

# El poder del Poder Judicial y la modernización jurídica en el México contemporáneo

Héctor FIX-FIERRO



Universidad Nacional Autónoma de México  
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Licenciado en Derecho por la UNAM y doctor en Derecho por la Universidad de Bremen, Alemania.

Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM e investigador nacional. Es coautor del *Manual de sociología del derecho. Dieciséis lecciones introductorias* (UNAM-FCE, 2018).



Héctor  
FIX-FIERRO

EL PODER DEL PODER JUDICIAL Y LA MODERNIZACIÓN  
JURÍDICA EN EL MÉXICO CONTEMPORÁNEO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 878

---

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero  
*Secretario Técnico*

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho  
*Jefa del Departamento de Publicaciones*

Héctor Fix-Fierro  
*Edición*

José Antonio Bautista Sánchez  
*Formación en computadora*

Mauricio Ortega Garduño  
*Elaboración de portada*

HÉCTOR FIX-FIERRO

EL PODER  
DEL PODER JUDICIAL  
Y LA MODERNIZACIÓN  
JURÍDICA EN EL MÉXICO  
CONTEMPORÁNEO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
México, 2020

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio  
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 20 de marzo de 2020

DR © 2020. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-2611-6

*Para Jacqueline, Valentina, Markel y Verena, siempre*

*A mis padres, María Cristina y Héctor,  
y a mis segundos padres, Josefina y Moisés*

*A la memoria de mi hermano Carlos Enrique*

*Al personal médico, directivo y auxiliar  
del Instituto Nacional de Ciencias Médicas  
y Nutrición “Salvador Zubirán”*

¿Puede decirse que, a consecuencia de la dinámica propia del sistema jurídico, surgida evolutivamente, haya aumentado su relevancia social y sobre todo su tamaño? Si referimos esta pregunta a los números absolutos, sin duda es el caso. Hay más juristas y más leyes que antes... Hay en consecuencia un fastidio que sigue creciendo; quejas sobre un exceso de reglamentaciones jurídicas que estrangulan toda libre iniciativa, exigencias de desregulación, solución extrajudicial de los conflictos, desburocratización... [Pero] es la sociedad misma la que ha crecido en tamaño y complejidad...

Niklas LUHMANN,  
El derecho de la sociedad (1993)



## CONTENIDO

Introducción: Modernización y transición jurídicas (1982-2018) . . . . .	1
CAPÍTULO I	
Sociología, economía y derecho. Observaciones desde la teoría de los sistemas sociales . . . . .	19
I. Planteamiento. . . . .	19
II. El derecho y la economía en la diferenciación funcional de la sociedad moderna . . . . .	20
1. La diferenciación funcional de la sociedad . . . . .	20
2. Análisis económico del derecho y sociología jurídica en la perspectiva de la teoría de los sistemas sociales . . . . .	26
3. Justicia y eficiencia . . . . .	31
III. ¿Es el análisis económico del derecho un enfoque rival o complementario de la sociología jurídica?. . . . .	38
El AED y la sociología en la investigación empírica del derecho . . . . .	38
IV. Problemas y alcances de la SD y del AED . . . . .	43
1. La sociología frente al derecho. . . . .	43
2. La economía frente al derecho. . . . .	47
V. Recapitulación . . . . .	51
CAPÍTULO II	
Derecho y gobernanza en la sociedad mundial. Algunas aportaciones de la sociología del derecho, con especial referencia al cambio jurídico en México . . . . .	53
I. Planteamiento. . . . .	54
II. Sociedad mundial, Estado y derecho . . . . .	61
1. Globalización y sociedad mundial . . . . .	61
2. Tres versiones de la sociedad mundial . . . . .	64

3. Estado y derecho en la sociedad mundial . . . . .	69
4. El paradigma comunicativo y el derecho. . . . .	79
III. El cambio jurídico en México desde la perspectiva de la sociedad mundial . . . . .	81
1. Estado de la cuestión . . . . .	82
2. Cambio jurídico en México y sociedad mundial . . . . .	87
IV. Perspectivas de la gobernanza a través del derecho en la sociedad mundial . . . . .	101
CAPÍTULO III	
Porfirio Díaz y la modernización del derecho mexicano. . . . .	109
I. Preámbulo . . . . .	109
II. Derecho y modernidad . . . . .	111
III. La modernización jurídica durante el Porfiriato . . . . .	115
IV. Sociedad tradicional y orden jurídico moderno: ¿movimiento dialéctico? . . . . .	118
V. A modo de conclusión . . . . .	127
CAPÍTULO IV	
La Constitución mexicana de 1917 en su centenario. Una reflexión a propósito de reformas, textos, modelos y culturas constitucionales . . . . .	129
I. Planteamiento. . . . .	129
II. Diagnóstico. . . . .	133
1. Las reformas constitucionales 1921-2017 . . . . .	134
2. Defectos y deformaciones del texto constitucional . . . . .	137
3. ¿Por qué se reforma tanto la Constitución en México? . . . . .	144
III. Hacia la reordenación y consolidación del texto de la Constitución de 1917. . . . .	150
1. ¿Una nueva Constitución? . . . . .	150
2. ¿Un nuevo punto de partida? . . . . .	154
IV. Modelos de Constitución y texto constitucional . . . . .	158
V. Cultura de la Constitución y reformismo constitucional . . . . .	165
VI. Reflexiones finales . . . . .	182

## CAPÍTULO V

Los tribunales constitucionales en la consolidación democrática. La perspectiva de la sociología del derecho . . . . .	187
I. Planteamiento. . . . .	187
II. Los tribunales constitucionales en los estudios socio-jurídicos. . . . .	190
III. Los tribunales constitucionales: entre la diferenciación y el acoplamiento estructural de política y derecho . . . . .	197
IV. Recapitulación y conclusiones . . . . .	206

## CAPÍTULO VI

Los Consejos de la Judicatura entre profesión y organización. . . . .	211
I. Introducción. . . . .	211
II. Los tribunales como organizaciones profesionales. . . . .	214
1. Profesión y organización . . . . .	214
2. Las transformaciones de la función judicial. . . . .	216
3. Función judicial y profesión. . . . .	218
III. Incidencia de los Consejos de la Judicatura en las dimensiones profesional y organizacional de los tribunales. . . . .	220
1. Consejos de la Judicatura y dimensión profesional de los tribunales. . . . .	221
2. Consejos de la Judicatura y dimensión organizacional de los tribunales. . . . .	224
IV. Los Consejos de la Judicatura como organización de la organización judicial . . . . .	227
V. Observaciones finales . . . . .	229

## CAPÍTULO VII

El poder del Poder Judicial. El Poder Judicial de la Federación en el siglo XX . . . . .	233
I. Planteamiento. . . . .	233
II. Algunos antecedentes: del siglo XIX a la Constitución de 1917 . . . . .	235
III. El contexto político, institucional y organizacional . . . . .	242
1. La “abstinencia política” del Poder Judicial. . . . .	243
2. La interpretación constitucional como “ejercicio minimalista”. . . . .	252

3. Las limitaciones del control de constitucionalidad a través del juicio de amparo . . . . .	257
4. El Poder Judicial de la Federación entre la penuria presupuestal y el rezago permanente. . . . .	260
5. El nombramiento de los juzgadores federales y los circuitos del poder . . . . .	271
IV. División de poderes y garantías individuales: autoridad e independencia. . . . .	296
1. La división del poder . . . . .	298
2. Las garantías individuales . . . . .	307
3. Conclusión . . . . .	310
V. Hacia la transición judicial. . . . .	312
 CAPÍTULO VIII	
La reforma judicial: ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va? . . . . .	317
I. Introducción. . . . .	317
II. La reforma judicial en México: un ensayo de explicación. . . . .	324
1. ¿Golpe al sistema o “Big Bang”? La reforma judicial de 1994 . . . . .	324
2. La gran transformación . . . . .	331
3. El viraje económico . . . . .	332
4. La caída del régimen autoritario y la paradoja de la reforma judicial. . . . .	334
5. Una revolución silenciosa. . . . .	341
III. Una evaluación de la reforma judicial en México . . . . .	343
1. Independencia y responsabilidad. . . . .	343
2. Eficiencia . . . . .	356
3. Acceso . . . . .	361
4. Recursos humanos . . . . .	363
IV. ¿Hacia dónde va la reforma judicial en México?. . . . .	375
V. Epílogo en 2019 . . . . .	380
 CAPÍTULO IX	
Jueces y Poder Judicial en la cultura jurídica mexicana. . . . .	385
I. Planteamiento. . . . .	385

II. Modernización del derecho y Poder Judicial . . . . .	386
III. El Poder Judicial en la cultura jurídica mexicana . . . . .	391
1. La cultura jurídica de los juzgadores . . . . .	392
2. La cultura jurídica de los ciudadanos . . . . .	403
IV. Cultura jurídica, Poder Judicial y Estado de derecho en México . . . . .	408
 CAPÍTULO X	
La carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación . . . . .	415
I. Planteamiento. . . . .	415
II. Antecedentes y evolución de la carrera judicial en México . . . . .	416
1. El siglo XIX. . . . .	417
2. La carrera judicial después de 1917. . . . .	425
3. La creación de una carrera judicial formal a partir de 1995. . . . .	434
III. Análisis del sistema de concursos para la designación de jueces de Distrito y magistrados de Circuito . . . . .	439
IV. Carrera judicial y desempeño institucional . . . . .	441
1. El sistema de concursos de oposición. . . . .	442
2. Los perfiles de los juzgadores seleccionados mediante concurso de oposición. . . . .	445
3. La calidad de la justicia . . . . .	449
V. Recapitulación: carrera judicial, servicio profesional de carrera y desempeño institucional. . . . .	453
 CAPÍTULO XI	
El amparo judicial y la ‘imposible tarea’ del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el centenario de la Constitución de Querétaro. . . . .	459
I. Planteamiento. . . . .	459
II. La “imposible tarea” del Poder Judicial de la Federación . . . . .	464
III. Las soluciones. . . . .	469
1. La creación de Tribunales Colegiados de Circuito . . . . .	469
2. Eficiencia interna . . . . .	475
3. Procedencia, procedimiento y selectividad . . . . .	477
4. Mejoramiento de la justicia local y del ejercicio profesional de los abogados. . . . .	481

5. Modelo de organización judicial . . . . .	483
IV. Perspectivas del centenario. . . . .	486
CAPÍTULO XII	
La educación jurídica en México: una explosión silenciosa . . . . .	491
I. Introducción. . . . .	491
II. Estudiantes y escuelas de derecho . . . . .	492
1. La licenciatura en derecho. . . . .	492
2. Los estudios de posgrado en derecho. . . . .	501
III. Calidad de la educación jurídica . . . . .	505
IV. Observaciones finales . . . . .	510
CAPÍTULO XIII	
El papel de los abogados en la administración de justicia. Notas sobre una reforma pendiente . . . . .	511
I. Introducción. . . . .	511
II. Panorama de la profesión jurídica . . . . .	514
1. ¿Demasiados abogados?. . . . .	514
2. El papel de la profesión organizada . . . . .	517
III. El impacto del comportamiento y el desempeño de los abogados en la administración de justicia . . . . .	519
1. Calidad de la representación y la defensa jurídicas en el procedimiento penal. . . . .	521
2. Acceso al sistema jurídico y confianza en la justicia . . . . .	529
IV. Conclusión: una agenda mínima para la investigación y la reforma . . . . .	534
CAPÍTULO XIV	
Los juristas académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la construcción jurídica de las nuevas instituciones democráticas . . . . .	539
I. Introducción. . . . .	540
II. Los juristas académicos, el liberalismo político y la tradición jurídica. . . . .	545
1. Las profesiones jurídicas y el liberalismo político . . . . .	546
2. Los juristas académicos y la tradición jurídica. . . . .	549

III. El contexto: del nacionalismo jurídico a la transición jurídica. . . .	555
1. El nacionalismo mexicano y la “nacionalización” de la ciencia jurídica. . . . .	555
2. Modernización y transición jurídicas. . . . .	562
IV. Del Instituto de Derecho Comparado de México al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. . . . .	566
1. La fundación del Instituto de Derecho Comparado de México y la polémica contra las doctrinas jurídicas “extranjerizantes”. . . . .	566
2. Héctor Fix-Zamudio, el legado comparatista del exilio español y el giro del Instituto de Investigaciones Jurídicas hacia el derecho público. . . . .	571
3. Las generaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas . . . .	575
V. La contribución de los juristas académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas a la construcción jurídica de las nuevas instituciones democráticas. . . . .	578
1. Reforma de la justicia . . . . .	580
2. Reforma democrática . . . . .	589
3. Protección y defensa de los derechos humanos . . . . .	596
4. Renovación constitucional y legislativa en las entidades federativas . . . . .	602
VI. Los juristas académicos y la política jurídica . . . . .	604
Fuentes de información . . . . .	609
Índice de tablas, cuadros y figuras . . . . .	667
Índice de nombres . . . . .	671
Índice de materias . . . . .	677

## INTRODUCCIÓN: MODERNIZACIÓN Y TRANSICIÓN JURÍDICAS (1982-2018)

### I.

Durante la campaña electoral y al tomar posesión de su encargo el 1º de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador aseguró en repetidas veces que su llegada a la Presidencia de la República no significaba una mera alternancia entre partidos en el poder, sino un “cambio de régimen”. Al momento de escribir estas líneas es muy pronto para saber en qué consiste tal “cambio de régimen” y cuáles sean sus implicaciones a largo plazo. Es claro que el nuevo grupo gobernante rechaza vehementemente el llamado “periodo neoliberal”, su modelo de Estado y de sociedad, lo mismo que sus principales políticas públicas, pero —de nuevo— resulta prematuro tratar de atisbar si habrá un modelo definido que lo sustituya, y lo que dicha sustitución signifique para el avance o retroceso el país en la perspectiva de su trayectoria histórica como nación independiente y moderna.

Lo que quizá sí pueda afirmarse con algún grado de seguridad es que asistimos a la conclusión de un periodo de intensa modernización de la vida política, económica, social y jurídica de México, que se inicia con el “cambio de rumbo” que impulsó el presidente Miguel de la Madrid en 1982, que se acelera a partir de 1988 y que llega hasta nuestros días. El hecho de que se le haya definido, o descalificado, como “neoliberal” tiene menos que ver con la ideología de los gobernantes de turno —aunque no es un factor que pueda descartarse del todo— que con el agotamiento de un modelo de Estado y de sociedad que topó con sus límites en el año de 1982. La única alternativa viable en ese momento parecía ser la apertura al entorno internacional, principalmente el de la economía global. Sin embargo, con el tiempo la apertura económica obligó a otros cambios, de tipo político (notablemente en la arena electoral), jurídico y social que, en conjunto, se han traducido en una nueva arquitectura institucional que se encuentra —formalmente al menos— al nivel de la de los países más avanzados del mundo. Dicho en otras palabras: reducir este periodo de modernización a las coordenadas del cambio económico “neoliberal” implica una visión estrecha de las transformaciones y de la racionalidad social que las subyace y las explica.



Desde la perspectiva jurídica, el ciclo modernizador que se inicia en 1982 es equiparable al de los periodos porfirista y posrevolucionario. Su probable conclusión ofrece una oportunidad interesante para tratar de valorar su profundidad y sus efectos. Los ensayos que conforman este volumen, en su mayoría, tienen como eje de referencia el más reciente periodo de modernización jurídica. Desde luego no fueron escritos con el propósito de hacer dicha valoración de manera sistemática y completa, por varias razones. En primer lugar, fueron escritos y publicados en distintos momentos y en respuesta a preocupaciones académicas muy concretas. En segundo término, ninguno se elaboró bajo la perspectiva del nuevo “cambio de rumbo” que empezó a perfilarse con claridad al conocerse los resultados de las elecciones presidenciales del 1° de julio de 2018. Sin embargo, su lectura de conjunto permitiría tener una idea aproximada de la transformación lograda y de los indudables pendientes con que arranca el nuevo periodo.

## II.

Los conceptos de “modernidad” y “modernización” son multívocos y, por tanto, controvertidos. No es el propósito de estas breves líneas introductorias discutirlos y definirlos, y en particular, no se pretende determinar cuáles sean sus orígenes y si existen una sola “modernidad” y una sola vía para la “modernización”. Damos por sentado que, en nuestro país, su sentido general es el de un proceso que consiste en la creación de una sociedad similar a las que actualmente se consideran como más avanzadas y desarrolladas en términos de democracia, bienestar económico y social: las de Europa occidental, América del Norte (Estados Unidos y Canadá) y el Asia oriental (Japón, Corea del Sur y Singapur). El logro de ese tipo de desarrollo ha sido el objetivo que — con muchos sobresaltos y vericuetos— han perseguido las elites gobernantes de México desde la consumación de su independencia; se trata, como diría don Edmundo O’Gorman, de “ser y no ser, a la vez, como los Estados Unidos de América”.

Hemos mencionado que hasta el momento pueden identificarse tres grandes ciclos modernizadores del derecho en nuestro país. El primero y el segundo corresponden a los periodos históricos del llamado “porfiriato” (1876-1911) y la posrevolución (1917-1945). En el primero de esos periodos se logró consumir la sustitución del orden jurídico colonial por un orden jurídico nacional y moderno, bajo el imperio de la Constitución liberal de 1857, una parte del cual tuvo el propósito particular de permitir e impulsar el desarrollo económico del país, principalmente a través de la inversión ex-

tranjera y el comercio con el exterior. El segundo periodo tuvo el objetivo de traducir en leyes e instituciones las nuevas coordenadas políticas, económicas y sociales establecidas en la Constitución de 1917, principalmente en lo que concierne al reparto agrario, a la protección de los derechos laborales, y al dominio de la Nación sobre los recursos naturales y a las modalidades que la misma puede imponer a la propiedad privada. Dicho periodo se inicia con fuerza hasta el año de 1925, durante la Presidencia del general Plutarco Elías Calles, pues durante los gobiernos de don Venustiano Carranza (1917-1920) y del general Álvaro Obregón (1920-1924) la inestabilidad y los conflictos heredados de la lucha revolucionaria armada les impidieron llevar adelante una obra legislativa e institucional de mayor alcance. Desafortunadamente, ninguno de ambos periodos ha sido estudiado hasta ahora desde este punto de vista —como etapas de cambio jurídico intenso, y no solamente en su dimensión económica, social y política—, lo que sería de gran importancia para situar en mejor perspectiva el periodo que parece estar concluyendo.

