183). Por otra parte, el 66% de los 117.826 condenados, lo fueron a penas de tres años o menos, lo cual revela que el sistema procesa un alto número de delitos de escasa gravedad y que los procesados hubieran podido ser procesados en libertad, conforme a las propias reglas procesales, y tener penas sustitutivas de la prisión (Zepeda Lecuona, 2008:192).

La política de aprisionamiento no ha producido un efecto de mayor seguridad en la población. La cifra de delitos denunciados se ha mantenido estable desde 1995 (Zepeda Lecuona, 2008:221) y la cifra de homicidios ha disminuido (Escalante Gonzalbo, 2010), pero se ha incrementado las cifras de ejecuciones entre carteles de narcotraficantes que son generalmente espectaculares, conllevan mensajes explícitos y son reportados ampliamente en la prensa (Gutiérrez, 2010a, 2010b).¹⁹ Como la percepción de inseguridad personal (o temor al delito) se ha incrementado, se han hecho reformas legales para aumentar el número de delitos inexcusables y esto explica el círculo vicioso de mayor represión penal y mayor inseguridad.

¹⁹ Ejemplos de estas ejecuciones espectaculares son grupos de cadáveres a los cuales se les ha arrancado el corazón o la lengua, o se les ha hecho una marca a cuchillo. Los cadáveres son acompañados con mensajes explícitos a personas u organizaciones.

En esta materia existen otros trabajos de interés en los que lamentablemente no podremos entrar sin hacer muy tediosa la lectura, pero mencionamos al menos uno: Vasconcelos Méndez (2007) sobre seguridad pública y justicia penal en Oaxaca. Es un estudio rico en datos y análisis en relación a ese ámbito regional.

Pásara (2004b) analizó el estilo de las sentencias penales en el Distrito Federal (o Ciudad de México). Lo hizo sobre una muestra pequeña (82 expedientes) que resultó sesgada hacia los casos de robo (70). Éstos no son los más importantes ni complejos en la justicia penal. El autor encontró que las pruebas más frecuentes eran las declaraciones de testigos, de la policía y del agraviado. Experticias y otras diligencias que podrían comprobar el cuerpo del delito usualmente no se realizan. Las sentencias generalmente son condenatorias, sin análisis de las pruebas y de lo que realmente se comprobó en el proceso, y de lo que no se comprobó. La argumentación tiende a ser muy débil y secciones enteras corresponden frecuentemente a machotes que no guardan una adecuada coherencia con el conjunto de la sentencia. En resumen, en las sentencias no aparece el sentido común ni un verdadero análisis de hechos y pruebas. Lo que sobresale es la voluntad de condenar, en detrimento de cualquier consideración (Pásara, 2004b:44,45). La explicación es un proceso desbalanceado por una acusación de peso decisivo, una defensa ineficiente y un juez replegado a funciones mínimas. Igualmente es importante la expectativa social, pues parece que se espera que el juez condene y el que absuelve se hace sospechoso de corrupción (Pásara, 2004b:46).

En el trabajo de Magaloni & Ibarra (2008) hay el mismo vigor crítico al analizar el derecho a la defensa y argumenta que es poco eficaz, en parte porque a pesar del cambio político, los ministerios públicos y los jueces penales no han modificado sus prácticas autoritarias (Magaloni & Ibarra, 2008:109). El trabajo se apoya en datos estadísticos que muestran que los jueces designan defensores de oficio en el 73% de los casos, que los defensores están sobrepasados largamente (en el Distrito Federal 318 defenso-

res de oficio atendieron 46.816 casos en distintas materias), que el 45% reemplaza a los defensores de oficio porque, en opinión de los defendidos, no hacen nada. Sólo el 32% de los procesados consideran que sus defensores privados se esforzaron mucho en defenderlos y que sólo el 4% de los defensores de oficio lo hicieron. La práctica es que la policía detiene para investigar y que en esa etapa temprana del proceso, la defensa está prácticamente ausente y el procesado no es informado sobre sus derechos (Magaloni & Ibarra, 2008:117-119). El trabajo pone el acento en la responsabilidad de la Suprema Corte por no haber desarrollado el contenido del derecho a la defensa adecuada que aparece en la constitución y no haber establecido las consecuencias que debe tener su desconocimiento.

En junio 2008 fueron enmendados los artículos 16 al 21 que conciernen al proceso penal, estableciéndose fundamentalmente uno oral y acusatorio, regulando la reinserción social y el castigo de la delincuencia organizada. La reforma estableció una *vacatio legis* que varía según las disposiciones pero que puede llegar hasta a ocho años. Cuando se escribió este trabajo todavía se estaba en tiempo de la *vacatio*. Naturalmente, es demasiado pronto para la implementación de esa reforma y para que los investigadores hayan realizado estudios de su funcionamiento e impacto.

En la reforma política que está planteada en México cuando redactamos este trabajo la reforma del ministerio público es un tema de agenda (Ríos Figueroa, 2010). El Partido Revolucionario Democrático y el grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en el Senado de la República proponen hacer del ministerio público un órgano constitucional autónomo y el grupo parlamentario de PRI propone además la creación del Consejo del Ministerio Público que administraría la carrera de los fiscales. En su estudio comparativo, Ríos Figueroa (2010) muestra que México está retrasado en esta reforma en relación con otros países de la región y que las propuestas de reforma carecen todavía de los detalles y análisis que requerirían.

Los trabajos comentados ponen el acento en distintos aspectos de la justicia penal y muestran también la complejidad de cualquier del sistema penal y las dificultades de su reforma. Una reforma de los tribunales penales puede tener un impacto muy limitado o puede ser disfuncional si no hay antes una transformación del ministerio público y la policía judicial, o si no ocurre con cierta simultaneidad. Por ejemplo, la discrecionalidad incontrolada del ministerio público reduce el flujo de ingresos al sistema judicial, pero favorece los incentivos de corrupción que desprestigian no sólo al ministerio público sino al entero sistema de justicia. Una política inversa de proceder a acusar aun cuando el caso sea demasiado débil, podría llenar los tribunales de casos basura, con un efecto deletéreo sobre el manejo de la carga de casos y producir la imagen que los jueces son cómplices de los delincuentes. La política laxa en materia de derecho de defensa, destruye los incentivos para que el ministerio público y la policía judicial sean cuidadosos en la investigación de casos penales. Pero una política rigurosa, con jueces exigentes que liberen los presos cuando las pruebas no estén bien recogidas o cuando se haya descuidado el derecho a la defensa, podría ponerlos en una situación de producir aun mayor impunidad, si antes no se ha mejorado la capacidad de investigación y formulación de acusaciones. Las reformas de la justicia mejor intencionadas pueden resultar terriblemente disfuncionales si no se abordan como problemas sistémicos, algo nada sencillo cuando se trata por definición de organismos autónomos entre sí, como los componentes de la justicia penal. Por otra parte, el público no busca los responsables específicos de las disfunciones: si hay impunidad, corrupción, abuso de los derechos, resultan condenados todos los componentes del sistema, sin que se analice cuál es el componente más directamente involucrado. El conjunto de estos trabajos muestra que la justicia penal es un campo problemático y que requiere un esfuerzo especial tanto de diagnósticos certeros como de coordinación de organismos autónomos que pueden tener intereses divergentes en determinadas áreas.