El tercer ciclo modernizador se inicia formalmente en 1982 —aunque hay algunos atisbos desde 1970, durante los gobiernos de los presidentes Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982)—, y por fortuna ha sido mejor estudiado que los dos anteriores. El elemento común de este periodo es la apertura en diversos ámbitos —tanto del Estado como de la sociedad— hacia las coordenadas políticas, económicas y sociales de la sociedad global, las que toman especial fuerza a partir de la caída del llamado “socialismo real” a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa. Lo anterior no significa desconocer que las tendencias evolutivas propias de la sociedad mexicana a partir de los años cuarenta parecían apuntar en una dirección similar (crecimiento de las clases medias urbanas, crecientes niveles de educación y bienestar, aunque desigualmente distribuidos, entre otras); solamente se afirma que las recurrentes crisis económicas y financieras de los años setenta y ochenta permitieron reconocer la necesidad y la oportunidad de la apertura, proceso en el cual el cambio jurídico tuvo un papel central como factor capaz de permitir, canalizar y articular las transformaciones en otros ámbitos de la vida nacional.

Sin embargo, este último periodo de modernización jurídica presenta características más profundas que quizá lo distinguen de las otras dos etapas históricas: el hecho de que el orden jurídico y la legalidad empiezan a asumir una función diferente y mucho más central en la gobernanza de la sociedad mexicana. Esta transformación puede documentarse de diversas maneras —y varios de los ensayos de este volumen así lo intentan—, pero baste mencionar el omnipresente discurso público sobre la necesidad de lograr un

auténtico “Estado de derecho”, que permita consolidar el cambio logrado en otros ámbitos, y lo que es aún más importante, el cambio en el papel y la visibilidad del Poder Judicial —y de manera muy prominente, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación—, el cual pasa, desde una posición marginal, a ocupar un lugar en el centro del espacio público-institucional.

Si lo anterior es cierto, entonces se puede hablar no sólo de un periodo de modernización, sino de una verdadera “transición jurídica”, similar a las transiciones que pueden identificarse en los campos de la política y la economía, y quizá de la sociedad en su conjunto. La “transición jurídica” acompaña y hace posibles las otras transiciones y no puede entenderse sin ellas, pero tampoco estas otras transiciones revelan su significado pleno si no se reconoce que el derecho es una estructura que es a la vez factor y resultado del cambio social global.

Una de las conclusiones que derivan de algunos de los textos aquí reunidos es que la transición jurídica ha quedado incompleta —como quizá también lo estén los demás procesos de cambio del país—, pues hay algunas reformas importantes que siguen pendientes, por ejemplo, en materia de educación y profesión jurídicas. La lógica del cambio ha sido —en todos los órdenes— de tipo parcial e incremental, y por ello difícilmente cabe esperar reformas de carácter amplio, general e integral. No obstante, esta lógica ha permitido que la lista de cambios pendientes haya ido disminuyendo de manera apreciable y constante en las últimas décadas. Para avanzar y consolidarse, las reformas requieren también una transformación de naturaleza cultural (de la “cultura jurídica” general), de lo cual hay atisbos evidentes, pero en este momento se abre la interrogante de si la evolución cultural que aparentemente se ha alcanzado hasta el momento en verdad ha penetrado en las capas profundas de la estructura social o si, por el contrario, su difusión ha sido más bien epidérmica, lo que deja entrever la posibilidad de que algunas reformas pudieran modificarse o revertirse con alguna facilidad (el proceso ya ha comenzado con la “reforma” de la reforma del sistema de justicia penal de 2008, que en realidad es un retroceso en sus términos), sin provocar reacciones sociales de defensa lo suficientemente vigorosas. Los próximos años serán cruciales en este sentido y nos darán pistas adicionales sobre la posible trayectoria del periodo que ahora comienza.

### III.

¿Cuáles son las perspectivas teóricas, conceptuales y metodológicas desde las cuales se han escrito los ensayos del volumen? Puede decirse que los textos

adoptan una perspectiva “socio-jurídica” en sentido amplio, lo cual quiere decir que ésta puede ser estrictamente “sociológica” (como parte de lo que podría denominarse una sociología “sociológica” del derecho), o bien, puede adoptar un enfoque más general, con base en conceptos y teorías de otras ciencias sociales, como la economía, la ciencia política, la antropología o la psicología social.

Por lo que se refiere al enfoque más estrictamente sociológico, los ensayos asumen, implícita o explícitamente, la visión sistémica de la diferenciación funcional de la sociedad moderna —convertida ahora en una única “sociedad mundial” (*Weltgesellschaft*, *world society*)— que han desarrollado Niklas Luhmann (1927-1998) y sus discípulos. Uno de los postulados centrales de esta visión es que los sistemas sociales funcionalmente diferenciados adquieren autonomía operativa al mismo tiempo que desarrollan “acoplamientos estructurales” —es decir, estructuras de dependencia y colaboración mutuas— que cierran y abren determinadas posibilidades de coevolución de los sistemas involucrados. No es el caso de hacer un desarrollo amplio de las aportaciones de esta escuela sociológica a los enfoques “socio-jurídicos”, pero su relevancia parece indudable, en el sentido de que permite entender —entre otros cambios— la creciente autonomía del derecho en nuestro país —simbolizada, como ya se dijo, por las nuevas funciones y la prominencia de los tribunales, que en la visión luhmanniana configuran el “centro” del sistema jurídico—, a la vez que el orden y las instituciones jurídicas establecen nuevas vías de colaboración y dependencia con los sistemas político y económico, principalmente.

Entre los enfoques más estrictamente sociológicos que también son relevantes para los ensayos reunidos en la obra se encuentra la sociología de las organizaciones y de las profesiones. En vista de que los tribunales y otras instituciones jurídicas, como los Consejos de la Judicatura, configuran estructuras que satisfacen la definición de lo que es una organización profesional, ello es algo que necesariamente debe ser tomado en cuenta por cualquier estudio de su realidad socio-jurídica. Al mismo tiempo, los enfoques de tipo organizacional establecen un puente con otras perspectivas de las ciencias sociales, principalmente de tipo económico. Así, por ejemplo, el comportamiento de las organizaciones y de sus estructuras internas, de sus agentes y representantes, puede abordarse desde una perspectiva de “elección racional” (maximización de la utilidad individual), al mismo tiempo que ésta se modifica y matiza, pues no se trata de comportamientos puramente individuales, sino que están mediatizados por la organización misma.

En cuanto a las demás ciencias sociales que aportan elementos de explicación e interpretación de los temas abordados en la obra, sobresalen los

enfoques económicos y políticos, pero ya en su interacción con el universo de preocupaciones del jurista (como sociología “jurídica” del derecho), lo que nos conduce tanto al ámbito del “análisis económico del derecho” como al del “análisis jurídico de la economía”, y algo similar ocurre con la ciencia política, la cual en épocas recientes se ha abierto cada vez más —y de manera especialmente visible en nuestro país— al estudio de los fenómenos jurídicos, aportando sofisticadas herramientas teóricas y metodológicas que, desafortunadamente, los juristas de generaciones pasadas no pudieron adquirir en los estudios jurídicos. Estas herramientas resultan indispensables —y ello ha sido entendido por las escuelas de derecho más avanzadas— si la *política jurídica* pretende asumir un *status* sistemático y científico, como parte del inmenso campo de las políticas públicas.

Algo que con probabilidad llamará la atención sobre los ensayos aquí reunidos es su carácter ampliamente descriptivo, antes que explicativo e interpretativo, aunque siempre hay un esfuerzo por unir ambos planos. Más allá de las limitaciones atribuibles al autor, el énfasis descriptivo tiene un sentido propio. Al iniciarse en la década de los años noventa una nueva etapa de los estudios socio-jurídicos, era palmaria la ausencia de información básica sobre los fenómenos jurídicos en nuestro país. No había estudios sistemáticos sobre las estadísticas judiciales, así como tampoco sobre el funcionamiento de muchas otras instituciones jurídicas. No se sabía, por ejemplo, cuántas escuelas de derecho había en nuestro país ni el número o la ocupación de sus egresados. Por lo mismo, mucho menos había estudios empíricos sofisticados que permitieran ir evaluando el desempeño de nuestro sistema jurídico en su conjunto, y ello ocurría precisamente en momentos en que el Estado de derecho se volvía relevante gracias a diversas presiones internas (la creciente pluralidad política y social) y externas (por ejemplo, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá). El intenso proceso mismo del cambio jurídico iniciado en 1982 sugería claramente a los juristas jóvenes de la época tratar de entender la transformación en curso con ayuda de algo más que los enfoques normativos tradicionales (que, por otro lado, no se descartaban ni se despreciaban), pues de otro modo la comprensión del cambio sería parcial e insatisfactoria.

Así, era evidente la necesidad de generar esos datos —y las grandes dificultades existentes entonces para lograrlo se han superado con mucho en la actualidad, gracias a la Internet y a las políticas de transparencia y acceso a la información— como una especie de “primer piso” sobre el cual podría construirse un “segundo piso” de interpretación y explicación teóricas, es decir, un horizonte que permitiera elaborar las coordenadas del cambio, de su origen y su trayectoria. Puede decirse que, por fortuna, ello ha ido ocu-

riendo de manera cada vez más vigorosa. Año con año va creciendo el número de los estudios de tipo empírico que describen la realidad del derecho y las instituciones jurídicas en nuestro país.

Aunque estamos todavía lejos de tener un panorama completo, los elementos de análisis con los que contamos son suficientes para ir construyendo el “segundo piso” socio-jurídico mencionado. En este proyecto participan tanto los juristas como otros científicos sociales, en un esfuerzo de colaboración y sana competencia que redundará en el desarrollo cada vez más firme de la sociología del derecho en México. Por consiguiente, con el fin de reflejar el panorama de los estudios descriptivos y explicativos de la realidad del derecho en nuestro país, se ha procurado citar y sintetizar en los ensayos de este volumen el mayor número posible de estudios socio-jurídicos existentes, cumpliendo así una función tanto de reconocimiento de los esfuerzos individuales y colectivos que los han producido, como de integración de las piezas del rompecabezas jurídico nacional.

#### IV.

Conviene ahora desplegar una síntesis del orden y el contenido de los ensayos que conforman el volumen. Se trata, como se indicó, de catorce ensayos publicados originalmente entre 1995 y 2019, los cuales han sido revisados, ampliados y actualizados, de modo que reflejen el estado actual del conocimiento y el debate sobre algunos temas de reforma y política jurídica en el país. Al no tratarse de un volumen sistemático, son inevitables las intersecciones y los traslapes entre los ensayos (lo que incluye las tablas y cuadros respectivos). No se ha procedido a eliminarlos, para evitar mutilar la línea argumentativa que siguen y porque no siempre hay coincidencia plena entre ellos; en todo caso, es de desear que tales intersecciones y traslapes no parezcan excesivos.

Por lo que se refiere al orden de los trabajos, aunque hay varios que se pueden agrupar fácilmente por su tema común (por ejemplo, la reforma del Poder Judicial), se descartó la opción de establecer “partes” definidas, a fin de evitar la necesidad de proponer etiquetas que quizá no reflejen a cabalidad su contenido. Se ha preferido, en cambio, proceder de los trabajos de perspectiva más general a los de temática más concreta, lo cual es un procedimiento muy común en los trabajos de investigación jurídica, es decir, se propone ir reduciendo el campo de atención hasta desembocar en problemáticas más o menos específicas.

El volumen se inicia con un trabajo más bien teórico (capítulo I: “Sociología, economía y derecho. Una reflexión desde la teoría de los sistemas

sociales”) que estudia las relaciones mutuas entre las tres disciplinas sociales citadas, aprovechando de manera particular la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann. El ensayo pretende mostrar la riqueza que puede lograrse gracias a esta perspectiva, sin que de ninguna manera se pretenda agotarla. A pesar de su sesgo teórico, se trata de dejar en claro que este tipo de análisis tiene consecuencias interesantes para la política jurídica. El trabajo se publicó originalmente en 1997<sup>1</sup> y ha sido revisado y ampliado en su contenido, mientras que la actualización de las referencias bibliohemerográficas ha sido solamente puntual y selectiva.

El capítulo II (“Derecho y gobernanza en la sociedad mundial. Algunas aportaciones de la sociología del derecho, con especial referencia al cambio jurídico en México”) propone un horizonte teórico para entender la situación contemporánea del derecho y del cambio jurídico, tanto a nivel mundial como en nuestro país. El paradigma teórico es el de la “sociedad mundial”, elaborado principalmente por Niklas Luhmann y sus discípulos, y desde una perspectiva institucional y organizacional, por el profesor John W. Meyer, de la Universidad de Stanford, California, y sus colaboradores. A diferencia del paradigma de la “globalización” al uso, la perspectiva teórica de la sociedad mundial supone que ésta se constituye primero y de manera progresiva a través del avance de la diferenciación funcional (Luhmann) y de la institucionalización de una cultura mundial, de origen occidental (Meyer), lo cual tiene un impacto poderoso en la dinámica interna de los diversos países, y ayuda a explicar particularmente por qué es tan amplia la brecha entre norma jurídica y realidad social en los países —como el nuestro— que fueron objeto de colonización y que “importaron” esencialmente el derecho moderno al lograr su independencia; esta dinámica continúa hasta el día de hoy. El ensayo apareció originalmente en 2016 y ha requerido, como resulta obvio, una revisión y actualización menor.<sup>2</sup>

El siguiente capítulo (capítulo III: “Porfirio Díaz y la modernización del derecho mexicano”) es un intento breve de descripción e interpretación del primer ciclo modernizador del derecho mexicano al que se hizo alusión más arriba, si bien se proponen algunos comentarios que apuntan, de manera más general, a explicar qué significa el derecho en un entorno de modernidad. El ensayo apareció originalmente en 2015,<sup>3</sup> en ocasión del centenario de la muerte del general Díaz en el exilio, y ha sido ampliado y actualizado.

---

<sup>1</sup> Fix-Fierro (1997). Véanse las referencias al final de este ensayo introductorio.

<sup>2</sup> Fix-Fierro (2016).

<sup>3</sup> Fix-Fierro (2015a).

El capítulo IV (“La Constitución mexicana de 1917 en su centenario. Una reflexión a propósito de reformas, textos, modelos y culturas constitucionales”) se elaboró en la perspectiva del inminente centenario de la promulgación y entrada en vigor de la Constitución de Querétaro. Además de ofrecer un panorama de las reformas a la Constitución aprobadas y publicadas hasta el 5 de febrero de 2017, así como de sus efectos sobre el texto constitucional, se reflexiona sobre el tipo de cultura constitucional que favorece la gran frecuencia de la reforma constitucional, sobre la necesidad de incluir en ese texto, de manera detallada, los acuerdos políticos, y sobre las consecuencias que ello puede tener para la propuesta de “reordenación y consolidación” de la Constitución vigente que ha hecho el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El trabajo se publicó originalmente en 2015;<sup>4</sup> los datos han sido actualizados, como se indicó, hasta el 5 de febrero de 2017, pero la bibliohemerografía toma en cuenta las publicaciones más recientes.

En seguida aparece el grupo de ensayos más numeroso, el cual se vincula centralmente con las reformas judiciales de 1987, 1994 y otras posteriores, en México; previamente se ofrecen dos ensayos de carácter más teórico y general sobre dos piezas esenciales de esas reformas: la jurisdicción constitucional y el Consejo de la Judicatura.

El capítulo V (“Los tribunales constitucionales en la consolidación democrática. La perspectiva de la sociología del derecho”) es producto de la invitación a exponer, en un evento en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, realizado en 2007,<sup>5</sup> la perspectiva de la sociología del derecho en relación con los tribunales constitucionales y su papel en la consolidación de las democracias contemporáneas (otros expositores abordaron el tema usando otros enfoques). Desde entonces, la bibliografía sobre este tema ha crecido de manera exponencial, abarcando todas las regiones del mundo, lo cual ha requerido un esfuerzo considerable de actualización de la publicación original. El ensayo intenta resumir y sistematizar los actuales estudios socio-jurídicos sobre el tema, los cuales, comprensiblemente, tienden a concentrarse en la relación entre sistema jurídico y sistema político que tiene como punto de confluencia la jurisdicción constitucional. El ensayo propone, además, y trata de ejemplificar, la relevancia de aquellos estudios de sociología jurídica que exploran la relación de los tribunales constitucionales con el resto del aparato judicial, aprovechando el enfoque comunicacional que ofrece, nuevamente, la teoría sistémica de Luhmann.

<sup>4</sup> Fix-Fierro (2015b).

<sup>5</sup> Fix-Fierro (2007).



El siguiente ensayo (capítulo VI: “Los Consejos de la Judicatura entre profesión y organización”) propone un enfoque poco aprovechado, hasta ahora, en el estudio de una institución que se ha difundido en las últimas décadas, también de manera sorprendente, en todas las regiones del planeta (de acuerdo con un conteo, existe, en una forma u otra, en más de ciento veinte países). Se trata de explicar el surgimiento y funcionamiento de los Consejos de la Judicatura (o de la Magistratura) como un tipo especial de organización que se ha hecho necesaria al interior de los poderes judiciales (como “organización de la organización”) por las características y complejidad de los órganos que los componen, por la necesidad de separar paulatinamente las funciones jurisdiccionales de las no jurisdiccionales, así como por los desafíos que implica el nombramiento, vigilancia y disciplina del personal judicial. El ensayo se elaboró y publicó originalmente en 1995,<sup>6</sup> en el marco de un seminario internacional sobre esta institución, que acababa de aparecer en el escenario nacional mexicano, y se ha revisado y ampliado, con una actualización puntual y selectiva de la bibliohemerografía relevante.

El capítulo VII (“El poder del Poder Judicial. El Poder Judicial de la Federación en el siglo XX”) es el ensayo más largo del volumen, y propone una descripción y una interpretación del funcionamiento del Poder Judicial federal —encabezado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación— desde 1917 hasta el año 2000. No se trata estrictamente de una “historia”, sino de la exploración de las principales condiciones y factores del desempeño de esta institución judicial (cargas de trabajo, carrera judicial, presupuesto, alcance de la interpretación judicial, defensa y protección de los derechos fundamentales, entre otros) durante la mayor parte del siglo XX (aunque con raíces muy importantes en la última parte del siglo XIX), esto es, principalmente bajo el autoritarismo presidencialista que estuvo vigente de los años treinta a los umbrales del siglo XXI. De este repaso surge un panorama de claroscuros —como no podía ser de otra manera—, pero también queda de manifiesto que la imagen de un Poder Judicial meramente sometido al Ejecutivo en turno y al régimen político imperante, y la de una Suprema Corte de Justicia que evadió de todas las maneras posibles su involucramiento en la “política”, no se sostienen seriamente, aunque es preciso reconocer la necesidad de hacer distinciones entre etapas y momentos particulares.

Este repaso desemboca en una breve descripción de la “transición judicial” que se inicia en 1987, con la reforma constitucional que impulsó ese año el presidente Miguel de la Madrid Hurtado. Se habla de una “tran-

---

<sup>6</sup> Fix-Fierro (1995).

sición” no sólo por la coincidencia temporal con el inicio de la transición económica (aunque menos así con la política) y porque esta reforma da un giro hacia un cambio ya no centrado en la superación del ancestral rezago judicial y en la modificación de los sistemas de nombramientos de ministros, magistrados y jueces federales, que fue la lógica que predominó en la mayoría de las reformas del siglo XX. Se trata de un ensayo mayormente inédito que se apoya, en algunas de sus partes, en un trabajo aparecido originalmente en 1999.<sup>7</sup>

El siguiente ensayo (capítulo VIII: “La reforma judicial: ¿de dónde viene?, ¿hacia dónde va?”) profundiza en los factores socioeconómicos, políticos y jurídicos que ayudan a entender y explicar la gran reforma judicial de 1994-1995. A manera de círculos concéntricos, se analizan las variables sociodemográficas que impulsan a revalorar el papel del derecho y del orden jurídico en una sociedad más compleja y desarrollada; los efectos de la liberalización y la apertura de la economía nacional hacia el entorno global, lo que exige una función muy específica del orden jurídico, ya explorada a principios del siglo XX por Max Weber (a través de la noción de un “derecho racional y calculable”); finalmente, las consecuencias de la creciente pluralidad política y las tendencias democratizantes del régimen político de entonces, todo lo cual confluyó en la iniciativa de reforma que el presidente Ernesto Zedillo presentó al Senado de la República a los pocos días de tomar posesión de su encargo, en diciembre de 1994.

Enseguida, el ensayo explora las consecuencias de ese *big bang* en tres ejes analíticos —independencia, responsabilidad y eficiencia—, pero lo hace solamente hasta el año de 2003, en que se publicó el ensayo original.<sup>8</sup> En este caso se optó por no actualizar el trabajo, porque ello hubiera requerido —dado el nutrido conjunto de cambios habidos en la materia desde entonces— reescribir prácticamente el estudio. A cambio, se agregó un breve epílogo que hace un repaso de las reformas que estaban pendientes en 2003, para mostrar cómo se ha seguido avanzando de manera importante —aunque todavía insuficiente— en varias de ellas. No obstante, el nuevo periodo que parece abrirse a partir del 1º de diciembre de 2018 sugiere que las tendencias subyacentes podrían no continuar, o no de la misma manera.

El capítulo IX (“Jueces y Poder Judicial en la cultura jurídica mexicana”) explora las manifestaciones y los impactos de las recientes reformas judiciales en la cultura jurídica mexicana, tanto en la llamada “interna”, es decir, la de los operadores judiciales mismos, como en la “externa”, esto es,

<sup>7</sup> Fix-Fierro (1999).

<sup>8</sup> Fix-Fierro (2003).

la de la población en general. Por lo que hace a la cultura judicial interna, se revela un cambio visible, aunque incompleto, de una visión centrada en la justicia formal (e inclusive formalista) a una tendencialmente material y “garantista”. En cuanto a la cultura jurídica externa, se revela, con base en los estudios y encuestas más recientes, que la población sigue viendo con desconfianza y prevención a juzgadores y tribunales, a la vez que manifiesta un compromiso débil y selectivo con la legalidad. Ante el hecho de que la cultura jurídica externa sea difusa, el ensayo sugiere que el propio Poder Judicial, como organización con capacidad de acción, puede influir de manera deliberada y positiva en la cultura jurídica externa, a fin de lograr una transformación cultural, y no sólo institucional, profunda y duradera. El trabajo se publicó originalmente en 2010,<sup>9</sup> en el horizonte del bicentenario del inicio de la guerra de Independencia, y se centraba en el Poder Judicial de la Federación. El ensayo revisado y actualizado incorpora una visión más amplia, la cual se extiende, en lo posible, a las instituciones judiciales locales.

El capítulo X (“La carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación”) aborda específicamente un cambio de gran trascendencia introducido por la reforma judicial de 1994: la creación de una carrera judicial formal en el Poder Judicial de la Federación. Después de rastrear los inicios de una carrera judicial informal, que se anuncian ya desde el siglo XIX y que se prolongan al siglo XX, particularmente a partir de los años sesenta, el trabajo describe de manera cuantitativa y cualitativa los concursos de oposición iniciados en 1996 para la selección y nombramiento de los juzgadores federales. Se trata, sin duda, de un avance importante, pero también parcial, en la medida en que prolonga en lo sustancial algunas de las coordenadas de la carrera judicial informal vigente hasta los comienzos de la década de los noventa. También se analizan algunos elementos —muy fragmentarios, en verdad— sobre los posibles impactos de este nuevo sistema en la calidad de la justicia que imparte el Poder Judicial de la Federación. Por último, se insiste en el carácter poco sistemático y deficiente del sistema de concursos, el cual deberá revisarse a profundidad si el Poder Judicial de la Federación pretende seguir avanzando en el camino de una mayor independencia y calidad de sus resoluciones. El trabajo se publicó recientemente, en un volumen sobre el desempeño de las instituciones en México;<sup>10</sup> el ensayo se proponía examinar el desempeño de la carrera judicial federal a la luz del tema más amplio del “servicio profesional de carrera” que se ha introducido en varios organismos públicos en los años recientes. Esta vinculación se eli-

<sup>9</sup> Fix-Fierro (2010).

<sup>10</sup> Fix-Fierro (2019).

minó para permitir el análisis de la carrera judicial en sí misma, sin alterar en lo demás el contenido del estudio.

El capítulo XI (“El amparo judicial y la ‘imposible tarea’ del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el centenario de la Constitución de Querétaro”) se elaboró también en relación con el centenario de la Constitución de 1917, y explora un tema muy complejo de reforma de la justicia que no ha podido resolverse hasta el día de hoy: el llamado “amparo judicial”, esto es, la impugnación, ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, de las sentencias definitivas dictadas en procesos ordinarios por jueces locales y federales.<sup>11</sup> Esta institución ha tenido el efecto —que hunde también sus raíces en la última parte del siglo XIX— de centralizar toda la justicia del país en los tribunales federales, con las consecuencias de sobrecarga constante de sus órganos e incluso de deformación de la estructura del aparato judicial mismo. Después de describir, con ayuda de las estadísticas judiciales, las dimensiones y los alcances del problema en la actualidad, queda de manifiesto que el Poder Judicial de la Federación no se encuentra ya ante la “imposible tarea” que don Emilio Rabasa le vaticinara, con razón, a la Suprema Corte a inicios del siglo XX; no por ello debe dejar de reflexionarse profundamente en una reforma que vaya desmontando las consecuencias negativas —que son diversas— del fenómeno, en particular, la visible desarticulación entre la justicia federal y la local. Enseguida se abordan diversas estrategias y vías de solución y se concluye que sólo puede tener éxito un enfoque que tome en cuenta a todas, pero que todavía no están presentes las condiciones políticas e institucionales que permitan introducir una solución duradera. A la luz de los debates del Congreso Constituyente de Querétaro, se revela que el arco de problemas y soluciones que ahí se discutieron no se ha agotado, y resulta muy significativo que las críticas y objeciones que opusieron algunas voces disidentes de entonces, se hayan ido realizando paulatinamente a lo largo del siglo XX y de lo que va del XXI.

El volumen se cierra con tres trabajos que estudian algunos aspectos de la profesión jurídica en México, en cuanto ésta tiene conexión con la reforma jurídica en general y la judicial en particular. El primer ensayo (capítulo XII: “La educación jurídica en México: una explosión silenciosa”) describe los cambios cuantitativos que ha tenido la enseñanza del derecho en nuestro país en las últimas décadas, en los cuales destaca la enorme proliferación de escuelas y programas de estudio en derecho, sin que a esta explosión haya correspondido —más bien lo contrario— a un esfuerzo de ordenación y regulación por el Estado y por la misma profesión. Este ensayo constituye

---

<sup>11</sup> Este trabajo tiene antecedentes en Fix-Fierro (2001) y se publicó en Fix-Fierro (2017).

un preludeo para el siguiente trabajo (capítulo XIII: “El papel de los abogados en la administración de justicia. Notas sobre una reforma pendiente”) que estudia el impacto de las deficiencias de la regulación profesional de la abogacía para el funcionamiento de la justicia, particularmente la penal. Resulta evidente que aquí hay una reforma de gran importancia que está pendiente para dar un cierre claro a las transformaciones judiciales de las últimas tres décadas. Ambos ensayos se publicaron originalmente como parte de un solo trabajo, aparecido en 2008,<sup>12</sup> pero la extensión y la importancia de cada uno de los temas aconsejó su separación en dos estudios vinculados pero independientes. Ambos han sido revisados, ampliados y actualizados para tomar en cuenta los cambios más recientes.

Por último, el capítulo XIV (“Los juristas académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la construcción jurídica de las nuevas instituciones democráticas”) trata de explicar la participación de un grupo nutrido de investigadores en algunas reformas jurídicas e institucionales de las últimas décadas, las cuales tienen en común una determinada concepción de los derechos humanos y de la democracia, cultivada académicamente en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM desde fines de los años sesenta. Más allá de factores y elementos circunstanciales y personales, esta participación puede explicarse sociológicamente por la pérdida de legitimidad política del Estado mexicano desde los años sesenta y por la necesidad de encontrar una fuente de legitimidad sustituta, que ahora se centra en la Constitución y los derechos fundamentales. Los juristas académicos —según demuestran diversas experiencias históricas— pueden fungir temporalmente como un poder legítimo e imparcial de reserva, en tanto se institucionalizan y se encauzan las nuevas fuentes de legitimidad (piénsese en la justicia electoral). El ensayo se publicó originalmente en 2013<sup>13</sup> y ha sido revisado y actualizado.

Cierran el volumen la lista de fuentes de información, que es común a los catorce capítulos, un índice de tablas y cuadros, un índice analítico y un índice de nombres, los que pueden resultar de utilidad para una lectura transversal de los ensayos.

## V.

Un esfuerzo de esta magnitud no se lleva a buen término sin incurrir en numerosas y justas deudas de gratitud. Dado que la obra cubre un espectro

<sup>12</sup> Fix-Fierro (2008).

<sup>13</sup> Fix-Fierro (2013).

representativo de mi trabajo como investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM durante los últimos veinticinco años, debo comenzar por agradecer el apoyo de sus directores: los doctores José Luis Soberanes Fernández, bajo cuya dirección me incorporé a la investigación en agosto de 1991; Diego Valadés, que alentó el desarrollo de los estudios socio-jurídicos en el Instituto, y Pedro Salazar Ugarte, quien ha contribuido de manera importante a seguir impulsando el “giro socio-jurídico” de la investigación en el campo del derecho, de la cual esta publicación es una modesta expresión. Mi agradecimiento se extiende a los órganos editoriales del Instituto, así como al trabajo siempre serio y profesional de la Secretaría Técnica y del Departamento de Publicaciones, en particular de Raúl Márquez.

Enseguida expreso mi gratitud y reconocimiento a colegas y amistades que han hecho comentarios y sugerencias a varios de los trabajos reunidos en este volumen. Sus nombres están citados de manera expresa en el primer pie de página del ensayo respectivo. Debo decir, sin embargo, que hay muchos más, no sólo en el Instituto sino en otras instituciones académicas, como el ITAM, el CIDE, la Universidad Iberoamericana y otras universidades públicas y privadas del país y el extranjero, que me han alentado de mil modos, a través de los años, con su invariable amistad y afecto.

Gratitud especial merecen las y los colegas que, bajo la coordinación de Andrea Pozas Loyo, formaron un comité dictaminador para examinar el manuscrito y de cuya sesión salieron numerosas y valiosas observaciones que he tratado de seguir puntualmente: además de Andrea, estuvieron ahí Karina Ansolabehere, Sergio López Ayllón, Julio Ríos Figueroa y Alberto Abad Suárez Ávila.

Mucho se ha beneficiado también mi trabajo académico del contacto y la colaboración con el Área (ahora Departamento) de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto que coordina Julia Flores, de quien mucho he aprendido sobre el diseño y aplicación de los estudios de opinión en materia jurídica que se han realizado ya, los que son citados de manera reiterada y fructífera en varios de los ensayos que componen este volumen.

Por último, mi gratitud más profunda y cariñosa es para Jacqueline, quien no sólo es una gran compañera en la aventura de la vida, sino, a la vez, mi crítica más severa (en lo académico) y benévola (en casi todo lo demás).

Es mi esperanza que estos ensayos, leídos de conjunto o individualmente, contribuyan a iluminar el origen, la trayectoria y el destino de muchos de los cambios y las reformas jurídicas recientes del país, a la vez que muestren los logros y las posibilidades del análisis socio-jurídico. Con el tiempo, quizá

contribuyan al entendimiento de cuál fue la línea y la trayectoria de un proyecto de modernización jurídica que ha durado más de treinta años y que, con independencia de lo que pueda ocurrir en una nueva etapa de cambio, contribuyó de manera decisiva a definir, a través de los instrumentos jurídicos, el perfil institucional del México de hoy.

*Ciudad de México y Nepantla, Estado de México, julio de 2019*

## REFERENCIAS

- FIX-FIERRO, Héctor (1995): “Los Consejos de la Judicatura entre profesión y organización”, en *Coloquio Internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, Consejo de la Judicatura Federal-UNAM, pp. 71-89.
- FIX-FIERRO, Héctor (1997): “Sociología, economía y derecho. Una exploración preliminar”, en *Justicia con eficiencia. Memoria del Primer Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Derecho y Economía (abril de 1996)*, México, AMDE, pp. 217-247.
- FIX-FIERRO, Héctor (1999): “Poder Judicial”, en GONZÁLEZ, María del Refugio y Sergio LÓPEZ-AYLLÓN (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp. 167-221.
- FIX-FIERRO, Héctor (2001): “El futuro del amparo judicial”, *Bien Común y Gobierno*, México, año 7, núm. 81, septiembre, pp. 5-16 (reedición: Villahermosa, Poder Judicial del Estado de Tabasco, 2002, Serie: Conferencias magistrales, 5).
- FIX-FIERRO, Héctor (2003): “La reforma judicial ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, julio-diciembre, pp. 251-324 (versión en inglés: “Judicial Reform in Mexico: What Next?”, en JENSEN, Erik G. y Thomas C. HELLER (eds.), *Beyond Common Knowledge. Empirical Approaches to the Rule of Law*, Stanford, Stanford University Press, 2003, pp. 240-289).
- FIX-FIERRO, Héctor (2007): “Los tribunales constitucionales en la consolidación democrática. La perspectiva de la sociología del derecho”, en *Tribunales constitucionales y consolidación de la democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pp. 69-88 (2ª ed., *Tribunales constitucionales y democracia*, 2008, pp. 43-54).
- FIX-FIERRO, Héctor (2008): “El papel de los abogados en la administración de justicia en México”, en Alvarado, Arturo (ed.), *La reforma de la justicia en México*, México, El Colegio de México, pp. 153-194 (versión en inglés:

- “The Role of Lawyers in the Mexican Justice System”, en CORNELIUS, Wayne A. y David A. SHIRK (eds.), *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, Notre Dame-La Jolla, University of Notre Dame Press-Center for U.S.-Mexican Studies, 2007, pp. 251-272).
- FIX-FIERRO, Héctor (2010): “El Poder Judicial de la Federación y la cultura jurídica mexicana”, en *Los caminos de la justicia en México 1810-2010*, México, SCJN, pp. 701-735.
- FIX-FIERRO, Héctor (2013): “Los juristas académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la construcción jurídica de las nuevas instituciones democráticas”, en CRUZ BARNEY, Óscar, Héctor FIX-FIERRO y Elisa SPECKMAN GUERRA (coords.), *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, México, UNAM-INCAM, pp. 851-923.
- FIX-FIERRO, Héctor (2015a): “Porfirio Díaz y la modernización del derecho mexicano”, en HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar, Raúl ÁVILA ORTIZ y Eduardo de Jesús CASTELLANOS HERNÁNDEZ (coords.), *Porfirio Díaz y el derecho. Balance crítico*, México, UNAM-Cámara de Diputados (LXIII Legislatura-CEDIP), pp. 15-32.
- FIX-FIERRO, Héctor (2015b): “Hacia el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Una reflexión a propósito de reformas, textos, modelos y culturas constitucionales”, en CARBONELL, Miguel, Héctor FIX-FIERRO, Luis Raúl GONZÁLEZ PÉREZ y Diego VALADÉS (coords.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2015, tomo IV, vol. 1, pp. 683-731.
- FIX-FIERRO, Héctor (2016): “Derecho y gobernanza en la sociedad mundial. Algunas aportaciones de la sociología del derecho, con especial referencia al cambio jurídico en México”, en SERNA DE LA GARZA, José María (coord.), *Gobernanza global y cambio estructural del sistema jurídico mexicano*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp. 195-253.
- FIX-FIERRO, Héctor (2017): “El amparo judicial y la ‘imposible tarea’ del Poder Judicial de la Federación. Perspectivas en el centenario de la Constitución de Querétaro”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y HERRERA GARCÍA, Alfonso (coords.), *El juicio de amparo en el centenario de la Constitución mexicana de 1917. Pasado, presente y futuro*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), tomo I, pp. 477-507.
- FIX-FIERRO, Héctor (2019): “Servicio civil de carrera y desempeño institucional: El caso de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación”, en MILLÁN, René (coord.), *Desempeño institucional y agentes políticos en México*, México, UNAM, pp. 167-209.