Derecho indígena y derechos humanos

México desarrolló importantes civilizaciones indígenas precolombinas y durante el periodo de la Nueva España los pueblos indígenas conservaron su identidad. Las constituciones modernas, al reconocer la igualdad entre los mexicanos, desdibujaron la presencia indígena en México desde el punto de vista legal. Desde comienzos del siglo XX hubo una política indigenista que consistía en rescatar a los indígenas de su marginalidad económica y social, e integrarlos a la sociedad mexicana. A finales del siglo XX, la política indigenista cambió completamente de signo y se propuso más bien la reafirmación de los derechos culturales de los indígenas. Las comunidades indígenas se convirtieron en actores internacionales y en varios tratados internacionales se afirmaron los derechos de los indígenas. La enmienda constitucional de 2001 reconoció “el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación (que) se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”. También señala que “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para... decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural (y) aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus propios conflictos internos”. México ha firmado también convenios internacionales que garantizan distintos derechos indígenas.

A pesar de tales declaraciones la relación entre los indígenas y el sistema jurídico formal mexicano no es sencilla. En buena parte el funcionamiento del derecho indígena es un mecanismo de evitar el contacto con el sistema formal. Al usar los mecanismos comunitarios de resolución de conflictos y las reglas de convivencia tradicionales en las comunidades indígenas, se evita la relación con determinados organismos del sistema jurídico formal (Nader, 1990; Stavenhagen, 2000; Ordóñez Cifuentes, 1999). Los antropólogos del derecho han destacado que los derechos in-

dígenas no son auto-contenidos sino que viven en interacción con el sistema formal en una relación compleja. A la vez, el derecho formal, tal como entendido por jueces de paz o municipales y otros funcionarios de los escalones bajos del sistema formal, no tiene la misma consistencia que el derecho discutido en los tribunales y universidades de la capital y es penetrado por costumbres y rituales que no serían fácilmente reconocibles como el derecho oficial (Sierra, 2004). La literatura de antropología jurídica es vasta en México y referirnos a ella escaparía al objeto del trabajo.

Un trabajo de especial interés es el de Igreja Lemos (2004) que analiza la relación de los indígenas migrantes en la Ciudad de Lemos. Allí se agrupan por etnias y tienen situaciones diversas pero que son difíciles, con oficios precarios y en condiciones ambientales y de vivienda particularmente duras. Sin embargo, se organizan, mantienen su identidad con algunas dificultades tratando de defenderse de los *urbanos* (no indígenas) que comparten sus condiciones pero a quienes perciben como más proclives al delito. Las organizaciones étnicas les permiten hablar como grupo y hacer valer sus derechos en las relaciones difíciles con distintos órganos del estado, como policías, funcionarios municipales, ministerio público y jueces (Igreja Lemos, 2004).

La Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oficina, 2007) explica que en las regiones indígenas la relación con el sistema formal existe, bien sea porque fracasan los mecanismos de control social interno o de mediación dentro de las comunidades (Oficina, 2007: 56), o bien porque ante la gravedad o complejidad de un caso, los propios dirigentes indígenas temen ser acusados de usurpación de funciones o violación de derechos humanos (Oficina, 2007:61). De hecho los funcionarios del estado no muestran comprensión de la jurisdicción indígena y no respetan o dan valor a lo decidido en la justicia indígena. Las declaraciones constitucionales y de los tratados internacionales tienen así un valor muy limitado en la práctica (Oficina, 2007:145ss).

En materia de derechos humanos, Ackerman (2006) realiza un análisis institucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, creada en 1992, incorporada como cuerpo constitucional en 1992 y reformada en 1999. La Comisión gozó de gran legitimidad en sus años iniciales y todavía en 2003 aparecía entre las instituciones públicas que gozaban de mayor confianza en la población. La *Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (2003) registraba el 26.5% de respondientes que la calificaban con 9 o 10 en una escala de 0 a 10. En dicha encuesta aparecía por encima de la Suprema Corte de Justicia (Ackerman, 2006:135). Sin embargo, y a pesar de un incremento importante de su presupuesto, a partir de 2000 las quejas recibidas comenzaron a declinar y las recomendaciones realizadas (que resultan de haber encontrado fundadas las quejas) también disminuyeron a partir de 1999. El decremento de las quejas, en un país todavía con importantes problemas de derechos humanos, probablemente refleja una merma en su prestigio y en la percepción de su eficacia. Según Ackerman el decremento en las recomendaciones no obedece a una estrategia estructural. Es importante señalar que aparte de la Comisión Nacional existe una comisión en cada uno de los estados y en el Distrito Federal.²⁰

La justicia civil y contencioso-administrativa

Un estudio del mayor interés para mostrar la utilidad de la investigación social del derecho en el proceso de reforma es el de Magaloni (2005) que narra la participación de investigadores socio-jurídicos en la elaboración de un proyecto de reforma de la justicia mercantil y plantea interesantes cuestiones sobre la experiencia. Como consecuencia de la crisis económica de 1995, el

²⁰ La profesora María del Refugio González, responsable del área de investigación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, me confirmó que no se han desarrollado estudios socio-jurídicos sobre la Comisión y su impacto (conversación privada en mayo 2010).

sistema financiero y cambiario prácticamente quebró. Los créditos se hicieron incobrables y muchos deudores con créditos garantizados con hipotecas perdieron sus bienes hipotecados. El gobierno debió intervenir “comprando” la cartera vencida de los bancos y recapitalizándolos de esa manera. Dada la experiencia, el sistema financiero redujo la oferta de crédito y elevó las tasas de interés. El argumento para tales acciones fue la ausencia de un sistema judicial efectivo. Los abogados y economistas del sector bancario consideraban que los procesos eran lentos por la resistencia del deudor a pagar el crédito, la complejidad del diseño legislativo del procedimiento de cobro y el sesgo de los jueces a favor del deudor. En 1996 se simplificó el procedimiento, pero nada cambió y se pensó en una nueva reforma que lo simplificaría aun más y crearía una jurisdicción especial para este tipo de deudas. En este punto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó al Banco Mundial y el CIDE un estudio para identificar los principales problemas de la ejecución judicial de los contratos de crédito.²¹