## CAPÍTULO I

### SOCIOLOGÍA, ECONOMÍA Y DERECHO. OBSERVACIONES DESDE LA TEORÍA DE LOS SISTEMAS SOCIALES

#### I. PLANTEAMIENTO

Se ha dicho y escrito bastante, aunque quizá no lo suficiente, sobre las relaciones entre economía y derecho,<sup>14</sup> lo mismo que sobre los vínculos entre sociología y derecho,<sup>15</sup> pero, según parece, poco o nada sobre las relaciones entre sociología, economía y derecho.<sup>16</sup> Y, sin embargo, un examen de tales relaciones, además de tener interés por sí mismo, podría contribuir a hacer más precisas las posibilidades y las tareas de las disciplinas no jurídicas que se ocupan del derecho. En lo particular, permitiría situar en perspectiva, desde la comparación con una tercera disciplina, algunos aspectos del llamado “análisis económico del derecho”. Por otro lado, también es indudable que resulta de interés y utilidad tanto para la ciencia jurídica como para la teoría del derecho contemplarse en el espejo de las disciplinas extrajurídicas que también tienen interés en tomar al fenómeno jurídico como objeto de análisis y reflexión.

El presente ensayo pretende desarrollar un planteamiento, por fuerza esquemático, sobre las relaciones entre las tres disciplinas y, de manera más específica, sobre la relación entre “sociología del derecho” —o “sociología jurídica” (en adelante SD o SJ)— y “análisis económico del derecho” (en adelante AED), así como sobre sus afinidades y divergencias. Para tal fin, el trabajo se divide en tres apartados principales.

---

<sup>14</sup> Como estudios introductorios al llamado “análisis económico del derecho” (*Economic Analysis of Law*, también conocido como *Law and Economics*) pueden verse Polinsky (1989), Pastor (1989), Roemer (1994), Cossío Díaz (1997), García García y Zavala Rubach (2009), así como los volúmenes ya clásicos de Posner (2008) y de Cooter y Ulen (2016).

<sup>15</sup> El número de libros introductorios a la sociología del derecho o sociología jurídica —términos que en este ensayo utilizaremos de manera indistinta— en diversas lenguas es ya muy amplio, por lo que nos limitamos a citar un par de ellos: Cotterrell (1992), Treves (1988), Deflem (2008), Ferrari (2015), Fix-Fierro *et al.* (2018).

<sup>16</sup> Véase, por ejemplo, Cooter y Rubinfeld (1990, 540 y ss.).

El primero (II, *infra*) presenta un enfoque macrosociológico del derecho, la ciencia y la economía a partir de la teoría de los sistemas sociales del sociólogo alemán Niklas Luhmann (1927-1998), bajo la premisa de que este aparato teórico es capaz de iluminar y poner en contexto los elementos de debate que se explican en los siguientes apartados. El segundo apartado (III, *infra*) presenta algunas consideraciones sobre las interrelaciones entre AED y SJ. Enseñanza (IV, *infra*) se presentan algunas reflexiones respecto a las dificultades y alcances de ambas disciplinas en relación con el derecho. Por último (V, *infra*), se ofrece una recapitulación del trabajo mediante breves proposiciones a manera de tesis.

## II. EL DERECHO Y LA ECONOMÍA EN LA DIFERENCIACIÓN FUNCIONAL DE LA SOCIEDAD MODERNA

En el presente apartado se recurrirá, como ya se dijo, a una perspectiva macrosociológica a partir de la teoría de los sistemas sociales de Niklas Luhmann. Aunque se trata de un enfoque que no parece inmediatamente accesible por la terminología y la perspectiva inusitadas que utiliza, así como por su nivel de abstracción y su alejamiento de las visiones sociológicas más tradicionales (1, *infra*), nos proporciona algunas claves para la explicación de la “observación” mutua entre el derecho y la economía, así como de ambos por la sociología (2, *infra*). En lo particular, al aplicar algunos planteamientos de esta perspectiva al debate tradicional sobre la relación entre “eficiencia” y “justicia” (“equidad” en el lenguaje económico) (3, *infra*), podemos apreciar de qué manera es posible recurrir a la sociología para situar la discusión en un mejor contexto.

### 1. *La diferenciación funcional de la sociedad*

Según Niklas Luhmann,<sup>17</sup> la sociedad moderna se caracteriza, sociológicamente hablando, por la *diferenciación funcional*, es decir, por la existencia

---

<sup>17</sup> La obra de Niklas Luhmann es muy vasta. Afortunadamente, cada vez un mayor número de sus trabajos se ha traducido a nuestro idioma, en mucho gracias a los esfuerzos y la promoción de Javier Torres Nafarrate, profesor de la Universidad Iberoamericana en Ciudad de México. Entre ellos podemos citar el libro que Luhmann mismo consideraba como fundamento del viraje teórico que inició a principios de los años ochenta: Luhmann (1991). Una recapitulación de esta teoría puede verse también en Luhmann y De Georgi (1993). Como introducción general a la obra de Luhmann, a pesar de que el título mismo suena

de sistemas sociales especializados que cumplen una función respecto de toda la sociedad (ahora la “sociedad mundial”), a través de una estructuración determinada de las comunicaciones sociales.<sup>18</sup> Así, pues, constituyen sistemas funcionalmente diferenciados el derecho, la economía, la política, la religión, la ciencia, la educación, el arte, etcétera.<sup>19</sup>

Estos sistemas diferenciados estructuran las comunicaciones sociales que pertenecen a ellos mediante *códigos binarios* —una distinción de dos valores—, es decir, que la pertenencia a uno u otro sistema depende de que la comunicación de que se trate se pueda ordenar bajo alguno de los valores del código respectivo. Así, forman parte del sistema jurídico las comunicaciones que puedan caracterizarse mediante el código “derecho/no-derecho” o “legal/ilegal”;<sup>20</sup> al sistema económico las que obedecen al código “pago/no pago”;<sup>21</sup> al sistema científico las que responden a los valores “ver-

---

escandaloso, puede verse Izuzquiza (1990), así como Rodríguez Mansilla y Torres Nafarrate (2009).

<sup>18</sup> Conviene señalar que para Luhmann la sociedad no es otra cosa que el sistema de todas las comunicaciones o, en otras palabras, la sociedad está constituida por comunicaciones y sólo por éstas. La consecuencia de ello es que los seres humanos no forman parte de la sociedad —según lo concibe una larga tradición del pensamiento—, sino de su entorno, idea que se la ha criticado mucho. Véase Luhmann (1991, 261 y ss., 408 y ss.). Véase también el Capítulo II en este volumen.

<sup>19</sup> Después de *Sistemas sociales*, Luhmann inició la publicación de obras particulares sobre los principales sistemas funcionales de la sociedad moderna. De este modo aparecieron los siguientes volúmenes: economía (Luhmann 1988), ciencia (Luhmann 1996), derecho (Luhmann 2002a), arte (Luhmann 1995). De manera póstuma aparecieron los volúmenes sobre política (Luhmann 2000a), religión (Luhmann 2000b) y educación (Luhmann 2002b). La recapitulación del proyecto teórico de Luhmann apareció en dos volúmenes en 1998 (Luhmann 2007).

<sup>20</sup> La traducción de los valores *Recht/Unrecht* como “derecho/no-derecho”, o “legal/ilegal”, no es del todo satisfactoria, aunque sea suficientemente literal y comprensible (ver Luhmann 2002a, 223 y ss.). En la traducción española de *Soziale Systeme* (Luhmann 1991) se utiliza la expresión “justo/injusto”, pero ésta es igualmente o más insatisfactoria. En todo caso habría que decir *jurídicamente* “legal/ilegal”, “lícito/ilícito”, “debido/indebido”, pues los términos alemanes se prestan a alguna confusión: si bien *Recht* se puede traducir por “derecho”, *Unrecht* no es la negación del derecho, lo que está fuera de él, sino simplemente el valor opuesto a *Recht* —lo “ilícito” o “antijurídico”— para fines de la estructuración de la comunicación *dentro* del sistema jurídico. Dicho en otras palabras: el código binario es una distinción producida y utilizado al interior del sistema jurídico, cuyas comunicaciones pueden tomar como base cualquiera de sus valores para producir nuevas comunicaciones jurídicas.

<sup>21</sup> Luhmann insiste en que el sistema económico funciona a través de pagos (*Zahlungen*), pero el hecho de no pagar por algo (*Nichtzahlung*) es igualmente importante. Quien tiene dinero puede decidir gastarlo o conservarlo, pero no puede hacer ambas cosas al mismo tiempo; por eso se trata de valores opuestos. No gastar el dinero en algo tiene igual relevancia económica que el gasto. Luhmann (1988, 52 y ss.).

dadero/falso”, mientras que en el sistema religioso las comunicaciones pueden ordenarse mediante el código “inmanente/trascendente”. Este código permite la diferenciación y la autonomía de los sistemas y les confiere una especie de monopolio social, ya que ellos, y sólo ellos, pueden determinar las operaciones que se les puede asignar y las condiciones en que se conectan con las demás operaciones del sistema.

Lo anterior tiene varias consecuencias importantes:

- El código es *universal*, es decir, puede aplicarse a cualquier comunicación social posible, según lo determine el respectivo sistema. De hecho, el incremento de la complejidad social puede verse también como ampliación del campo de relevancia de los diversos códigos sistémicos. Por ello podemos observar la creciente “politización”, “juridificación”, “economización”, “científización”, etcétera, de ámbitos sociales que anteriormente no lo estaban, aunque el fenómeno contrario también es posible e incluso necesario. Esta extensión del código puede resultar lamentable desde un cierto punto de vista (por ejemplo, desde la perspectiva ecologista lo sería que los recursos naturales se conviertan en mercancía), pero lo cierto es que no hay ningún impedimento estructural para ello.
- Aunque el código de un sistema es *excluyente* de cualquier otro, resulta demasiado abstracto para determinar cuáles son las operaciones sistémicas que pueden considerarse “correctas”; para ello se requieren los “programas” (por ejemplo: los precios en la economía y las normas en el derecho). A nivel de los programas, no de los códigos, es posible que los sistemas consideren e incorporen las exigencias de otros sistemas: así, por ejemplo, los programas (precios) del sistema económico tienen que tomar en cuenta que los programas (normas) del sistema jurídico son los que definen cuándo un pago es legal o ilegal (por ejemplo, para adquirir drogas prohibidas), lo que evidentemente tiene impacto en el monto del precio respectivo.
- La existencia del código binario significa que los sistemas funcionales poseen características estructurales similares que autorizan y justifican la *comparación transversal* entre ellos.

Los sistemas realizan operaciones específicas de *observación*, que se define como la aplicación o manejo de una distinción, ya sea sobre sus propias observaciones (*autoobservación*)<sup>22</sup> o sobre las observaciones internas de otros

---

<sup>22</sup> Conceptualmente, la autoobservación consiste en la “introducción de la diferencia sistema/entorno dentro del sistema, que se constituye con ayuda de ella” (Luhmann 1991, 58).

sistemas (*heteroobservación*), los que, desde el punto de referencia del sistema, forman parte de su entorno. Es importante señalar que, en el caso de la heteroobservación, se trata de operaciones *internas* del sistema que realiza la observación (por ejemplo, las del sistema jurídico cuando califica como legales los pagos que se realizan en el sistema económico), y sus efectos sobre éste dependen de sus propias distinciones internas, no de un impacto directo causado por las operaciones de otros sistemas. Por otro lado, la heteroobservación no constituye una “mejor verdad” sobre el sistema observado; cuando mucho, un sistema puede aprender a observar de qué manera es observado por otros sistemas, y modificar sus operaciones internas en consecuencia.

En relación con este último punto, resulta igualmente relevante mencionar la llamada “observación de segundo nivel” (observación de observaciones). Así, por ejemplo, la economía orienta sus operaciones con base en los *precios*, porque esto permite observar de qué manera observan el mercado los observadores (los agentes económicos). La política hace otro tanto a través de la *opinión pública*, para así “observar la resonancia de sus acciones a través de los ojos de otros observadores”.<sup>23</sup> El mecanismo equivalente en el sistema jurídico reside en la *argumentación jurídica*: los argumentos los elaboran los observadores del derecho teniendo en mente a otros observadores del derecho.<sup>24</sup>

La *autodescripción* es, por su parte, una especie de explicación simplificada que el sistema hace de sus propias operaciones, para efectos de orientar internamente dichas operaciones.<sup>25</sup> Nada impide que las autodescripciones se conviertan en parte de las operaciones del mismo sistema que describen. Así ocurre con frecuencia, por ejemplo, con la teoría y las ciencias económicas que forman parte del sistema científico (en cuanto puedan valorarse como “verdaderas” o “falsas”), pero, al pasar a ser también operaciones internas del sistema descrito, acaban incorporándose a su “objeto” y modificándolo<sup>26</sup> (por ejemplo: las teorías de Lord Keynes que se convirtieron en políticas económicas “keynesianas”). Otro tanto podría decirse de las teorías del derecho en el sistema jurídico. Así, por ejemplo, la obra del insigne Hans Kelsen no es solamente una referencia científica; su visión teórica de

<sup>23</sup> Luhmann (2002a, 467).

<sup>24</sup> Luhmann (2002a, 467).

<sup>25</sup> La autoobservación rudimentaria del sistema en el plano de sus operaciones “se convierte en *autodescripción* cuando produce artefactos semánticos a los cuales pueden hacer referencia futuras comunicaciones, y con los cuales se designa la unidad del sistema”. Luhmann (1991, 453).

<sup>26</sup> Luhmann (1988, 75 y ss.).

la estructura escalonada del orden jurídico y su concepción de la Constitución como verdadera *norma jurídica* tuvieron influencia considerable en el diseño y funcionamiento del llamado “modelo europeo” de jurisdicción constitucional.

Aparte de la heteroobservación, la diferenciación funcional no significa que no se establezcan relaciones complejas entre los sistemas. Por lo pronto, cada sistema, además de realizar una función respecto de toda la sociedad, cumple con una “prestación” (*Leistung*) insustituible respecto de los demás sistemas. Así, por ejemplo, la economía requiere que el derecho cumpla con su propia prestación de *modo no económico*:<sup>27</sup>

...el derecho no puede ser parte de las mercancías que puedan comprarse, ni de los servicios que provea el sistema económico. De otra manera se incurriría, al utilizar el dinero, en un círculo vicioso consistente en que las condiciones de posibilidad de una transacción mediada por el dinero tendrían que ser objeto, ellas mismas, de comercio y de pago.<sup>28</sup>

Para este fin sirve el *acoplamiento estructural*. Hablamos de tal acoplamiento cuando la “confianza mutua” entre los sistemas por el servicio que se prestan recíprocamente se traduce en el desarrollo de estructuras estables compartidas por ambos, pero que tienen efectos distintos dentro de cada sistema. Así, por ejemplo, el acoplamiento estructural entre sistema jurídico y sistema político se encuentra en la *Constitución*,<sup>29</sup> mientras que la *propiedad* y el *contrato* cumplen la función de acoplar estructuralmente los sistemas jurídico y económico.<sup>30</sup>

Para la economía, la propiedad privada constituye la base para una distinción fundamental, sin la cual ella misma no podría operar: la diferencia entre *propietarios* y *no propietarios*. En el sistema económico no participan solamente los propietarios, sino también los no propietarios. Todos los agentes económicos son ya sea propietarios o no propietarios respecto de todos los bienes apropiables. Como señala Luhmann:

---

<sup>27</sup> Con un leve toque irónico, Luhmann habla de que una economía monetaria diferenciada presenta elevadas “*e impagables* exigencias al derecho” (Luhmann 2002a, 522; énfasis del autor).

<sup>28</sup> Luhmann (2002a, 522)

<sup>29</sup> Véase también el Capítulo V en este volumen.

<sup>30</sup> Luhmann (2002a, 522 y ss). Resulta interesante observar que al menos una escuela de pensamiento económico —el llamado nuevo institucionalismo económico— haya tomado justamente los conceptos de “propiedad” y de “contrato” como conceptos centrales, pues de su respeto y cumplimiento depende la reducción de los costos de transacción y, por tanto, el crecimiento y desarrollo de la economía en el tiempo. Véase North (1993).

La propiedad de uno es la no propiedad de todos los demás... pero, ¿por qué habrían de aceptar todos (!) los demás su exclusión? Aceptan la exclusión respecto de una propiedad determinada porque ello tiene por efecto su inclusión en la economía.<sup>31</sup>

Dicha inclusión depende de la existencia de motivos suficientes, entre los cuales el más efectivo es la *monetarización*, es decir, la conversión de la propiedad en dinero, pues “toda utilización del dinero constituye al mismo tiempo una transferencia hacia otros y, por tanto, la circulación de la propiedad”.<sup>32</sup> Pero el acoplamiento estructural con el sistema jurídico no se produce meramente a través de la garantía jurídica de la propiedad para hacer posible el mercado, sino cuando el acoplamiento “permite que las operaciones económicas propias sean eficaces como irritaciones del sistema de derecho y que las operaciones jurídicas propias lo sean como irritaciones del sistema económico”.<sup>33</sup>

Por su parte, el “contrato” también es fundamental para el sistema económico porque es la figura que permite definir el estado de la propiedad antes y después de las transacciones económicas:

...es necesario que se determine quién es (o no es) el propietario después de la transacción —y que con el paso del tiempo se conserve esta posibilidad; a diferencia de la cuestión de quién lo era antes y quién no. Esta exigencia también tiene un nombre jurídico: contrato. En la economía se habla de cambio.<sup>34</sup>

Sin contratos, asegura Luhmann, la economía no podría diferenciarse a través de la constitución de empresas, es decir, no sería posible una acción económica racional.<sup>35</sup>

En síntesis: gracias al acoplamiento estructural entre ambos sistemas, “la economía puede arreglar transacciones sin tener que considerar para ello una estrecha red de posibles tipos contractuales”, mientras que, inversamente, el sistema jurídico “gana las libertades respectivas para la continuación de la propia autopoiesis”.<sup>36</sup>

Desde la perspectiva del sistema jurídico... el contrato persiste como una forma para el surgimiento de obligaciones que, en caso de conflicto, deben

<sup>31</sup> Luhmann (1988, 189; trad. de HFF).