Los resultados del estudio fueron sorprendentes. 60% de los juicios de cobro de deuda que se iniciaban eran abandonados en el inicio del proceso; 20% era abandonado a lo largo del juicio y sólo 20% llegaban a sentencia. En los casos que avanzaron o llegaron a sentencia, el 58% de los casos los deudores no designaron abogados y, en consecuencia, no contestaron la demanda. El problema no era la lentitud: los casos que llegaban a término duraron en promedio 7 meses y sólo 15% de los casos superaron los dos años. Las sentencias fueron favorables a los acreedores en un 90% de los casos pero en pocos casos los acreedores agotaron el proceso de remate. El procedimiento de remate era complica-

²¹ Magaloni (2005) reporta que el estudio fue coordinado por Linn Hammergren (Banco Mundial) y Ana Laura Magaloni (CIDE) con la participación de varios investigadores del CIDE. El estudio fue plasmado en dos documentos distintos de los cuales conozco uno que quedó como documento de trabajo (Hammergren & Magaloni, 2001) y no fue publicado formalmente, pero Magaloni (2005) reporta sus principales hallazgos (véase Magaloni, 2005, nota 7).

do y podía durar 3 años o más. La investigación detectó serios problemas en el funcionamiento de los tribunales que producían servicios de baja calidad.²²

El estudio tuvo como impacto que se abandonara el proyecto de reforma propuesto por los banqueros (simplificación de trámites y creación de tribunales especiales) y que un nuevo proyecto de reforma se concentrara en los cuellos de botella encontrados: embargo y remate. Pero no se logró un rediseño para que los bienes se remataran al mejor precio posible (lo cual beneficiaría tanto al acreedor como al deudor) ni que se abordaran los problemas de gestión en los tribunales. Magaloni (2005:11) sugiere que las comisiones de reforma compuestas sólo de abogado tienden a ver los aspectos legales y no los problemas económicos y organizativos en la administración de justicia.

Un estudio relacionado que aborda el tema de ejecución de sentencias con propósitos evaluativos y propositivos es el de Bergman & Kossik (2003). El artículo se hizo con 14 entrevistas en profundidad a abogados, jueces y ONG y una entrevista a 58 abogados, 32 jueces y 53 secretarios judiciales para observar la satisfacción con el sistema de ejecución de sentencias. El estudio no presenta conclusiones muy claras: la mayoría de los encuestados (60%) expresaron que de acuerdo a su experiencia un número entre el 60 y 90% de las deudas reconocidas y resueltas por los jueces se pueden recuperar a través del sistema judicial y 63% manifestó que la exigencia de coimas o mordidas no constituían un obstáculo importante en el proceso de ejecución, mientras que las entrevistas en profundidad arrojaban otros resultados; sin embargo, el artículo sugiere un conjunto de reformas. El resultado hace pensar que las entrevistas y cuestionarios no son apropiados para este tipo de evaluaciones.

Un ejemplo de la actitud colaborativa entre jueces e investigadores socio-jurídicos es el *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de*

²² Sarre & López Ugalde (2002) estudiaron la duración de los juicios en materia mercantil e hipotecaria. Este trabajo no pudo ser localizado.

impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional (López Ayllón *et al.*, 2010). El estudio fue solicitado por la Asociación de Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados Unidos Mexicanos con el apoyo de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia y financiado por el Fondo Jurica.²³

El estudio aborda tanto los aspectos jurídico-institucionales como los organizacionales de los órganos de impartición de justicia administrativa y analiza una muestra de 5.400 expedientes efectivos. El estudio de campo se realizó en el segundo semestre de 2009 y este comentario se realiza sobre una versión preliminar publicada por Internet.²⁴ El estudio se realizó sobre 29 órganos de justicia administrativa (29 estados de la unión mexicana). Sólo diez de estos órganos son formalmente parte del sistema judicial porque México, en materia de justicia administrativa, tiene elementos de la tradición anglo-americana y de la tradición francesa. Los 19 restantes son considerados parte de la administración pública del estado. Todos los órganos tienen control por parte del Poder Judicial federal porque los tribunales federales pueden conocer de sus decisiones a través del recurso de amparo.

El estudio muestra que ha habido un crecimiento importante de la demanda de justicia administrativa. Respecto a los 16 estados en los que había la información se pasó de 27.502 demandas

²³ El Fondo Jurica es el Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Impartición de Justicia en México constituido en diciembre de 2007 con un total de 600 millones de pesos (aproximadamente 48 millones de US dólares en marzo 2010), sufragados por mitad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Ejecutivo Nacional. El propósito del fondo es “canalizar y otorgar recursos a las personas, instituciones e instancias que diseñen, elaboren y realicen proyectos, estudios o programas de alcance nacional o regional” para el mejoramiento de la impartición de justicia. No conocemos de una iniciativa similar en otro país latinoamericano.

²⁴ Todos los datos son de López Ayllón *et al* (2010), pero me beneficié de una presentación oral del proyecto realizada por D. Zavala Rubach en la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 12-03-10 en la cual el investigador describió las dificultades para la investigación derivadas de problemas organizativos en los tribunales administrativos. A mi juicio estas dificultades constituyen parte importante de los hallazgos.

en 2006 a 33.263 en 2008. La mayor parte de los demandantes son personas naturales y los demandados son por mitad las autoridades de los estados y las de los municipios. Las cuantías demandadas son bastante bajas. El 43% de las demandas cuantificables son menores a los 2501 pesos y sólo el 18% supera los 10.000 pesos (aproximadamente US \$ 200 y 800, respectivamente). Las cuantías promedios son relativamente elevadas en las demandas por créditos fiscales (624.575 pesos —aproximadamente US \$ 50.000) y responsabilidad de servidores públicos (377.913 pesos —aproximadamente US \$ 30.250). Los reclamos por boletas de sanción (tránsito) son las de menor cuantía (1.309 pesos en promedio) y los más numerosos.

Los promedios de duración de los procedimientos son muy variados según los estados: van de 47 días hábiles en Aguascalientes a 613 en Baja California, con un promedio nacional de 189 días hábiles. Las sentencias tienden a ser largamente a favor de los administrados: en 2008 se dictaron 26.767 sentencias en los estados estudiados, de las cuales el 79% fueron de nulidad. Menos del 10% de las decisiones fueron impugnadas.

El estudio aborda también problemas de productividad y de recursos humanos en los tribunales. En líneas generales pone en evidencia problemas organizacionales y encuentra una relación positiva entre la educación de los magistrados y su productividad. Una de las virtudes mayores del estudio es el entrar en el análisis micro de funcionamiento de los tribunales y hacer recomendaciones bastante detalladas de mejoras organizativas. En ese sentido, es un modelo de investigación social aplicada a problemas de reforma de la justicia.

Investigación socio-jurídica y reforma de la justicia

En 2002, y respecto a la reforma judicial, Fix-Fierro (2002:4) constató que “exist(ía) escasez de estudios empíricos que evalúen los avances logrados hasta el momento, si bien esto empieza a cambiar”. En 2010 el panorama es distinto: hay un número im-

portante de trabajos que muestran el papel que pueden tener los investigadores sociales del derecho en relación con el proceso de reforma y los avances y las dificultades de la reforma misma.

En 2004, Fix-Fierro señaló que había una cierta incoherencia en la reforma mexicana: “Se trata de una reforma que ha perseguido objetivos diversos y un tanto erráticos en distintos momentos... ha procedido sin basarse en diagnósticos claros y completos, sin seguir un plan sistemático y sin llevar a cabo una discusión pública suficiente” (Fix-Fierro, 2004:285-286). En cierta forma, ésta fue una plegaria atendida. Ya en 2003 la Suprema Corte abrió un proceso de consultas para escuchar diagnósticos y propuestas. Se realizaron foros y se recibieron documentos a los cuales se les dio publicidad. El éxito de la convocatoria fue enorme: se realizaron 40 foros y se recibieron 5.844 documentos (Caballero Juárez, López-Ayllón & Oñate Laborde, 2006:22). En 2005 la Corte decidió solicitar a los tres juristas académicos que venimos de citar la sistematización de este material y el resultado fue el *Libro blanco de la reforma judicial*. Los autores no se limitaron a recoger y sistematizar las propuestas sino que se refirieron a los trabajos mexicanos y latinoamericanos sobre reforma judicial, realizando una verdadera obra de investigación. El *Libro blanco* tiene así una naturaleza dual, es obra de investigación, pero es también una sistematización de los distintos caminos de la reforma judicial, una verdadera hoja de ruta, útil para la continuación ordenada del proceso de reforma. Es un libro académico cuyas afirmaciones sólo comprometen a sus autores, pero como fue comisionado por la Corte Suprema y consultado con los ministros directamente involucrados en su elaboración, tiene también un cierto carácter de documento oficial de la reforma judicial. Esta ambigüedad refleja la estrecha colaboración entre investigadores y decisores, facilitada por el hecho de que varios de los ministros son también juristas académicos con obra importante publicada.

La queja de Fix-Zamudio de ausencia de datos y estudios empíricos en 1985 todavía se repetía en 2006: “carecemos de la in-

formación básica para elaborar un diagnóstico riguroso, basado en datos, sobre el estado que guarda el sistema de impartición de justicia en el país” (Caballero, López-Ayllón & Oñate, 2006: 387). Pero en 2010 ya no es enteramente cierta. Los investigadores sociales del derecho han producido un número de análisis que permiten tener una imagen de la marcha de la reforma judicial y de sus dificultades al menos en ciertos aspectos del funcionamiento del aparato de justicia. Se podría criticar que no son esfuerzos coordinados y sistemáticos, y que los resultados no siempre son coherentes. También que hay áreas insuficientemente estudiadas y ciertamente el Consejo de la Judicatura²⁵ y la Comisión Nacional de Derechos Humanos han sido poco estudiados si se los compara con la Suprema Corte de Justicia. Los investigadores generalmente destacan que hay áreas del sistema de justicia en la cuales no se publican datos, lo cual hace mucho más difícil la investigación.

En otros casos, el tono crítico de profesores investigadores que ven el sistema judicial desde afuera y no perciben los obstáculos que encuentran las acciones de innovación y hasta de mera racionalización, puede irritar a quienes están dentro del sistema (Lara, Mejía & Pou, 2007). Por otra parte, los distintos aparatos burocráticos del sistema de justicia pueden oponer resistencias no expresadas explícitamente pero tal vez por ello más eficaces. Esto puede resultar muy frustrante para los reformadores y para los investigadores.

Hay que destacar que los investigadores son usualmente profesores con distintas tareas, con recursos muy limitados para hacer investigación y que frecuentemente actúan individualmente. A pesar de su perfil científico es un trabajo muy artesanal. Su utilidad es descartar falsos problemas y señalar otros que segura-

²⁵ El Consejo de la Judicatura es el organismo a cargo de los aspectos organizativos y administrativos del sistema judicial. Se ha escrito poco sobre él (Consejo de la Judicatura Federal, 2005). En particular tiene a su cargo la administración de la carrera judicial y los concursos de oposición (para datos sobre la carrera de los jueces federales, v. Marroquín Zaleta, 2005).

mente tienen que ser estudiados con mayor atención antes de entrar a la fase de toma de decisiones. Esto es así en México y en cualquier parte del mundo. Sólo es diferente la investigación realizada con equipos de investigación numerosos y recursos para estudios grandes de campo.

Cuando una investigación socio jurídica desarrolla su lado evaluativo es casi inevitable que descubra que los sistemas no funcionan en la práctica conforme al modelo legal y que los propósitos de las reformas se cumplen sólo parcialmente. Esto no es normalmente grato a los oídos de quienes están tratando de llevar a cabo reformas o manejando organizaciones. Lo notable en el caso de México es que la relación entre jueces con alto rango y liderazgo en el sistema judicial y los investigadores socio-jurídicos ha permanecido fluida y que los primeros entienden la cooperación que los investigadores pueden prestar.

En resumen, la imagen que obtiene el analista de los trabajos de investigación social sobre la justicia en México es el de una contribución importante al conocimiento del funcionamiento de la justicia y sus problemas, y de los propósitos y tareas por hacer de la reforma judicial. Son trabajos socio-jurídicos serios que muestran un buen nivel de investigación académica. Muestran también que son investigadores que trabajan temas importantes para la sociedad en la cual viven y que contribuyen con los procesos de cambio en los sistemas de justicia.

Si se mira más a la reforma como tal, las investigaciones muestran cambios muy importantes en la cabeza del sistema, y menos importantes en las partes de este sistema con mayor contacto con el público. Es así que la Suprema Corte de la Nación se ha convertido en un organismo mucho más independiente que resuelve los conflictos político constitucionales del país, da cuenta de su trabajo y tiene una considerable apertura a la sociedad mexicana.²⁶ La justicia federal también se ha fortalecido en re-

²⁶ En febrero 2010, la Suprema Corte de Justicia de la Nación puso a disposición del público un sistema de estadística bastante detallado de su propia acti-

cursos humanos y materiales, maneja una carga de casos que ha crecido en volumen e importancia cualitativa, pero tiende a hacerlo de una manera formal y mecanicista. En la justicia de los estados también hay iniciativas de cambio pero éste no ha permeado mucho hacia la base y encuentra obstáculos formidables tanto en las estructuras como en culturas muy consolidadas. Otros organismo, independientes del poder judicial pero que tienen íntima vinculación con éste, como el ministerio público, parecen tener problemas importantes en su funcionamiento y están afectando la percepción general del sistema de justicia.

En México la reforma judicial ha sido claramente exitosa en proveer árbitros para los conflictos políticos y económicos más importantes. Esto permite un funcionamiento más reglado del sistema político y de la sociedad, en general. Pero todavía parece que hay un camino largo para lograr los cambios de reglas de funcionamiento de los organismos que podríamos llamar de base y de cambios en la actitud de los operadores más cercanos al ciudadano de a pie. Por esto el analista debe mirar también a las investigaciones que se han realizado sobre las opiniones y actitudes de los mexicanos y cómo ellos perciben estos cambios.