<sup>32</sup> Luhmann (1988, 189).

<sup>33</sup> Luhmann (2002a, 524).

<sup>34</sup> Luhmann (2002a, 524-525).

<sup>35</sup> Luhmann (2002a, 528).

<sup>36</sup> Luhmann (2002a, 533).

ser examinadas con posterioridad. Entretanto, el sistema económico modifica su propio estado a través de transacciones, con consecuencias que, de hecho, resultan prácticamente incontrolables (por no hablar de que pudieran ser “dirigidas”) por medio del derecho.<sup>37</sup>

En síntesis: se puede advertir con claridad que en el acoplamiento estructural de economía y derecho a través de las figuras de la propiedad y el contrato, éstas tienen significados y funciones propias en cada uno de los sistemas.

## 2. *Análisis económico del derecho y sociología jurídica en la perspectiva de la teoría de los sistemas sociales*

Llegados a este punto, debemos agregar una cuestión más: la del acoplamiento estructural tanto del sistema jurídico como del económico con el sistema científico.

La ciencia se encuentra estructuralmente acoplada con otros sistemas sociales a través de lo que Luhmann llama las “teorías de reflexión”, es decir, con las autodescripciones de esos sistemas que utilizan la distinción verdadero/falso, propia de la ciencia, con resultados que después pueden incorporarse en el propio sistema y generar consecuencias en sus operaciones internas.<sup>38</sup>

No requiere mucha reflexión determinar que, en el caso del sistema económico, hablamos de la *teoría económica*, y que, tratándose del sistema jurídico, nos referimos a la *teoría del derecho*. Esta última no tiene el objetivo inmediato de proporcionar criterios de decisión a determinados problemas jurídicos,<sup>39</sup> sino de representar la unidad, la función, la autonomía e incluso la indiferencia del sistema jurídico.<sup>40</sup> Por tanto, la teoría jurídica puede

<sup>37</sup> Luhmann (2002a, 534).

<sup>38</sup> En términos más formales: las teorías de reflexión se “ocupan de la tarea de desplegar la autorreferencia del sistema, de volver asimétrica la circularidad, de designar el símbolo verdad que corre al interior del sistema mediante un término fijo (precisamente: ¡verdad!) y de condicionar su uso. La capacidad de enlace en el sistema expresa así, sustituyéndolo, lo que de otra manera no podría expresarse: la unidad del sistema en el sistema”. Luhmann (1996, 336).

<sup>39</sup> Esta aclaración resulta importante, porque es común que la dogmática jurídica hable de “teorías” para referirse a criterios de decisión para el examen de determinados problemas jurídicos. Por ejemplo, la “teoría de la imprevisión” se refiere a la posibilidad de ajustar judicialmente el cumplimiento de una obligación contractual cuando han cambiado las circunstancias económicas que le dieron origen.

<sup>40</sup> Luhmann (2002a, 571).



dejar de “tomar partido” respecto de la justificación de decisiones específicas, pero no puede evadir el que es su problema *propio*: las implicaciones de que un sistema prometa una respuesta a todas las cuestiones y de que obligue a todas sus operaciones a tomar como punto de partida esa premisa. Resulta significativo (e incluso equivocado), dice Luhmann, que ante las crecientes dudas sobre la existencia de una única respuesta correcta, la teoría contemporánea del derecho busque un “punto arquimédico” externo al sistema, por ejemplo en la economía, la religión, la política o la ciencia (en este último caso se abren otras ofertas interdisciplinarias, representadas, por ejemplo, por la lingüística, la semiología, la hermenéutica, la sociología o la antropología).<sup>41</sup>

De lo anterior no se desprende, directamente, cuál sea la situación, en términos sistémicos, del AED y la SJ. Podemos partir de la premisa de que el AED forma parte de la ciencia económica (y, mediante acoplamiento estructural, del sistema económico también), mientras que la SJ lo es de la sociología; en todo caso, ambas disciplinas intentan observar al sistema jurídico y sus operaciones desde del sistema científico a través de la distinción verdadero/falso. Al mismo tiempo —y esto es lo que hace compleja e incluso ambigua su ubicación sistémica—, ambas disciplinas tienden a presentarse también como *parte de la ciencia jurídica* definida en sentido amplio, es decir, como una forma de autoobservación y autodescripción del sistema jurídico.<sup>42</sup> Más aún, un análisis sobre el AED y la SD como disciplinas *autónomas* mostraría que ambas tienen tres facetas: a) como instrumento de una ciencia y teoría jurídicas orientadas a las *políticas públicas*; b) como alternativa a la ciencia y la teoría jurídicas; y c) como sociología o economía en sentido estricto, respectivamente.<sup>43</sup> Esta complejidad se refleja en las reflexiones de Luhmann mismo sobre la SD, sobre la que vale la pena extenderse un poco más.

La distinción entre los sistemas —el jurídico y el científico— con base en su respectivo código binario determina la diferencia de las perspectivas con las que la ciencia jurídica y la SD examinan al derecho.

La sociología observa el derecho desde fuera; el jurista, desde dentro. El sociólogo obedece los enlaces de su propio sistema, el cual le puede exigir, por

<sup>41</sup> Luhmann (2002a, 576).

<sup>42</sup> Korobkin y Ulen señalan, respecto del AED, que lo que “comenzó como una forma de análisis jurídico que utilizaba la economía como herramienta se ha convertido con demasiada frecuencia en análisis económico que utiliza al derecho como objetivo” (Korobkin y Ulen 2000, 1054). La propuesta teórica de Luhmann nos permite entender por qué el AED puede formar parte tanto de la ciencia jurídica como de la económica.

<sup>43</sup> Véase Fix-Fierro (2006, 88 y ss.).

ejemplo, ‘investigaciones empíricas’. El jurista, a su vez, obedece también las conexiones que le exige su propio sistema —pero este sistema es el del derecho.<sup>44</sup>

La ciencia del derecho se ocupa de un orden normativo; la sociología —dependiendo de su tendencia teórica—, “de comportamiento social, de instituciones, de sistemas sociales; es decir, de algo que es como es y que en todo caso motiva a que sobre ello se haga un pronóstico o se dé una explicación”.<sup>45</sup> En consecuencia, la *teoría sociológica del derecho* vendría a ser una descripción externa al sistema jurídico, pero sólo podrá ser una descripción adecuada si es capaz de describir a dicho sistema como un sistema que se describe a sí mismo, algo que, según Luhmann, la SD actual apenas ha intentado:

El análisis empírico convencional de la sociología del derecho no describe... en forma alguna, el sistema jurídico como un sistema... Da cuenta de su objeto parcialmente. Es posible que esta sea la razón por la que el abismo entre descripción interna y descripción externa parezca mayor de lo que realmente tendría que ser. De cualquier manera, una teoría sociológica más compleja que reflexione acerca de la diferencia como una consecuencia de la diferenciación del sistema podría muy bien hacer comprensible el por qué esto es así y presentar al mismo tiempo conceptos de mediación provenientes de la descripción externa (sociológica).<sup>46</sup>

### Una adecuada teoría sociológica del derecho

...puede utilizar las ventajas de la observación externa; no estar obligada a respetar ni normas internas, ni costumbres, ni requisitos de comprensión. Todavía más: la observación puede trabajar con perspectivas incongruentes. Con todo, no debe equivocarse con respecto al objeto. Su objeto es un objeto que se observa y se describe a sí mismo. El compromiso con la autoobservación y la autodescripción del objeto es condición de posibilidad de una razonable descripción científica, realista e incluso, me atrevería a decir, empíricamente adecuada. De otro modo habría que tener el valor de negar que en el derecho existen autoobservaciones y autodescripciones.<sup>47</sup>

Sin embargo, la teoría sociológica del derecho forma parte del *sistema científico*, no del jurídico: “...el destinatario de la sociología del derecho no

<sup>44</sup> Luhmann (2002a, 69-70).

<sup>45</sup> Luhmann (2002a, 67).

<sup>46</sup> Luhmann (2002a, 616-617).

<sup>47</sup> Luhmann (2002a, 70).

es el sistema jurídico, sino el sistema de la ciencia”.<sup>48</sup> Por ello, el sistema jurídico no puede derivar ninguna utilidad particular de la perspectiva sociológica:

...aún concediendo la calidad científica de los análisis sociológicos... su comprensión del objeto sigue siendo insuficiente... En ese análisis no se toma en cuenta la circunstancia de que, en el caso del sistema jurídico, se trata de un sistema clausurado operativamente, autopoietico y autodescriptivo. El sistema jurídico no puede obtener ningún beneficio de los análisis sociológicos; no puede, por su parte, utilizar los hechos estadísticos como reglas que hay que considerar cuando haya que tomar decisiones. No es necesaria una justificación adicional del hecho de que el sistema jurídico no ‘utilice’ los descubrimientos de la sociología, no puede ser esta circunstancia motivo de ‘crítica’ —por ejemplo, en el sentido del movimiento de los llamados Critical Studies...<sup>49</sup>

Es cierto, como apunta Luhmann, que las observaciones sociológicas (o las económicas) sobre el derecho no forman parte de las operaciones jurídicas, porque utilizan otro código binario, pero también podría decirse que a través de la *política jurídica*, es decir, la perspectiva instrumental del uso del derecho (que la Constitución autoriza al sistema político), es posible emplearlas como vehículo de integración de la innovación en el material jurídico existente a través de la *argumentación*.<sup>50</sup>

En síntesis: para Luhmann la SD adopta una perspectiva científica externa al derecho, pero que debe incorporar la *visión interna* de los juristas para hacer justicia al hecho de que el sistema jurídico es un sistema que se observa y se describe a sí mismo. De lo anterior no se deduce ni que el análisis sociológico sea de utilidad para las operaciones internas del derecho, ni que la sociología pueda aportar una verdad “mejor” o “superior” a la que elaboran los juristas mismos; entre ambas perspectivas existen, literalmente, diferencias insalvables.<sup>51</sup> Su propósito no es “desenmascarar” a la ideología jurídica, pero es un hecho que, al producir “observaciones de segundo orden”, puede ver más y, al mismo tiempo, menos de que lo que observa el

<sup>48</sup> Luhmann (2002a, 85).

<sup>49</sup> Luhmann (2002a, 616).

<sup>50</sup> Sobre la argumentación véase Luhmann (2002a, cap. 8, 401 y ss.).

<sup>51</sup> *Cfr.* la siguiente cita de Luhmann: “Ningún sistema puede descomponer analíticamente a otro, hasta llegar a elementos últimos (sustancias) en los que el conocimiento pudiera encontrar su último sostén y la coincidencia segura con su objeto. Por el contrario, cada observación tiene que utilizar un esquema diferencial, y la unidad de la diferencia se constituye en el sistema observador y no en el observado”. Luhmann (1991, 57).

observador observado, es decir, puede relativizar y contextualizar cualquier perspectiva que éste asuma. Ello se deduce del *status* mismo de la sociología en la sociedad: la sociología no puede observar a la sociedad desde fuera, porque ella misma forma parte de su objeto y está sometida a la observación de sus propias observaciones. En otras palabras: al describir tiene que poder describirse a sí misma y comprender a su objeto como objeto que se describe a sí mismo.<sup>52</sup>

Así, pues, en la interrelación entre derecho y economía (o mejor: entre ciencia jurídica y ciencia económica), la sociología puede aportar una tercera perspectiva, capaz entre otras cosas de:

- Definir las relaciones generales y aportaciones mutuas entre ambos sistemas sociales.
- Indicar las estructuras que cumplen funciones similares o equivalentes en los dos sistemas, lo que permite la comparación entre ambos.
- Proponer temas y problemas para el “análisis económico del derecho”, pero también para el “análisis jurídico de la economía”,<sup>53</sup> sobre todo cuando implican conceptos comunes o compartidos (así, por ejemplo, la función diferencial del “contrato” y de la “propiedad” dentro de cada sistema, y las consecuencias que derivan de ello, según hemos visto más arriba).
- Explicar de qué manera cada uno de los sistemas reacciona ante las “irritaciones” que le produce el otro y de qué modo reconstruye en su interior las exigencias que le plantea esta parte de su entorno (por ejemplo, modificando los “programas” que orientan sus operaciones internas).

La divergencia de las perspectivas económica y jurídica y de la “irritación” que mutuamente pueden ocasionarse, queda de manifiesto en un sencillo ejemplo. Probablemente sea inevitable que la economía conceptualice las normas del derecho como “costos” de diverso tipo, lo que no debe entenderse necesariamente en sentido negativo, pues cualquier operación económica conlleva costos, aunque el valor de la eficiencia exija su mini-

<sup>52</sup> Luhmann (2007, 5).

<sup>53</sup> La observación se da, por definición, en ambos sentidos, pues así lo garantizar la universalidad del código y el monopolio social que el sistema ejerce sobre él. Aunque posible, el “análisis jurídico de la economía” (los juristas hablarían quizá de “derecho económico”) no tiene el carácter descriptivo empírico que nos interesa desarrollar más adelante como característica afín entre análisis económico y análisis sociológico, por lo que no lo tratamos aquí con mayor detalle.

mización. Sin embargo, desde el punto de vista jurídico, para el cual las normas son *válidas* y *deben* aplicarse incondicionalmente (y particularmente hay que tomar los derechos “en serio”, como afirma Ronald Dworkin), resulta problemático, cuando no un tanto escandaloso, que su observancia pueda estar sujeta a un cálculo económico racional de las *consecuencias* del incumplimiento, esto es, el “riesgo” de ser descubierto y el costo relativo de ser sancionado frente a los beneficios de la infracción. Es un hecho de la vida social, no obstante, que muchas personas, si no es que la mayoría de ellas, hacen este tipo de cálculos en relación con el cumplimiento de la ley. Así, por ejemplo, en una encuesta nacional levantada en México a fines de 2016, uno de cada cinco ciudadanos entrevistados (21.6 por ciento) estuvo “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con la frase “violar la ley no es tan malo, lo malo es que te sorprendan”, es decir, el criterio que gobierna la obediencia a la ley para estos ciudadanos es el de las consecuencias contingentes de su acción.<sup>54</sup>

### 3. *Justicia y eficiencia*

El marco teórico y conceptual esbozado anteriormente podría contribuir también a esclarecer de manera más precisa algunos de los temas que, de manera recurrente, se han discutido en el ámbito del AED. Nos referimos, por ejemplo, a la relación entre “eficiencia” y “justicia”; los economistas prefieren hablar de “equidad”, lo que no es necesariamente un concepto equivalente al de “justicia” de otras disciplinas, como se verá enseguida.

En primer lugar, es preciso tener en mente que el concepto de eficiencia, es decir, el mejor uso de recursos escasos, es uno de los ejes que estructuran explícitamente la reflexión económica en torno al derecho:<sup>55</sup> ¿son eficientes las normas del derecho? ¿de qué manera lo son o pueden llegar a serlo? ¿*deben* ser eficientes tales normas?<sup>56</sup> Para el economista puede ser evi-

<sup>54</sup> Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 43).

<sup>55</sup> Véase por ejemplo Coleman (1980, 512 ss.).

<sup>56</sup> Por supuesto, se puede negar de entrada que el derecho deba o pueda llegar a ser eficiente, pues su naturaleza y su funcionamiento dependen de otros valores y criterios. Véase la curiosa cita siguiente: “La característica más saliente del derecho, según ha existido en las sociedades democráticas, es su ineficiencia. Esta afirmación no debe entenderse meramente en el sentido de que el derecho en tales sociedades representa un sistema diseñado para trabajar de manera eficiente, pero que desafortunadamente se descompone en la práctica como consecuencia de la ineptitud de jueces, abogados y funcionarios ejecutivos del gobierno. Por naturaleza el derecho está condenado a ser ineficiente; su estructura más íntima y su maquinaria básica producen ineficiencia; esconde contradicciones que no pueden sino conducir a

dente, y hasta trivial, responder afirmativamente a la última pregunta, si se parte de la base de que las normas y las instituciones jurídicas tienen significativas consecuencias sobre el comportamiento (económico) en sociedad, por ejemplo, en forma de costos e incentivos.<sup>57</sup> ¿Por qué habrían de escapar entonces a su racionalización económica?

Sin embargo, la letra menuda de las cuestiones citadas puede ya no ser tan obvia para los propios economistas, y lo será mucho menos para el jurista, que se siente obligado, en primer término, por otros principios y por otros valores.<sup>58</sup> El primer punto de la discusión tendría que referirse, por tanto, al concepto mismo de eficiencia que deba utilizarse en los estudios de AED,<sup>59</sup> pero también al de justicia como valor del orden jurídico. En efecto, existen varios conceptos posibles de justicia.<sup>60</sup> Habría, por lo pronto, un concepto material de justicia, como *contenido* de una decisión, pero también un concepto procesal, referido al *procedimiento* para llegar a esa decisión.<sup>61</sup> Por otro lado, el concepto de “equidad” que utilizan los economistas para referirse usualmente a la *igualdad* cuantificable en la distribución de bienes, del ingreso o de los costos, no necesariamente coincide con los diversos conceptos de justicia que hemos referido. Así, por ejemplo, un procedimiento jurídicamente justo puede conducir a un resultado económicamente inequitativo.

---

la ineficiencia; y particularmente en las sociedades democráticas, se hace o se mantiene ineficiente con deliberación puntillosa. En verdad, el derecho puede describirse como la ciencia de la ineficiencia”. Seagle (1952, 1; traducción de HFF).