5

LA CULTURA JURÍDICA Y LA COMUNIDAD DE INVESTIGADORES

Cultura cívica y cultura jurídica

Rubio *et al.* (1994) comentaron el bien conocido trabajo de Almond & Verba (1963) sobre cultura cívica. Este trabajo anali-

vidad (@LEX). En el acto realizado en la Corte para la explicación del sistema se anunció la apertura de concursos de trabajo de investigación que utilizarán esa información estadística (un concurso para estudiantes y otro para profesionales). Tal exposición a la crítica revela una apertura admirable. El concurso efectivamente se realizó en 2010-2011.

zó un cierto número de países y encontró que el funcionamiento de un sistema político democrático requería una cierta cultura política que implica un respeto a la autoridad y sólida independencia de los individuos. México, junto con Alemania e Italia (y en oposición a Estados Unidos e Inglaterra), carecía de la cultura cívica que permitiera un desarrollo democrático. Rubio *et al.* (1994) rechazaron tal tesis y señala que “la ausencia de un estado de derecho no se debe a que el mexicano sea inherentemente irrespetuoso de las leyes”... sino que deriva de “instituciones políticas y jurídicas específicas que han persistido a lo largo de nuestra historia” (Rubio *et al.*, 1994:137). El trabajo propuso determinados cambios institucionales que producirían ponerse en camino de un estado de derecho y una democracia. Rubio *et al.* (1994) rechazaron también que la democratización pudiera ser el producto del incremento del ingreso per capita y destacaron que países con impresionante prosperidad económica se hallaban sometidos a regímenes autoritarios sin mucha perspectiva de cambio (como Taiwan en la época) y que otros con tradiciones similares a México y un ingreso per capita básicamente similar, como Costa Rica y Venezuela, eran democracias funcionales. No hay duda que la historia nos da sorpresas. En todo caso, México se comprometió en una reforma institucional importante y quince años después es una democracia funcional y está más cerca del estado derecho, aunque tal vez todavía lejos, para usar la expresión de López-Ayllón y Fix-Fierro (2000/2003), mientras que Venezuela ya no se puede listar entre las democracias funcionales y está muy lejos de ser un estado de derecho. Pero ¿qué piensan los mexicanos? ¿Ha cambiado la cultura cívica y es completamente distinta a la encontrada por Almond & Verba (1963)?

Cultura cívica y cultura jurídica son dos conceptos muy relacionados. Friedman (1975), quien acuñó el segundo, expresamente cita a Almond & Verba, aunque el acento se desplaza de las instituciones políticas a las jurídicas y aunque haya una tradición de investigación de la opinión sobre el derecho y sus valores

en el campo de la sociología del derecho (Podgorecki *et al.*, 1973) con la cual entronca Friedman. La cercanía de ambas ideas es mucho más notoria que sus diferencias.

Fix-Fierro (2010) elaboró un modelo especialmente útil para entender los cambios en la cultura jurídica mexicana que reproducimos:

PARADIGMAS DE LA TRANSICIÓN JURÍDICA MEXICANA

	Paradigma 1	Paradigma 2
Decisiones	Concentradas Cerradas Administrativas	Diferenciadas y plurales Abiertas Judiciales
Expectativas	Intereses y favores Evasión Presión y negociación	Derechos Reclamación Legalidad estricta
	Nacional	Global

El paradigma 1 es el modelo del sistema político-jurídico mexicano con un partido hegemónico y un presidente de la República que concentraba todos los poderes y que actuaba como árbitro supremo en todas las materias. El paradigma 2 es la sociedad mucho más abierta del presente, con poderes públicos distribuidos, y en la cual los ciudadanos estarían más conscientes de sus derechos y dispuestos a reclamarlos por las vías judiciales-institucionales. Naturalmente estamos hablando de modelos y el punto es saber en qué medida el sistema jurídico-político del presente corresponde al paradigma 2 de Fix-Fierro (2010).

Si pensamos en modelos y en la manera como se produciría el cambio, las reformas legales, materiales y en la formación del personal deberían producir una cultura de servicio al público y de respeto a los derechos ciudadanos en los operadores del sistema jurídico (jueces, procuradores, notarios, abogados, policías). Este cambio en la llamada “cultura jurídica interna” debería te-

ner un impacto en la cultura jurídica externa, es decir, en la actitud y opiniones de los ciudadanos en general sobre el derecho y la justicia. Es por esto que los estudios de opinión o de cultura jurídica son tan importantes como instrumentos de evaluación del impacto de las reformas judiciales.

Naturalmente, las cosas no siempre funcionan tan linealmente. Por ejemplo, las decisiones de la Suprema Corte pueden tener un impacto directo en el público gracias a la difusión en los medios de comunicación. En ese sentido la percepción de la Suprema Corte puede ser evaluada directamente y puede tener un efecto legitimador (o deslegitimador) del sistema entero.

¿Qué indican las investigaciones construidas sobre la opinión pública en relación con el desempeño de la justicia y los valores del estado de derecho en México?

Antes de entrar en el análisis conviene preguntarse sobre el sentido de analizar la cultura cívica o la cultura jurídica de la población. Es bien conocido que en casi cualquier país los ciudadanos prestan más atención a los resultados del fútbol, o los incidentes de las telenovelas, que a los programas políticos o las sentencias de la corte suprema. Los trabajos de investigación social sobre la marcha de la justicia son ignorados por el público general y, en el mejor de los casos, sólo una elite se entera. En una encuesta citada por Begné Guerra (2007:94) fueron más numerosos los mexicanos que colocaron a la Procuraduría General dentro del Poder Judicial que quienes colocaron a la Suprema Corte de Justicia.²⁷ No muchos podrán distinguir entre la justicia federal y estatal, o entre el ministerio público y los tribunales. ¿Debería prestarse atención a una opinión tan poco informada?

La respuesta mexicana es afirmativa. En una democracia el pueblo es el soberano. Es él la fuente de legitimidad. Si está mal informado y mal educado, y tienen ideas erróneas sobre cómo

²⁷ Los jueces entrevistados por Begné Guerra (2007) están conscientes de las confusiones en el público y le atribuyen a éstas el prestigio relativamente bajo de la judicatura.

funciona el estado, corresponde a los dirigentes del estado, esforzarse para que tal situación sea superada. Es una muestra del talante democrático de la dirigencia mexicana que desde 2001 se realiza la Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas como una actividad financiada por la Secretaría de Gobernación y que los resultados de la encuesta se ponen a disposición del público (www.encup.gob.mx). El gobierno pide a los investigadores universitarios que realicen la interpretación de la encuesta (véase *Deconstruyendo la ciudadanía, avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, 2002). Los jueces de México han querido que los investigadores universitarios estudien los valores de la legalidad en la población y la percepción de su desempeño. Los investigadores no habían esperado este llamado y aquí daremos cuenta de esos trabajos.

Cultura jurídica externa

Entre los varios estudios de valores y actitudes realizados en México, *Los mexicanos de los noventa* es de especial interés (Beltrán *et al.*, 1996). El estudio fue realizado en campo en junio de 1994 y formuló una serie de preguntas muy relevantes para conocer la internalización de los valores del estado de derecho. El estudio encontró que 36% de los mexicanos opinaba que el pueblo debe obedecer siempre las leyes, mientras que el 29% opinaba que puede desobedecer la ley si es injusta y otros 29% que pueden cambiarla si no le parece (Beltrán *et al.*, 1996:26,32). El 46% de los mexicanos aprobaba que los habitantes de un pueblo bloquearan la carretera si han esperado un año para que el gobierno les lleve agua; el 13% lo aprobaba en parte y el 40% lo desaprobadaba (Beltrán *et al.*, 1996:26, 33). El 29% estaba de acuerdo en que la policía podía torturar a un detenido para obligarlo a confesar si sabía que un detenido había violado una mujer pero no tenía pruebas suficientes; 11% estaba de acuerdo en parte, y 57% estaba en desacuerdo. El 36% de los mexicanos opinaba

que no castigar a quien viole la ley afecta más a la estabilidad del país, mientras que el 33% afirmaba que era la pobreza lo que afecta más, y el 17%, que los sindicatos y las empresas no se pongan de acuerdo (Beltrán *et al.*, 1996:47). El 60% afirmó que no estaba dispuesto a dar dinero (mordida) para ahorrar tiempo en un trámite de gobierno, mientras que el 22% estaba dispuesto y el 16% estaba dispuesto “a veces” (Beltrán *et al.*, 1996:59, 72). En resumen, los autores encontraron “que la sociedad mexicana cambia con ritmos y en ámbitos desiguales, mas lo hace sin abandonar algunos de los elementos y referentes culturales presentes en ella desde hace siglos” (Beltrán *et al.*, 1996:162).

Juárez González (2002) analizó la cultura de la legalidad como parte de la evaluación de resultados de la *Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* de 2001 encontró que los resultados eran mixtos. La conciencia de los derechos ciudadanos era débil. Por ejemplo, un tercio de la población consideró que escuchar y grabar conversaciones privadas viola los derechos de los ciudadanos, un 39% lo consideró necesario para combatir la corrupción y la delincuencia aunque viole los derechos de los ciudadanos y el 20% opinó que no afecta los derechos de las personas y permite combatir la corrupción y la delincuencia. Con relación a casos recientes de linchamiento de delincuentes, el 74% lo consideró como algo malo, mientras el 17% lo consideró bueno. El 60% de los encuestados dijo conocer poco sus derechos, mientras que el 4% afirmó que mucho y el 35% afirmó que nada. En relación con la imagen de jueces y juzgados, el 12% afirmó tener una buena (o muy buena) impresión, 28% una impresión regular, 21% una mala y 8% muy mala impresión.

Marcelo Bergman (2009), en un trabajo de alcance teórico pero con datos empíricos, argumentó que la confianza no se produce en virtud de las normas jurídicas sino de su aplicación. La confianza interpersonal y en las instituciones es requerimiento para que se produzca el desarrollo económico. En América Latina, y en México, los ciudadanos no confían en las instituciones. En México, según datos de Latinobarómetro de 2003, el 83% de

las personas dijo que tenía poca o ninguna confianza en la policía y el 69% estuvo en desacuerdo o muy en desacuerdo con la frase “el sistema judicial castiga a los culpables” (Bergman, 2009:31). México aparece como uno de los países de América Latina en el cual la desconfianza frente a las instituciones está más generalizada y, en ese sentido y para esa época, el efecto de la reforma judicial todavía no había sido apreciado por el público.

La *Cultura de la Constitución en México* (Concha *et al.*, 2004) es una investigación de opinión que evalúa las percepciones sobre distintos aspectos de la cultura del estado de derecho. La obra percibe una situación de ‘mitad vacío’. “El conocimiento que existe de diversos principios, o las percepciones existentes sobre el funcionamiento de distintos apartados de la Constitución, dan cuenta de un estado de derecho débil, que no ha logrado construirse y funcionar de manera eficiente y legítima” (Concha *et al.*, 2004:73). El 80% de los mexicanos reconocen que la labor de los jueces es juzgar a los delincuentes y sólo 5.4% que es proteger los derechos de las personas (Concha *et al.*, 2004:69). En particular la confianza en “los tribunales que imparten justicia” es media (6.33/10), bastante por debajo de las universidades públicas (7.92/10), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (7.49/10), pero por encima del presidente de la República, los sindicatos, los partidos políticos. La policía y los diputados federales ocupan los rangos más bajos (4.48 y 4.46/10 respectivamente) (Concha *et al.*, 2004:62).

La Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia solicitó del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM un estudio sobre la cultura jurídica mexicana. Hemos podido leer una versión preliminar de los resultados con la denominación de *Los usos sociales de la ley y la justicia en México*. Es un estudio bien diseñado, basado en una encuesta de opinión a una muestra nacional de casi 4.000 ciudadanos, complementada con *focus group* y entrevistas en profundidad. El estudio muestra que los mexicanos siguen confiando más en la familia (8.8/10) y la iglesia (7.4/10). Las ins-

tituciones vinculadas con el sistema jurídico ocupan posiciones intermedias. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos encabeza (6.9), seguida por el Instituto Federal Electoral (6.4), la Suprema Corte (6.2), los jueces (6.1) y el ministerio público (6.0). La policía es la última de la lista (5.1). Como puede apreciarse no hubo cambios importantes respecto al estudio de 2003. Ante la pregunta hipotética “Si el gobierno toma una decisión que considera injusta o dañina para usted y para la comunidad ¿cuál de los siguientes métodos considera que es el más efectivo para cambiarla?”. La respuesta “acudir ante un juez” sólo fue escogida por el 2.2% de las personas. Más de la mitad de los mexicanos creen que se pueden demandar al gobierno si éste les causa algún daño, pero sólo el 9.1% piensa que tiene muchas probabilidades de ganar. De una manera más general, el 40.8 de los mexicanos piensan que los tribunales resuelven los problemas de manera justa (44.4 piensan que no), el 40.8 piensa que respeta los derechos de la gente (43.5 que no) y el 32% que son honestos (el 50% que no). No son buenas cifras, pero las del ministerio público y de la policía son mucho más bajas.

Si bien los tribunales no han incrementado su prestigio parece haberse difundido más una cultura de la legalidad. A la pregunta “qué es lo más importante lograr en una sociedad?” el 64.2% de los mexicanos contestaron “que se apliquen y respeten las leyes”. Esto está claramente por encima de una sociedad donde haya menos diferencias entre ricos y pobres y una sociedad sin delincuencia. La afirmación “un líder fuerte puede hacer más por el país que todas las leyes” fue considerada verdadera por el 33.2% de los mexicanos y falsa por el 55.2.