<sup>57</sup> En este sentido, Veljanovsky (1990, 7) define al derecho como una gigantesca “máquina de precios” que establece incentivos o desincentivos a la conducta humana.

<sup>58</sup> Véase Coleman (1980, 548 y s.), así como la perspectiva crítica sobre el AED de Calabresi (1990).

<sup>59</sup> Véase, por ejemplo, Margolis (1987).

<sup>60</sup> Sobre las más diversas disciplinas y perspectivas que se ocupan de la justicia puede verse Scherer (1992).

<sup>61</sup> Véase Bayles (1990). Uno de los aspectos notables de la discusión actual sobre la justicia es su desplazamiento hacia las cuestiones de procedimiento, ante la dificultad de definirla en términos de criterios materiales. Respecto de la “justicia procesal” (*procedural justice*) existe incluso una amplia e interesante investigación, cuyo hipótesis central —empíricamente comprobada en los más diversos contextos— consiste en que, en ocasiones, a los individuos les importa más la justicia del procedimiento que la del resultado o, en otros términos, que si los procedimientos son justos, están dispuestos a aceptar el resultado como legítimo, aunque les sea desfavorable. Esto tiene importantes consecuencias para la relación entre eficiencia y justicia en los procedimientos de decisión (en los que la justicia tendría preeminencia), pero también para la legitimidad de las instituciones. En todo caso, se trata de una lógica inversa a la del economista, para quien el resultado de las transacciones, y no el procedimiento para realizarlas, es lo fundamental. Véase Tyler (1990).

Frente al trasfondo de las consideraciones anteriores, podemos hacer ahora un repaso de las respuestas divergentes que se han dado al planteamiento de la relación entre eficiencia y justicia (equidad). Dicha relación puede concebirse en los siguientes términos, no excluyentes entre sí:

- Como relación inversa (*trade-off*),<sup>62</sup> es decir, como un posible conflicto entre ambos valores: en la medida que se maximiza la eficiencia, se reduce la justicia, y viceversa.
- Como relación “positiva” en el tiempo: la eficiencia y la justicia se refuerzan mutuamente en el largo plazo.<sup>63</sup>
- La justicia como marco o límite de la eficiencia.<sup>64</sup>
- La eficiencia como componente de la justicia y de la legitimidad política,<sup>65</sup> e incluso como nuevo fundamento de la justicia.<sup>66</sup>
- La justicia como valor no competitivo con la eficiencia por tratarse del valor social predominante.<sup>67</sup>

En realidad, todas estas posturas tienen razón desde el punto de observación que adoptan. La teoría de los sistemas sociales nos ofrece algunas herramientas para vincular y comparar justicia y eficiencia. Luhmann

---

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, Polinsky (1989, 7 y ss., 119 y ss.), Savona (1990, 266 y ss.), Calsamiglia (1988, 314 y ss.), Herrero (1993).

<sup>63</sup> Carlos Sales Sarrapy, en la ponencia presentada en la mesa III. “Las fronteras del análisis económico del derecho”, en el Primer Congreso Anual de la Asociación Mexicana de Derecho y Economía, México, 17 de febrero de 1996.

<sup>64</sup> Calabresi (1980), quien concluye que la justicia es un objetivo de orden diferente a la reducción de costos en un accidente, por ejemplo, por lo que resulta confuso hablar de un *trade-off* entre justicia y eficiencia. En todo caso, la primera es un límite (*constraint*) que puede imponer un veto a la segunda.

<sup>65</sup> Calsamiglia (1988, 305): “La eficiencia podría ser considerada como uno de los componentes esenciales de la justicia. Aunque evidentemente no es el único ni quizá el más importante”. Para John Rawls (*Teoría de la justicia*) la eficiencia se ha convertido en un valor importante para evaluar el desempeño y la legitimidad de las instituciones en la sociedad moderna, de modo que no puede haber justicia sin algún grado de eficiencia económica (Rawls 1979).

<sup>66</sup> Aquí nos referimos específicamente a la propuesta de Richard Posner de concebir la “maximización de la riqueza” (*wealth maximization*) como fundamento moral para el derecho (judicial) y como alternativa tanto frente al kantismo como al utilitarismo. Véase Posner (1979, 119 y ss.; una visión un poco más matizada en 1990, 374 y ss.). Coleman (1980, 521) afirma que la maximización de la riqueza no sólo *no* es un criterio alternativo de eficiencia, sino que no es un criterio de eficiencia en lo absoluto. En todo caso, podemos señalar que si la maximización de la riqueza se propone como nuevo concepto de justicia y como principio o valor rector en el derecho, no puede ser ya aceptada simplemente como categoría *económica*.

<sup>67</sup> Dworkin (1980; 1989, 158 y ss.).

propone para ello el concepto de *fórmula de contingencia*. Se trata de un concepto interno de los sistemas funcionales que tiene el objeto de reducir la indeterminación de sus operaciones o, en palabras de Luhmann: “A través de las fórmulas de contingencia... se operacionaliza y se hace decidible la indeterminación”, es decir, la fórmula contribuye a superar las tautologías y paradojas que genera la constitución autorreferente del sistema.<sup>68</sup>

La *escasez* es la fórmula de contingencia del sistema económico,<sup>69</sup> mientras que la *justicia* lo es del sistema jurídico.<sup>70</sup> La escasez es a la vez restricción y producto de la operación del sistema económico. Toda adquisición o uso de un bien limita las posibilidades de adquisición o uso de otros bienes, es decir, se genera escasez al mismo tiempo que es la escasez la que ha motivado el apoderamiento de esos bienes en primer lugar. Cuando la escasez surge o aumenta, se genera un problema de regulación social que en la actualidad se transforma en una cuestión de dinero: “El problema de la escasez no se resuelve a través del dinero, en el sentido de que ya no exista cuando se crea dinero, sino que solamente asume otra forma, compatible con una complejidad más elevada: la forma de escasez de dinero”.<sup>71</sup>

Por lo que se refiere a la justicia, debemos partir de la premisa de que el derecho no tiene un monopolio sobre esta cuestión.<sup>72</sup> Por el contrario, uno de los grandes debates de la filosofía jurídica occidental se refiere a la concepción que se tenga del lugar de la justicia en la definición del derecho. En todo caso, aún si no se recurre al criterio de la justicia como determinante del concepto de derecho, parece plausible suponer que la cuestión de la justicia no puede separarse del todo de la idea de orden jurídico.<sup>73</sup>

Luhmann opina que la justicia no es un tercer valor del sistema jurídico, al lado del código legal/ilegal, ni uno de los programas del sistema, es decir, las estructuras que orientan concretamente sus operaciones. Desde el punto de vista externo es una “fórmula de contingencia” que tiene como punto de referencia, como ya se dijo, el problema de la determinación/indeterminación.<sup>74</sup> Para el observador interno, en cambio, constituye una idea, valor

<sup>68</sup> Luhmann (1988, 191).

<sup>69</sup> Luhmann (1988, 64 y s., 70, 191 y s., 177 y ss.).

<sup>70</sup> Luhmann (2002a, cap. 5, 275 y ss.).

<sup>71</sup> Luhmann (1988, 252; trad. de HFF).

<sup>72</sup> “La justicia es la primera virtud de las instituciones sociales, como la verdad lo es de los sistemas de pensamiento”, se lee en John Rawls (1979, 19).

<sup>73</sup> El “compromiso histórico” entre las corrientes positivistas y iusnaturalistas podría verse en los derechos humanos contemporáneos, que encarnan un ideal más elevado de justicia, pero positivizada, del derecho.

<sup>74</sup> Luhmann (2002a, 275 ss.).



o principio con el que se identifica y que debe ser respetado. La justicia funciona como esquema para la búsqueda de razones o valores que puedan ser válidos como programas del derecho. En su forma más general puede concebirse como *consistencia* de las decisiones jurídicas. Y dentro del sistema jurídico, son los tribunales los únicos órganos encargados de controlar tal consistencia. Obviamente, Luhmann no define la consistencia en términos lógicos o como ausencia de contradicciones, sino con auxilio del concepto de *redundancia informacional*: se trataría más bien de reducir el efecto sorpresivo de las decisiones, de hacerlas previsibles al integrarlas en el derecho existente, de hacerlas reconocibles dentro de él frente a la variedad de hechos e intereses que confronta. Tal es la función de la *argumentación*.<sup>75</sup>

El análisis anterior nos permite ahora establecer con más claridad algunos vínculos entre “justicia” y “eficiencia”. Desde el punto de vista de su *función* en el sistema respectivo, no son comparables, porque la justicia es la fórmula de contingencia del sistema jurídico, pero la eficiencia no lo es del económico. Sin embargo, al relacionarse la eficiencia con la fórmula de contingencia de la economía, que es la escasez, sí podemos establecer algún tipo de relación. Específicamente, la eficiencia es una *consecuencia* de la escasez, de la existencia de bienes limitados frente a necesidades que los rebasan: sin escasez no habría necesidad de dar el mejor uso posible —cualquiera que sea la fórmula que se utilice para definirlo— a los recursos escasos. Dicho en otras palabras: más que un valor, la eficiencia es un imperativo que —debido a las restricciones que impone la escasez— obliga a optimizar toda decisión relativa al uso de recursos, aunque haya que reconocer, por otra parte, que existen diversos criterios o fórmulas de la eficiencia (Pareto, Kaldor-Hicks y otros), lo que abre un espacio para argumentar que casi cualquier decisión puede ser eficiente si las premisas se ajustan en consecuencia, pero eso no convierte a la eficiencia en irrelevante. La justicia en el sistema jurídico podría concebirse, de manera similar, como imperativo de optimización (no maximización, porque hay otros valores en juego) de un valor central del derecho: la seguridad jurídica, es decir, la previsibilidad de las decisiones jurídicas, la necesidad de que los casos similares sean tratados de modo similar y consistente entre sí. Si a esto agregamos la idea de la observación mutua entre los sistemas jurídico y económico, podemos:

- Decir en algún sentido y aunque resulte una simplificación, que la justicia es al derecho lo que la eficiencia a la economía, o que la eficiencia es la justicia de la economía, y la justicia, la eficiencia del derecho.

<sup>75</sup> Véase también Luhmann (2002a, 389 ss., 401 ss.).

- Entender que justicia y eficiencia no son reductibles la una a la otra, aunque cada sistema es capaz de reformular y reconstruir para sí mismo el valor propio del otro.<sup>76</sup>
- Explicar que justicia y eficiencia no pueden maximizarse simultáneamente en ninguno de los sistemas; cuando más puede lograrse un compromiso óptimo en el sentido de Pareto, cuando cada uno toma en cuenta adecuadamente en sus “programas” el valor de referencia del otro sistema.<sup>77</sup>

A partir de lo anterior se entiende perfectamente por qué la relación entre eficiencia y justicia ha sido definida como inversa o negativa (*trade-off*), o bien, como poder de veto de la justicia sobre la eficiencia. Aunque parece menos grave sacrificar algo de eficiencia en favor de la justicia, el inverso también es posible, aunque hasta un cierto límite; de ahí la idea de veto. Para ilustrar el punto, podemos recordar aquí el segundo principio de justicia que desarrolla Rawls: “Las desigualdades sociales y económicas habrán de ser conformadas de modo tal que a la vez: a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos; b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos”.<sup>78</sup>

Podríamos decir entonces decir que la justicia puede sacrificarse a favor de la eficacia (o la eficiencia) siempre que el miembro más desfavorecido de la comunidad se encuentre en una mejor situación que frente a cualquier otra alternativa y disfrute de oportunidades similares a las de los otros. No otra cosa querían decir los revolucionarios franceses cuando señalaban que “las distinciones sociales no pueden fundarse más que en la utilidad común”.<sup>79</sup>

Por último, la relación positiva, de mutuo reforzamiento circular, entre eficiencia y justicia también es explicable porque sabemos que entre los sistemas existen acoplamientos estructurales mutuamente favorables (propiedad, contratos), los cuales requieren de *tiempo* para surgir y estabilizarse,

---

<sup>76</sup> Así como los economistas definen la equidad como igualdad en la distribución del ingreso, en derecho los juristas hablan, por ejemplo, de “economía procesal” para referirse a una forma de uso eficiente del tiempo y otros recursos durante un juicio.

<sup>77</sup> Por ejemplo, el procedimiento judicial puede verse como un compromiso entre eficiencia y justicia que se plasma en los respectivos códigos procesales. Concretamente, la eficiencia puede estar representada por la “celeridad procesal” y la justicia, por los medios de impugnación que favorecen la dilación, pero también la corrección de las decisiones erróneas. La definición del compromiso es materia de una decisión *política*.

<sup>78</sup> Rawls (1979, 82).

<sup>79</sup> Artículo 1º de la *Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*, de 26 de agosto de 1789.

y que están simultáneamente sometidas a las exigencias tanto de la justicia como de la eficiencia.

Un último aspecto de interés, pero que no abordamos aquí con la amplitud que merecería, se refiere a la vigencia de la eficiencia y de la justicia como *valores sociales*. De entrada, podemos suponer que ambos valores no tendrán la misma prevalencia en un momento dado. Basten aquí algunos comentarios esquemáticos:

La preocupación por la ampliación del mercado, por el libre comercio, por una economía más productiva y eficiente, como ocurre desde hace unas décadas a la luz de la llamada globalización, va necesariamente acompañada de desigualdades que deben ser corregidas por una acción pública concebida en términos de justicia, y ambas tendencias no se dan de manera simultánea, pues es preciso observar primero los efectos de una de ellas antes que la otra pueda intervenir de manera correctiva.<sup>80</sup>

En estos términos podríamos explicar la evolución histórica del Estado liberal hacia el Estado benefactor o intervencionista. Pero en realidad esta dinámica opera en ambos sentidos, como lo demuestra la discusión en torno al llamado “neoliberalismo”. Siempre se puede argumentar que una economía más eficiente es más justa,<sup>81</sup> o que es preciso corregir las ineficiencias económicas de la acción pública que anteriormente tuvo propósitos correctivos, porque con el tiempo se habrían vuelto injustas, o bien, que no es posible una acción pública en dirección de la justicia social sin eficiencia económica previa. En otras palabras: que la eficiencia es una forma de justicia, pero también, que la justicia es o debe ser eficiente para ser verdaderamente tal.<sup>82</sup> Según parece, en el choque cotidiano de intereses en la sociedad, la tensión entre “eficiencia” y “justicia” (social) es inherente a la economía de mercado y no puede ser resuelta ni erradicada del todo. Del mismo modo se puede argumentar que las instituciones jurídicas, como la impartición de justicia, en cuanto utilizan recursos sociales escasos, están tan sometidos a los imperativos de la eficiencia como a los de la justicia.

---

<sup>80</sup> Hirschman (1986, 11), quien desarrolla la tesis de que en las sociedades modernas existen ciclos u “oscilaciones entre periodos de intensa preocupación con los problemas públicos y de casi total concentración en las metas del mejoramiento individual y el bienestar privado”, oscilaciones en las que mucho tiene que ver la experiencia de la decepción.

<sup>81</sup> La doctrina más o menos oficial y explícita en los antiguos países socialistas era precisamente la contraria: que mayor eficiencia en el uso de los recursos era prácticamente sinónimo de inequidad. Aunque esta versión del socialismo prácticamente ha desaparecido, las ideas en que se sustentaba no han muerto del todo ni cabe esperar que lo hagan.

<sup>82</sup> Este sería un caso típico de observación de segundo nivel entre sistemas.

### III. ¿ES EL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO UN ENFOQUE RIVAL O COMPLEMENTARIO DE LA SOCIOLOGÍA JURÍDICA?

En el apartado anterior se intentó presentar una visión macrosociológica de las relaciones entre derecho, economía y sociología, en el sentido de identificar su posición en la sociedad moderna, para de ahí derivar algunas consecuencias sobre el así llamado “análisis económico del derecho” (AED) y sobre la utilidad del enfoque sociológico en ese contexto.

El presente apartado pretende descender de las alturas de la abstracción teórica para examinar, en un plano más terrenal, de qué manera el análisis económico y el sociológico se han ocupado del derecho a través de investigaciones empíricas y descriptivas concretas. En consecuencia, se trata también de examinar las afinidades y divergencias entre ambos, así como su posible rivalidad o complementariedad.

#### *El AED y la sociología en la investigación empírica del derecho*

En un trabajo sobre la economía aplicada a los tribunales, señalan sus autores —ambos economistas— que los sociólogos del derecho han desatendido las posibilidades del análisis económico en este ámbito. Si bien es cierto que los elementos de un modelo económico positivo se encuentran implícitos en la investigación no económica sobre los tribunales, el litigio y el procesamiento de conflictos, dicha investigación trata frecuentemente de manera no sistemática o imprecisa “los conceptos a los cuales los economistas intentarían dar un sentido económico preciso”.<sup>83</sup> En consecuencia, los economistas han realizado estudios de tipo empírico y cuantitativo sobre problemas que parecían ser coto reservado a los sociólogos del derecho, particularmente en relación con los tribunales y los conflictos jurídicos. Así, por ejemplo, podemos mencionar el estudio económico de:

- Los factores que influyen en la decisión de negociar la acusación o llevar un asunto a juicio (*trial*) en el sistema de justicia penal de los Estados Unidos.<sup>84</sup>

<sup>83</sup> Cooter y Rubinfeld (1990, 533), así como su crítica de los llamados estudios longitudinales de los tribunales en pp. 540 y siguientes.

<sup>84</sup> La bibliografía es muy extensa, así que ofrecemos solamente algunas referencias de los estudios pioneros y de algunos posteriores: Landes (1971), Rhodes (1976), Elder (1989).