Elizondo & Magaloni (2009) analizaron los datos de opinión pública sobre la Suprema Corte de Justicia (con datos de Beltrán y Asociados: Acontecer nacional y opinión pública). Los datos van de septiembre 2004 a octubre 2009. Los investigadores constatan que las sentencias de la Corte son cada vez más seguidas en los medios de comunicación, pero esto no se ha reflejado en una mejoría de la opinión ni un mayor grado de confianza. En cuan-

to a opinión, las variaciones son notorias, con picos de 46% de opinión favorable y simas de 26%. La opinión negativa frente a la Corte es menor y más estable. En cambio, la confianza institucional es más débil. La opción de mucha confianza institucional es la más débil frente a las otras posibilidades (regular, poco y nada). El periodo analizado es corto y no permite comparar con el periodo anterior a la reforma, pero claramente la Suprema Corte no está ganando la buena opinión y la confianza de los mexicanos. Elizondo & Magaloni (2009) atribuyen estas dificultades a que la Suprema Corte no está usando sus poderes de atracción para decidir asuntos que realmente interesen a los ciudadanos comunes, y a que la selección al hacerse por ternas sometidas por el presidente de la República al Senado, permite la visibilidad del juego político. La discusión televisada de las deliberaciones de la Corte evita un clima colegial de discusión en su seno y muestra más bien las diferencias entre los ministros, con lo cual la Corte no promueve la legitimidad de sus decisiones. En otras palabras, el cambio en la Suprema Corte no ha afectado la vida cotidiana de los ciudadanos para que ellos puedan apreciar su cambio de rol.

Fix-Fierro (2010) resume la literatura sobre cultura jurídica externa señalando que la mayoría de la población se caracteriza por el desconocimiento específico del derecho, por una relativa desconfianza en las instituciones públicas, y por una actitud oportunista respecto del respeto a la ley y su cumplimiento. Pero, desde el punto de vista normativo, no ve culturas jurídicas alternativas a la del estado de derecho y del respeto de los derechos humanos. Las alternativas posibles serían la cultura jurídica indígena (o culturas jurídicas indígenas) y la del narcotráfico. Las culturas indígenas carecen de la fuerza para plantearse como substitutivas del sistema formal y tienen una larga convivencia con éste. El narcotráfico no se articula como una cultura jurídica alternativa sino como una forma de corromper los órganos del estado o de uso de la violencia como forma de eliminar competidores en esa actividad o a agentes del estado, pero como todo

uso de la violencia, tiene propósitos específicos. Lo que impide que la cultura normativa del estado de derecho se consolide es la conducta oportunista favorecida por ciertos arreglos institucionales y estructuras de oportunidades. No sobrevivirá si estos arreglos y estructuras son cambiados.

En resumen, el público mexicano general no parece estar demasiado enterado de los esfuerzos por reformar el sistema judicial o considera que esos esfuerzos no han producido un cambio importante en la justicia. La pregunta es si debe atribuirse tal fenómeno a fallas en la política de comunicación de la Suprema Corte y de otros organismos del sistema de justicia o si hay algo más profundo: el sistema judicial puede haber cambiado menos o no lo suficiente para que la población haya percibido el cambio.

Cultura jurídica interna

La relación entre la cultura jurídica externa y la interna no ha escapado a los investigadores socio-jurídicos de México. Para el público general lo importante no es el cambio en la composición de la Suprema Corte o las nuevas atribuciones de ésta o de los jueces federales o locales, sino la diferencia que puedan hacer en su vida cotidiana, o la manera como son recibidos cuando llegan a un tribunal, una oficina del ministerio público o una estación de policía. Para que los ciudadanos cambien su percepción, los jueces, fiscales y policías tienen que actuar de manera distinta. Veamos la evaluación de los investigadores socio-jurídicos sobre los cambios en la cultura de los operadores jurídicos.

González Placencia (2002) estudió las actitudes de los jueces federales a través de las respuestas de 102 secretarios de órganos jurisdiccionales. Encontró que la mayoría de los jueces (53%) se inclinan hacia un modelo formalista del derecho en el cual se concibe la función judicial como aplicación de la ley más o menos literal, pero encontró que un número de jueces parece acer-

carse al modelo de juez-intérprete que atendería más a la justicia material y a los valores del derecho.

Cuéllar Vázquez (2008) estudió los jueces de Puebla y los cambios en el sistema judicial del Estado de Puebla. En diciembre de 2002 se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado Libre y Soberano de Puebla, y se introdujeron las más importantes reformas que hemos analizado ya en el ámbito de la judicatura federal. En particular, se creó el Consejo de la Judicatura, se introdujo el sistema de selección por concurso de oposición, se garantizó una mayor independencia de los jueces. Simultáneamente se hizo una inversión en infraestructura, se introdujeron computadoras y se mejoró la remuneración de los jueces. El estudio no indica el número, jerarquía y otros datos demográficos de los jueces entrevistados. Se infiere de la metodología de transcribir *verbatim* las respuestas que se trató de unos trece jueces. Los jueces entrevistados claramente aprecian las reformas, están conscientes que éstas están en función de un modelo de mayor independencia y señala que no reciben llamadas telefónicas ni otras formas de presión para que tomen determinadas decisiones. Sin embargo, en las respuestas muestran una especial deferencia hacia el presidente de la Corte Superior de Puebla y hacia el gobernador del Estado a quienes atribuyen la mejoría en la situación del sistema. Cuéllar Vázquez destaca tales aspectos como persistencia de la cultura política altamente jerarquizada de México. Destaca también que los jueces son considerablemente formalistas o normativistas en su manera de enfocar el derecho, con lo cual concluye que su conciencia jurídica deriva de la educación jurídica tradicional y su “acervo de conocimientos a la mano”, que es derivada de sus prácticas en el pasado, permiten considerarlos como “jueces de la tradición”, que es el título del libro.

Ansolabehere (2008) se propuso situar la ideología jurídica de los jueces en relación con otros actores principales del sistema jurídico a partir de un estudio empírico. Concluye que los jueces son “legalistas moderados”, es decir, combinan rasgos del legalis-

mo tradicional con una cierta visión garantista que correspondería más a la del estado de derecho. Llama la atención es que su visión legalista es más moderada que la de los abogados, fiscales del ministerio público y profesores universitarios (“maestros” en México) de derecho. La investigación está construida sobre una muestra de diez entrevistados en cada categoría, sin que explique el procedimiento de selección de tal muestra.

Fix-Fierro (2010:18) resume la literatura señalando que

los estudios citados parecen confirmar la hipótesis de que la cultura judicial mexicana se caracteriza todavía por una actitud de tipo formalista y legalista, aunque presenta también importantes matices que pueden caracterizarse como ‘garantistas’, es decir, propios de una función judicial más activa y comprometida con los valores sustantivos del ordenamiento jurídico, en particular los derechos humanos. El grado y profundidad de dichos matices dependen de la jurisdicción de que se trate, del nivel o instancia de los juzgadores examinados, así como de la materia en la que imparten justicia.

La contribución de la investigación socio-jurídica

Los profesores-investigadores en el campo de la justicia y el derecho son también actores profesionales del sistema de justicia. En el pasado y todavía hoy, como autores de *doctrina*, tenían o tienen un papel importante tanto en la comprensión-interpretación del derecho y como argumento o inspiradores de argumentos en los debates judiciales y la aplicación del derecho. Este papel es compatible con la visión tradicional de la función del juez. La investigación socio-jurídica es un cambio fundamental en la manera de concebir el derecho, visto ahora como mucho más integrado a su contexto social, y esto replantea el papel de los investigadores en la sociedad. En esta visión los aspectos organizativos de la justicia y su impacto en la sociedad toman un papel preponderante. Es así como la actividad investigativa deja de presentarse como una forma de estudiar las normas jurídicas y se convierte en un elemento de crítica de situaciones existentes, de

evaluación de los esfuerzos de cambio y, eventualmente, de propuestas de cambios. En ese sentido pueden ser unos aliados importantes en los procesos de reforma judicial, pudiendo constituirse en uno de los motores de ese proceso.

Los numerosos libros y artículos que reflejan investigaciones empíricas sobre la justicia mexicana son el producto de un grupo relativamente numeroso de juristas académicos en el campo de derecho y sociedad. Los autores citados en este trabajo dan una idea del tamaño del grupo, aunque el trabajo no pretende ser exhaustivo y citar a todos los autores y todos los trabajos. El grupo es una comunidad académica y no una mera colección de individualidades que hacen investigación y publican, como lo fueron en el pasado. Es una investigación institucionalizada en el sentido que se trata de personas especialmente formadas a las cuales se les paga para que investiguen y publiquen y que disponen de bibliotecas, apoyo secretarial, espacio de oficina, instrumentos de trabajo y dinero para financiar proyectos. La organización de la investigación permite que estén en contacto con otros investigadores con intereses similares que ofrecen comentarios a su trabajo (Ben David, 1977).

La existencia de una comunidad de investigación es fácilmente detectable en la sección de agradecimientos con las cuales generalmente se inician las publicaciones. La referencia a las personas que han leído versiones previas del trabajo y han hecho comentarios es muy frecuente. También se aprecia la existencia de la comunidad de investigación en las citas bibliográficas que muestran que estos profesores conocen los trabajos de sus colegas que componen la comunidad. Sólo ocasionalmente hemos detectado casos en los cuales un investigador ignora (real o fingidamente) a otro que trabaje en su campo de investigación. Las personas a las cuales se agradece la colaboración, consejo o guía pueden ser identificadas con facilidad así como los más citados. Sería relativamente sencillo individualizar a los líderes de esta comunidad por el número de menciones que pueden apreciarse en los agradecimientos y también detectar quienes son los investi-

gadores noveles, pues generalmente se explica si el trabajo es una tesis doctoral. No hemos considerado necesario hacer un sociograma del grupo para hacer estas afirmaciones. La comunidad no siempre funciona como tal y excepcionalmente hay investigadores trabajando sobre la misma institución o tópico que no se citen recíprocamente. Los investigadores muestran también conocer la literatura principal en el campo de la sociología del derecho.

Los centros de investigación de donde han salido o se agrupan los investigadores son también fácilmente identificables: el Instituto de Investigaciones Jurídicas y el Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, el Centro de Docencia e Investigación en Economía (CIDE), el Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo Económico (CIDAC), El Instituto Tecnológico de México (ITAM), y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Lo característico del grupo es una sólida formación ganada en prestigiosas universidades, manejan una rica bibliografía en distintos idiomas y diversos métodos de investigación social. Por ejemplo, Héctor Fix-Fierro es graduado en la UNAM, maestría en el Instituto Internacional de Sociología del Derecho (Oñati), doctorado en Bremen. Sergio López-Ayllón tiene licencia y doctorado de UNAM y maestría en París II. José Ramón Cossío Díaz es graduado en la Universidad de Colima, con doctorado en la Universidad Complutense de Madrid. Ana Laura Magaloni tiene el doctorado en derecho de la Universidad Autónoma de Madrid. José Antonio Caballero tiene maestría en ciencias jurídicas en Stanford y doctorado en historia en la Universidad de Navarra. Marcelo Bergman es doctor en sociología jurídica de la Universidad de California, San Diego. Julio Ríos Figueroa es doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Nueva York. María Angélica Cuéllar Vázquez es doctora en sociología de la UNAM con posdoctorado en sociología del derecho de la Universidad de Milán. Karina Ansolabehere es graduada en sociología, con maestría en sociología económica en Buenos Aires y

doctorado en investigación en ciencias sociales en FLACSO, México. Catalina Pérez Correa tiene maestría y doctorado en derecho de Stanford.

También caracteriza a este grupo su productividad académica. En este trabajo están mencionadas las publicaciones que conciernen a la justicia, pero la lista no pretende ser exhaustiva y no incluye otros trabajos publicados que no conciernen a la justicia mexicana o los trabajos que han permanecido como informes técnicos. Por su buen conocimiento de idiomas y culturas jurídicas de distintos países es más bien sorprendente que no tengan una presencia más activa en las asociaciones académicas internacionales de derecho y sociedad. Tal vez esto ha influido en que no tengan todo el reconocimiento internacional que merecen.²⁸ En cambio, en la escena nacional son frecuentemente consultados por los medios de comunicación y por las instituciones oficiales. En ese sentido se han convertido en el segmento más visible y prestigioso de los juristas académicos. La enumeración que hemos hecho no pretende ser completa y además hay un buen número de jóvenes investigadores que están haciendo el doctorado y que apenas comienzan a publicar.

La distinción ya tradicional de los intelectuales en integrados y apocalípticos no parece ser aplicable a este grupo de investigadores. Los comentarios realizados muestran que tienen una vena crítica pero no rehúsan plantearse los problemas de evaluación y política institucional. La contribución que han hecho a la reforma judicial mexicana es notable y es un excelente ejemplo de cómo y cuánto la investigación socio-jurídica puede orientar e influir un proceso de cambio en el sistema jurídico. En resumen, la reforma de la justicia en México es un proceso en marcha, con resistencias y altibajos, y los investigadores socio-jurídico son una

²⁸ Los investigadores mexicanos están conscientes de esta situación y para extender su público el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM está publicando una revista en inglés desde 2004: *Mexican Law Review* (2 números por año). Se puede consultar en línea.

parte importante y dinámica de él. Seguramente constituyen la conciencia crítica del sistema y actúan como aliados de los funcionarios del sistema de justicia que impulsan la innovación y que, para patrones de otros países de América Latina, están sorprendentemente abiertos a la investigación socio-jurídica.