- La relación entre demanda de servicios judiciales, la duración de los juicios y la productividad de los tribunales federales de distrito en los Estados Unidos.<sup>85</sup>
- La oferta y la demanda de tutela judicial en los tribunales españoles.<sup>86</sup>
- La comprobación empírica de los modelos económicos de selección de las controversias para su procesamiento judicial.<sup>87</sup>
- La elaboración de un modelo para el uso eficiente de los recursos en el procesamiento de asuntos penales por los tribunales.<sup>88</sup>

Algunos representantes del AED no se han contentado con penetrar en los terrenos de la investigación empírica de diversos fenómenos jurídicos, sino que —como Richard Posner y Robert Cooter— han afirmado inclusive que el análisis económico es, en sí mismo, más poderoso que la ciencia jurídica y la SD. Cooter ha sostenido, por ejemplo, que el AED ha tenido tanto éxito (al menos en los Estados Unidos), porque ha sido capaz de encontrar “un nicho vacante en la ecología intelectual”, al ofrecer una teoría que predice de qué modo responden los seres humanos a los cambios en el derecho.<sup>89</sup> Posner ha llegado a afirmar que el AED ha examinado (al menos en los Estados Unidos) un conjunto más amplio de problemas y ha obtenido resultados más interesantes en comparación con las limitaciones teóricas, metodológicas y empíricas de la SD.<sup>90</sup> Para ambos, el éxito del AED no es accidental, pues se funda en los supuestos de la maximización, el equilibrio y la eficiencia que residen en el corazón de la teoría económica.<sup>91</sup> Estos supuestos tienen importancia capital en la explicación del comportamiento en las instituciones que coordinan las interacciones de las personas, no sólo en los intercambios de mercado

Como si les dieran la razón a los economistas, los sociólogos del derecho han adoptado ya, de manera más o menos deliberada, la terminología económica o, al menos, una perspectiva amplia de tipo económico, en el análisis del campo judicial. Y esto no puede ser de otra manera, puesto que es imposible dejar de tomar en cuenta que al menos la justicia constituye un

---

<sup>85</sup> Gillespie (1976).

<sup>86</sup> Pastor (1989, 211 ss; 1993, 113 ss.).

<sup>87</sup> La hipótesis sujeta a comprobación empírica fue formulada originalmente por Priest y Klein (1984). Véase Stanley y Coursey (1990), Eisenberg (1990).

<sup>88</sup> Noam (1982).

<sup>89</sup> Cooter (1995, 51 y 53).

<sup>90</sup> Posner (1995).

<sup>91</sup> Cooter (1995, 54 y ss., 57, 59 y ss.).

aparato organizado que utiliza recursos sociales escasos.<sup>92</sup> Señalamos como ejemplos de este tipo de análisis el *Civil Litigation Research Project*, realizado por la Universidad de Wisconsin en Madison a fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, que explícitamente estudia su objeto desde el punto de vista de los costos de la justicia,<sup>93</sup> y, en segundo lugar, los estudios organizacionales sobre los tribunales, que analizan tanto los factores institucionales como de otro tipo que influyen en las decisiones de los actores en el ámbito judicial, bajo la premisa de que todos ellos se comportan como maximizadores de sus intereses propios.<sup>94</sup>

¿Cómo se explica esta situación y cuáles son sus implicaciones científicas? ¿Se trata acaso de otro ejemplo de “imperialismo” por parte de las disciplinas económicas, del cual tendrían que defenderse las demás ciencias sociales, incluyendo el derecho? O bien, ¿la ciencia económica posee mejores instrumentos teóricos y metodológicos para abordar esta clase de problemas? Pareciera, en efecto, que el enfoque económico ofrece un análisis más general, más abstracto y de mayor alcance que el de otras disciplinas sociales, porque se apoya en la observación de que, en el *curso del tiempo*, el *comportamiento social* (como agregado de multitud de comportamientos individuales) tiende, con una elevada *probabilidad*, a seguir los principios de la *racionalidad económica*. Por ello, Robert Cooter ha propuesto al núcleo de la teoría económica como base de una teoría social unificada, aunque acepta que, para que ello ocurra, la economía tendría que “engrosar” o “densificar” el concepto de interés individual que utiliza e incorporar los avances de otras disciplinas sociales, como la psicología y la sociología. Dicho en otras palabras: la teoría económica está incompleta, porque su “visión de rayos-X” (en contraste con la “visión periférica”) impide “a los investigadores percibir hechos que los psicólogos y los sociólogos consideran de importancia central en el derecho”.<sup>95</sup>

Con independencia de que pueda hacerse realidad la propuesta de Cooter, las razones del éxito de la aplicación de los enfoques económicos en el estudio social del derecho tienen su explicación en algunas circunstancias más específicas:

---

<sup>92</sup> Véase, por ejemplo, Hazard, Jr. (1965).

<sup>93</sup> Véase, por ejemplo, Trubek *et al.* (1983).

<sup>94</sup> Véase, por ejemplo, Eisenstein y Jacob (1977) y Heydebrand y Seron (1990), quienes insisten, por cierto, en que el proceso de racionalización de los tribunales federales en los Estados Unidos en dirección a una mayor eficiencia se produce a costa de la justicia de sus decisiones. Para mayores referencias sobre este tipo de estudios véase Fix-Fierro (2006, cap. IV).

<sup>95</sup> Cooter (1995, 54, 60).

En primer lugar, debemos hacer notar que muchos estudios económicos, como los citados, toman como objeto ámbitos jurídico-institucionales específicos —y de manera particular la arena judicial—, donde se plantean *problemas de decisión racional en relación con el derecho*, es decir, de los beneficios o los costos que tendría la elección de uno u otro comportamiento relevante en términos jurídicos. Así, por ejemplo, la decisión de acudir o no a los tribunales tiene que ver con una serie de factores que los economistas han racionalizado y reelaborado de manera teórica y abstracta a través de modelos de costos, beneficios, riesgos y estrategias. Como resulta obvio, estos estudios no se ocupan, ni es su intención hacerlo, de los aspectos sociológicos más amplios del derecho, que se centran, por ejemplo, en el surgimiento y el desarrollo de los conflictos sociales con relevancia jurídica. Así, pues, no podemos hablar en absoluto de una sustitución del enfoque sociológico por el económico, sino acaso de una concurrencia limitada y en un plano distinto.

En segundo término, tenemos que tomar en cuenta que la sociología no se ha ocupado realmente de desarrollar una *teoría de la decisión*, sino que ha dejado esta tarea a la economía.<sup>96</sup> Así, pues, la especialización de la economía en cierto tipo de problemas, y la abstinencia de la sociología respecto de ellos, han permitido que aquélla haya empezado a desarrollarse como una especie de sociología (restringida) de la decisión jurídica, o si se prefiere, de la decisión jurídicamente relevante (como puede ser presentar, o no, una demanda judicial). Hay quien ha hecho notar, precisamente, que la escuela del neoinstitucionalismo económico, bajo el liderazgo de economistas como Douglass North, puede concebirse como una especie de “sociología del derecho”.<sup>97</sup> No resulta inconveniente que esto sea así: la economía ha podido desarrollar un instrumental analítico y metodológico muy refinado que opera con base en el planteamiento sistemático de supuestos, variables y restricciones para situaciones abstractas y generales, lo que indudablemente puede aplicarse con provecho al tipo de ámbitos que también interesan a la sociología del derecho.

Por último, más que disciplinas rivales, la SD y el AED son complementarios, porque poseen algunas características afines:

- Ambas disciplinas pueden proponer reflexiones descriptivas externas sobre el derecho.
- Tanto la sociología como la economía pueden contribuir a la realización de los objetivos instrumentales que se asignen al derecho,

<sup>96</sup> Luhmann (1988, 272 y ss.).

<sup>97</sup> Véase, por ejemplo, Ferrarese (1995).

informando las políticas encaminadas a promover la eficiencia o la justicia de las instituciones jurídicas.

- Entre ambas disciplinas existe frecuentemente afinidad de métodos y técnicas (por ejemplo, los estudios de tipo cuantitativo).

De acuerdo con lo ya dicho, la economía puede aportar la utilización de su refinado instrumental analítico en favor de un planteamiento metodológicamente técnico y riguroso de los problemas que sean susceptibles de este tipo de tratamiento, es decir, los contextos de decisión racional. A la sociología le corresponde, por su parte, proporcionar una visión que vaya más allá del lado técnico y racional del problema. Ello es posible porque, a diferencia de la economía, que examina situaciones abstractas a la luz de la premisa de la tendencia al comportamiento maximizador o racional de un *conjunto de individuos* (no de personas particulares),<sup>98</sup> la sociología se enfoca en *factores particulares* como componentes de los comportamientos y decisiones sociales (y por ello con frecuencia solamente puede extraer conclusiones menos generales). Precisamente en tiempos recientes la sociología se ha interrogado sobre el papel que desempeñan determinados factores, de tipo social y cultural, en el funcionamiento de las instituciones económicas, es decir, sobre el grado de influencia del contexto social en el desenvolvimiento de la racionalidad económica, sobre todo en organizaciones.<sup>99</sup> Esta preocupación se despertó a raíz de la necesidad de explicar el éxito económico de los países del sudeste asiático, el cual se ha atribuido, en parte al menos, a ciertos rasgos sociales y culturales de los mismos. Sin embargo, las explicaciones de este tipo, aunque importantes, no deben caer en la doble tentación del exceso o del defecto en el reconocimiento de tales factores.<sup>100</sup>

Así, pues, reforzamos la conclusión de que, si ha de ofrecer una descripción de los fenómenos jurídicos, proponiendo modelos con una base empírica y no sólo de tipo abstracto, el AED debe tomar en cuenta las aportaciones particulares, tanto teóricas como metodológicas y empíricas, de la sociología y otras ciencias sociales.

---

<sup>98</sup> Por ello no resulta eficaz la crítica del enfoque económico con base en la afirmación —cierta, por lo demás— de que muchas personas no deciden solamente con base en cálculos económicos, o no del todo.

<sup>99</sup> Hay toda una corriente de investigación sobre la llamada “cultura organizacional”. Véase, entre otros, Clegg (1990), Morgan (1986, 111-140), varios de los ensayos reunidos en Turner (1990) y Holton (1992).

Como ejemplo de una argumentación que recurre a los valores sociales (en este caso la “confianza”) como variable para la comparación del funcionamiento económico de distintos países, véase Fukuyama (1996).

<sup>100</sup> Clegg (1990).



Lo anterior es precisamente lo que ha empezado a suceder con la psicología cognitiva, la sociología y otras “ciencias conductuales” (*behavioral sciences*), cuyos resultados y observaciones empíricos se han utilizado para criticar y matizar las hipótesis centrales de la economía neoclásica, como las de racionalidad, maximización del interés propio, estabilidad de las preferencias e información completa. Los proponentes de esta nueva visión del AED señalan que es particularmente relevante para el estudio del derecho, considerando que se trata de un campo que pretende incentivar o desalentar ciertos comportamientos (lo que en la economía ocurre a través del mecanismo de los precios), pero en el que intervienen otras motivaciones (como la justicia) que obligan a revisar los supuestos del análisis económico neoclásico.<sup>101</sup> Más aún, los procedimientos jurídicos tienen justamente el propósito de modular, equilibrar y racionalizar los motivos y sesgos que subyacen inconscientemente a las decisiones humanas.<sup>102</sup>

#### IV. PROBLEMAS Y ALCANCES DE LA SD Y DEL AED

En cuanto disciplina de análisis social del derecho, debemos suponer, sin embargo, que el AED no estará exento de las ambigüedades y problemas que la sociología ha encontrado frente aquél y cuyo examen somero puede ofrecernos más pistas sobre la posición y la utilidad del análisis económico en relación con el orden jurídico.

##### 1. *La sociología frente al derecho*

Aunque más arriba hemos ofrecido ya una primera caracterización de la posición de la sociología frente al derecho, en este apartado ampliamos ese análisis desde el punto de vista de su relación metodológica y del de la utilidad que pueda tener aquélla para la ciencia y la práctica jurídicas.

---

<sup>101</sup> Sobre este punto véase Jolls, Sunstein y Thaler (1998), Sunstein (1999) y Korobkin y Ulen (2000). Una parte importante de la visión conductual del análisis económico y del AED (“*behavioral law and economics*”, “*law and behavioral science*”) se apoya en las investigaciones de psicología cognitiva de Amos Tversky y Daniel Kahneman, lo que le valió a este último el Premio Nobel de Economía de 2002. Una introducción fascinante y accesible a las investigaciones de estos autores sobre las maneras en que realmente los seres humanos toman decisiones puede verse en Kahneman (2012). Como introducción a la llamada “economía conductual” puede verse Campos Vázquez (2017).

<sup>102</sup> Véase una investigación, mediante el “test de asociación implícita”, de los sesgos que pueden afectar las decisiones de los operadores jurídicos en materia de igualdad respecto de los pueblos indígenas en Ayala Sánchez (2008).

a) Como reacción contra el positivismo y el formalismo de fines del siglo XIX y de comienzos del XX, surgió la idea de que la ciencia jurídica tradicional debía enriquecerse, o de plano ser sustituida, por un enfoque que tomara en cuenta la *realidad* del derecho. Así, por ejemplo, para autores como Eugen Ehrlich (1862-1922), que no aceptaban la pretensión de que únicamente los órganos oficiales fueran creadores y reformadores del derecho, eso significaba que sólo la sociología del derecho podía ser la verdadera ciencia jurídica.<sup>103</sup> Por su parte, el realismo jurídico norteamericano y la llamada *sociological jurisprudence* postulaban la observación y predicción de la conducta decisional del juez, en vez de acudir a la explicación ofrecida por las “teorías” jurídicas.<sup>104</sup> Así, pues, este tipo de postura implicaba en algún modo la *sociologización* de la ciencia jurídica tradicional.<sup>105</sup>

Otros autores han sostenido la separación metodológica entre ciencia jurídica y sociología (o SJ), o entre el punto de vista jurídico y la perspectiva sociológica, por ejemplo, con base en la distinción entre el dominio del ser (fáctico) y el del deber ser (normativo). El primero se ocupa de las normas consideradas jurídicamente válidas; la segunda, de las conductas que están referidas al orden jurídico, o bien, de las normas que tengan probabilidad de ser aplicadas.<sup>106</sup> A esta tradición pertenecen autores como Georg Jellinek (1851-1911), Max Weber (1864-1920) y Hans Kelsen (1881-1973). Este último señaló que la distinción entre ambos puntos de vista presuponía, ade-

---

<sup>103</sup> “Puesto que el derecho es un fenómeno social, cualquier especie de jurisprudencia pertenece a las ciencias sociales, pero la ciencia jurídica verdadera forma parte de la ciencia teórica de la sociedad, de la sociología. La sociología del derecho es la doctrina científica del derecho”. Ehrlich (1989, 33; traducción de HFF).

<sup>104</sup> Es muy conocida la frase del juez norteamericano Oliver Wendell Holmes Jr. (1841-1935), en el sentido de que el derecho consiste, no más y no menos, en la predicción de lo que harán los tribunales en una situación determinada. Véase Treves (1988, 81 y ss.).

<sup>105</sup> Según Lautmann (1991, 12-13), la sociologización de una disciplina puede significar varias cosas:

— Que adopte alguno o todos los métodos de la sociología y renuncie total o parcialmente a los propios.

— Que se someta parcial o totalmente a los objetivos de conocimiento de la sociología, conservando o no los propios.

— Que en sus trabajos tenga en cuenta los resultados de la sociología.

Un panorama de las escuelas de pensamiento *jurídico* que, desde el siglo XIX, se han acercado a las ciencias sociales o han tratado de adoptar sus métodos o enfoques, véase Fix-Fierro *et al.* (2018, lección IV).

<sup>106</sup> Geiger (1987, 165 y ss.) desarrolla la idea de obligatoriedad o validez de las normas jurídicas con base en el cálculo, es decir, una variable mensurable, de la probabilidad de que sean obedecidas.

más, la subordinación de la perspectiva sociológica a la jurídico-normativa por lo que hace a la identificación de su objeto de estudio.<sup>107</sup>

El desarrollo de la SD y, sobre todo, de la investigación empírica en la disciplina, ha provocado que, en principio, se acepte el postulado de la separación de las perspectivas, aunque no siempre sin ambigüedades, porque sobre todo para quienes provienen del campo jurídico, es común que sigan considerando a la SJ como una disciplina “puente” que forma parte, a la vez, de la sociología y de la ciencia jurídica,<sup>108</sup> lo que, según hemos visto, es posible en la perspectiva de los sistemas sociales.

Por otro lado, la mayoría de dichas investigaciones han puesto en claro, cada vez con mayor nitidez, que las explicaciones sociológicas sobre el derecho en poco se corresponden con los presupuestos normativos de la ciencia jurídica.<sup>109</sup> Sin embargo, no siempre se aborda con claridad el alcance de dicha separación. Pocos autores, como Niklas Luhmann, han planteado de manera explícita una distinción radical entre sociología y derecho, en el sentido de que la primera es capaz de lograr una definición propia y diferente de los temas de la teoría jurídica, como por ejemplo: norma, validez, positividad, justicia, argumentación, etcétera.<sup>110</sup> Como hemos visto, en la visión de Luhmann, la sociología (y, por tanto, la SD) adopta una perspectiva de heteroobservación anclada en el sistema científico, desde donde reconstruye, a partir de sus propias premisas e intereses cognoscitivos, los elementos y operaciones de los otros sistemas (en este caso, el sistema jurídico), sin necesidad de adoptar la autoobservación y la autodescripción de ellos mismos (aunque tiene que tomar en cuenta que éstas existen). Dicho en otras palabras: la sociología se desentiende de las necesidades operativas del sistema jurídico simplemente porque su punto de observación es diferente, lo que no excluye la posibilidad de definir problemas comunes y de reflexionar so-

---

<sup>107</sup> “... la sociología puede definir el fenómeno jurídico, el derecho positivo de una determinada comunidad, únicamente si recurre al concepto de derecho establecido por la jurisprudencia normativa. La jurisprudencia sociológica presupone tal concepto”. Kelsen (1983, 208, 192 y ss.).

<sup>108</sup> Representa este punto de vista, por ejemplo, Reh binder (1989, 5 y s.): “La sociología del derecho es, por tanto, una ciencia puente (*Bindestrich-Wissenschaft*). Llevada a cabo como sociología tiene frecuentemente un objetivo de conocimiento distinto del que posee la sociología del derecho del jurista”. Esta diferencia en el interés del conocimiento produce en realidad un desdoblamiento de la SD: en el primer sentido existe una *teoría sociológica del derecho* y, por el otro, una *ciencia jurídica sociológica*, “que traduce los conocimientos científicos en aplicación práctica del derecho y ofrece así auxilio a la decisión”.

<sup>109</sup> Véase, por ejemplo, Black (1989, 19 y ss.).

<sup>110</sup> Luhmann (1993b).

bre las consecuencias que se desprenden, para la disciplina, de la diferencia entre sus puntos de vista.<sup>111</sup>

b) La misma ambigüedad que en ocasiones caracteriza la relación teórica y metodológica entre derecho y sociología se presenta cuando se trata la cuestión de la utilidad del análisis sociológico para la ciencia y la práctica jurídicas. En este sentido, existe un claro paralelismo con las posturas delimitadas en el inciso anterior. Mientras más clara sea la distinción teórica y metodológica entre ciencia jurídica y sociología, tanto más evidente resulta que la sociología en poco o nada puede aprovechar a aquélla.<sup>112</sup>

Más aún, buena parte de la investigación sociológica sobre el derecho, sobre todo la que se considera a sí misma de tipo “crítico”, ofrece resultados escasamente aprovechables para el jurista, o que de plano le resultan irritantes, pues su modo de trabajo pretende “desenmascarse” como ilusorio e ideológico respecto de los *verdaderos* conflictos de la sociedad.<sup>113</sup> Sin embargo, el problema de esta investigación no se encuentra tanto en los resultados, sino en las consecuencias que se sacan de ellos, pues está claro que no basta dejar que “los hechos hablen por sí mismos”.

Así, por ejemplo, en su libro intitulado significativamente *Sociological Justice*, Donald Black muestra de qué manera diverge la ciencia “formalista” o tradicional del derecho respecto de los resultados de una SJ verdaderamente científica: por ejemplo, las normas se formulan y se interpretan en términos igualitarios y universales, pero su aplicación es siempre particular, discriminatoria.<sup>114</sup> Black concluye, correctamente, que estos resultados van a influir en la operación del derecho, esto es, cuando los mismos operadores jurídicos utilicen el conocimiento socio-jurídico a su favor en el ejercicio profesional, pero se da perfecta cuenta de que su tendencia evidente, su aceptación abierta (lo que llama *sociological litigation*), destruiría la justicia misma, basada en la igualdad y en los valores jurídicos de naturaleza universalista, convir-

---

<sup>111</sup> Luhmann (1993b, 105 y ss.).

<sup>112</sup> En general, quienes adoptan un punto de vista moderado, o tienen interés en el funcionamiento eficaz del derecho (podríamos decir: en la *política jurídica*), consideran que la ciencia jurídica puede aprovechar los métodos y los conocimientos de la sociología. Véase Lautmann (1991, 15 y ss.). Sin embargo, también la política jurídica tiene sus problemas para adoptar y hacer realidad los resultados de la investigación empírica de carácter socio-jurídico.

<sup>113</sup> Una perspectiva informada por la ciencia social implica entender y explicar al derecho, y a las decisiones jurídicas, en función de elementos externos, y ello conduce casi necesariamente a negar la autonomía del derecho, su especificidad y racionalidad como orden normativo de la conducta humana. Véanse las críticas de Finnis (1985) y Fiss (1986) a estos enfoques.

<sup>114</sup> Black (1989).

tiéndose, por consiguiente, en una “profecía autocumplida”.<sup>115</sup> Según Black, los resultados de la SJ son socialmente inaceptables, porque la ciencia jurídica contemporánea ha adoptado el principio de que la discriminación es incorrecta y de que debe ser absolutamente eliminada. Pero este objetivo no es realista. Lo que debe hacer la ciencia jurídica, entonces, es enfrentar la realidad de que los casos no se resuelven solamente con apoyo en las reglas formales, sino que influyen otros factores, como la distancia social entre las partes. Sobre esta base, los juristas deben decidir cuál o cuáles de ellos deben ser atacados o neutralizados. Pero la sociología no puede decirles cómo hacerlo.<sup>116</sup>

En resumen: de lo anterior se desprende que la utilidad del análisis sociológico para la práctica del derecho no es inmediata, sino que requiere la definición de objetivos sociales, lo que nos aleja de la SD en sentido estricto y nos acerca a la *política jurídica*, que es la disciplina que en primer término se pregunta por los usos instrumentales del derecho y a la que, por tanto, le interesa esencialmente la eficacia de las normas y las instituciones jurídicas.<sup>117</sup>

## 2. La economía frente al derecho

Tomando como punto de partida las reflexiones anteriores, podemos suponer que existen igualmente dos tipos de AED.

a) La “economización” del derecho, la que presentaría dos aspectos interrelacionados:

- El uso de instrumentos económicos para medir la eficiencia de las normas y sus efectos económicos en general, con propósito de reforma del derecho.
- La introducción de consideraciones económicas en el razonamiento y el discurso jurídicos, como elementos para justificar ciertos resultados o preferencias normativas.

El segundo aspecto resulta ser un fenómeno fácilmente observable y que con seguridad encontraremos en nuestro país en tiempos recientes, en que la economía parece haber tomado el papel de motor principal del cambio jurídico.<sup>118</sup>

<sup>115</sup> Black (1989, 96).

<sup>116</sup> Black (1989, 100).

<sup>117</sup> Sobre el concepto de política jurídica puede verse Cossío Díaz (1997, 170 y ss.).

<sup>118</sup> Véase López Ayllón (1997a) y López Ayllón y Fix-Fierro (2010).

En ambos casos, pero sobre todo en el segundo, el análisis económico desempeña también una función crítica y normativa respecto del derecho, pero diríamos que, en conjunto, puede resultar menos irritante que el análisis sociológico. Por un lado, porque el criterio de eficiencia puede ser o no aceptado como válido para el análisis y la valoración de las normas jurídica, mientras que el de eficacia (definido habitualmente como el grado de cumplimiento de las normas), aunque sociológico, queda prácticamente implícito en el concepto normativo del derecho (nadie que lo tome en serio puede dejar de presuponer que sus normas *deben* ser cumplidas, es decir, que deben ser *eficaces*). Por otro lado, la economía misma acepta tener una dimensión normativa,<sup>119</sup> que se ocupa precisamente de las mejores soluciones en términos económicos, a diferencia de la sociología, que no siempre hace explícitos sus supuestos ideológicos y normativos,<sup>120</sup> o de plano considera que debe evitar cualquier planteamiento valorativo o normativo. Dadas las posibilidades instrumentales de este tipo de análisis económico, no sería sorprendente que los juristas lo reclamaran como disciplina-puente, como parte de la ciencia jurídica. Y, de hecho, podemos constatar su presencia y popularidad en las escuelas y facultades de derecho, principalmente de los Estados Unidos.

b) También es concebible un AED propia y rigurosamente económico, externo al derecho y a sus preocupaciones operativas. Este tipo de análisis seguramente debe basarse en supuestos que no son necesariamente aceptables para el punto de vista interno del derecho. Así, por ejemplo, que el cumplimiento de la norma esté sujeto a una evaluación de costos y beneficios, o que la definición económica de los derechos de propiedad no coincida con las diversas figuras jurídicas que se desprenden de esa institución.

Desde este punto de vista, el análisis económico reconstruye la significación del derecho y de las instituciones jurídicas para la economía misma.

---

<sup>119</sup> Hacemos referencia a la conocida distinción entre economía positiva y economía normativa, aunque la primera tiene presupuestos normativos implícitos (como, por ejemplo, una determinada distribución de derechos propiedad).

<sup>120</sup> Sobre el proyecto “sagrado” de la sociología en los Estados Unidos (enfoque que puede hacerse extensivo a otras partes del mundo) véase Smith (2014). Este autor argumenta que, en los Estados Unidos al menos, la sociología como disciplina académica está lejos de ser una empresa secular, sino que más que esconde un proyecto “sagrado” en sentido estricto, formado por determinados valores que explican por qué se investiga lo que se investiga y por qué, cuando ocasionalmente se hacen investigaciones y se obtienen resultados que no casan con el *mainstream*, se producen en su contra reacciones persecutorias y hasta violentas. Queda así de manifiesto que siguen vivos los propósitos reformistas de la “religión de la humanidad” que preconizó Augusto Comte (1798-1857) como padre de la sociología.

Así, el llamado neoinstitucionalismo<sup>121</sup> puede verse como la reconstrucción y la “endogenización” de los factores institucionales, entre ellos los jurídicos, en la teoría y el discurso económicos,<sup>122</sup> aunque en principio lo hace en sus propios términos, para sus propios fines y con su propio lenguaje.<sup>123</sup>

### 3. *Sociología y economía en la política del derecho*

Nos queda por examinar someramente algunas consecuencias que para el derecho, para la ciencia y el discurso jurídicos tiene el fenómeno de la sociologización y la economización. En realidad, ambos fenómenos pueden englobarse bajo el concepto de la *politización* del derecho, es decir, de su instrumentalización para determinados fines sociales. Este fenómeno, como bien se sabe, es consustancial al surgimiento y desarrollo del Estado asistencial o benefactor, uno de cuyos instrumentos centrales es el derecho, el cual ha ido expandiendo sistemáticamente su campo de acción y penetrando esferas sociales anteriormente exentas de una regulación jurídica profunda y extensiva.<sup>124</sup>

Esto ha dado origen a la *política jurídica* como disciplina de la planeación racional del cambio del derecho para el cambio social, particularmente a través de la legislación. Sin embargo, esta tendencia ha tenido también su expresión interna en la ciencia jurídica, a través de la *interpretación teleológica del derecho*: los fines de las normas se convirtieron en el vehículo de los intereses y de las preocupaciones de la sociedad en un momento dado.<sup>125</sup>

---

<sup>121</sup> Como introducción a las diversas perspectivas que pueden agruparse en esta corriente del pensamiento económico puede verse Eggertsson (1990).

<sup>122</sup> North (1993) ofrece un planteamiento general de algunas de las preocupaciones centrales de esta escuela. Su tesis principal es que el crecimiento y el desarrollo de las economías en el tiempo —y que, por tanto, buena parte de la explicación del atraso de unas frente a otras— se debe a la influencia directa de las instituciones de la sociedad, es decir, al conjunto de reglas formales e informales que estructuran la interacción humana.

<sup>123</sup> Blegvad y Finn (1991, 837) sostienen la posibilidad de la endogenización selectiva, no global, de factores jurídicos en la teoría económica, pero esto no debe ocurrir “en los términos dictados por la economía, sino que ésta debe respetar las características metodológicas de la otra ciencia”. Esta solución no parece realista, si en verdad la teoría económica pretende producir resultados que puedan procesarse en términos económicos.

<sup>124</sup> Véase Habermas (1981, II, 522 y ss.), quien identifica cuatro “empujones” globales de juridificación de la sociedad a partir del Estado absolutista. Esta afirmación de Habermas debe verse a la luz de su tesis sobre la “colonización” del “mundo de la vida” por los mecanismos sistémicos de la economía y el Estado y que se expresa en las mencionadas tendencias juridificadoras.

<sup>125</sup> Los conceptos de “fin” y de “interés” constituyeron un primer vehículo para el viraje sociológico de la ciencia jurídica, como reacción ante la interpretación formalista, basada ex-

Conforme se han multiplicado las críticas al Estado de bienestar, también se han expresado cuestionamientos a la ideología del uso tecnocrático del derecho. Para algunos, la instrumentalización del derecho es, sin más, un fenómeno de decadencia del mismo; esta visión, aunque no exenta de tintes morales, alega con razón que el derecho no es un elemento puramente técnico de la vida social que pueda manipularse, cambiarse o trasplantarse a voluntad.<sup>126</sup> Otros han polemizado con el utilitarismo y encontrado sus límites infranqueables en los derechos del individuo.<sup>127</sup> Alguno más ha señalado las contradicciones y dificultades que plantea adoptar decisiones jurídicas con fundamento en las posibles consecuencias que tales decisiones puedan traer,<sup>128</sup> etcétera.

La instrumentalización del derecho, su funcionalización a través de argumentos sociológicos, económicos, políticos, ecológicos, etcétera (lo que Max Weber llamó hace un siglo la “materialización del derecho”),<sup>129</sup> parece inevitable. Apenas podríamos imaginar un mundo en que las normas no tuvieran propósitos “estratégicos”, ya no sólo para la autoridad, sino también para los ciudadanos ordinarios. Sin embargo, ¿qué pasa cuando las normas jurídicas no cumplen las promesas para las que fueron hechas o interpretadas?

Podemos suponer, de entrada, una pérdida de credibilidad y de legitimidad de las normas y de las instituciones, la que puede ser compensada y absorbida, de varias maneras, por el funcionamiento normal del sistema político. ¿Qué ocurre, en cambio, cuando también este sistema falla y se deslegitima? La sociedad contemporánea parece haber encontrado en los

---

clusivamente en la definición y sistematización de conceptos. En el ámbito jurídico continental europeo este viraje comenzó a manifestarse en la clásica obra del jurista alemán Rudolf von Ihering (1818-1892) *El fin en el derecho* (1877 y 1883) y en la escuela de la “jurisprudencia de intereses” (*Interessenjurisprudenz*) que le siguió a comienzos del siglo XX.

<sup>126</sup> Como ejemplo de esta perspectiva véase Mouly (1985).

<sup>127</sup> Dworkin (1989).

<sup>128</sup> Luhmann (1993b, 92-94). Para la Luhmann, la orientación de las decisiones jurídicas por sus posibles consecuencias es, a la vez, imposible y necesaria, pero esta paradoja no es sino otro indicio de la autonomía del sistema jurídico. En tono irónico comenta que se trata en todo caso de un privilegio de la autoridad que no se ha sido otorgado al ciudadano común, al que le está vedado cumplir o no las normas de acuerdo con el cálculo de las consecuencias que ello le pueda acarrear. Nosotros diríamos que la orientación por las consecuencias es expresión también de la economización y la politización del derecho, lo que en todo caso equilibra la autonomía de la que habla Luhmann.

<sup>129</sup> En la visión de Weber, la “materialización” del derecho no puede llevarse al extremo sin que el derecho pierda también sus necesarias cualidades formales, en las que se apoya la seguridad jurídica. Ver sus reflexiones a propósito de los factores que en su época impulsaban la “materialización” del derecho, en Weber (2014, 918 y ss.).



*derechos humanos* y en los *tribunales* un factor legitimador de emergencia, pero esta situación tampoco está exenta de paradojas y peligros, particularmente el de una sobrecarga institucional, pues tanto los derechos humanos —en tanto vehículo de las demandas sociales—, como los tribunales —en cuanto sus principales receptores—, son incapaces de satisfacer todas las expectativas; de ellos espera la sociedad *justicia* y no racionalizaciones políticas.<sup>130</sup>

Todo ello genera una dinámica muy compleja, cuyas consecuencias en poco o en nada parecen afectar la necesidad cotidiana que tiene el jurista de recurrir a consideraciones extrajurídicas para elaborar sus reflexiones e interpretaciones, porque así se lo exige la vida social. En todo caso, los argumentos sociológicos y económicos no son los únicos argumentos “externos” posibles, sino que tienen que competir con consideraciones de tipo moral, político, ecológico, religioso, etcétera. Ninguno de ellos tiene primacía sobre los demás, ni autoridad especial previa que les otorgue preferencia.<sup>131</sup> El derecho puede utilizarlos en la medida en que no afecten la capacidad de reproducción de sus cualidades normativas.

La sociologización y la economización del derecho tienen, pues, límites, pero no sabemos *a priori* cuáles sean éstos, sino que nos vemos obligados a irlos explorando de caso en caso. Sociología, economía y derecho conviven así en un contexto en que cada disciplina es capaz de reconstruir y reformular, en sus propios términos, las “irritaciones” que le ofrecen las otras dos. La endogeneización mutua es posible, pero cada una de ellas decide, dentro de su jurisdicción, si acepta, y en todo caso bajo cuáles condiciones, las preocupaciones y resultados de las otras dos.

## V. RECAPITULACIÓN

De lo anteriormente expuesto podemos extraer las siguientes conclusiones, formuladas a manera de tesis sobre el tema.

- 1) Las relaciones entre derecho y economía y entre derecho y sociología han sido objeto de amplia exploración, no así la interrelación entre derecho, sociología y economía, y particularmente entre AED y SJ.
- 2) La sociología, en su versión de la teoría de los sistemas sociales, puede proporcionar una perspectiva global de las relaciones entre derecho

<sup>130</sup> Así, Garapon (1996).

<sup>131</sup> Lege (1992), para quien en ocasiones importa menos el tipo de argumento esgrimido (“lógico” o “valorativo”) y más que se dé con el “tono correcto” dentro del gremio de los juristas, lo que el autor denomina “estética jurídica”.

y economía, así como temas y problemas para el AED, a través de conceptos como los de “observación de segundo orden” y “acoplamiento estructural”.

- 3) El enfoque económico ya ha penetrado, de manera explícita o implícita, en el terreno del análisis social empírico del derecho, particularmente en los ámbitos donde se plantean problemas de decisión racional en relación con las normas, las instituciones y los procedimientos jurídicos.
- 4) El AED no sustituye al estudio sociológico del derecho, pero puede hacer a éste importantes aportaciones de tipo analítico y metodológico, en razón de las afinidades que comparten. A su vez, la sociología debe contribuir con una visión más amplia que incorpore los demás componentes sociales y culturales de la racionalidad económica.
- 5) Tanto el análisis económico como la sociología en sentido estricto carecen de utilidad inmediata para la práctica del derecho; su función instrumental tiene que estar mediada por la política jurídica.
- 6) Los argumentos económicos o sociológicos son frecuentes, útiles e incluso inevitables en la interpretación y aplicación del derecho, pero su calidad de tales no les confiere autoridad especial, pues están subordinados a las exigencias de la reproducción normativa y deben coexistir con multitud de argumentos de variada naturaleza.
- 7) La sociedad moderna cuenta con los derechos humanos y con los tribunales como factores legitimadores de emergencia para el caso de que las instituciones políticas y las normas que éstas expidan no cumplan las expectativas políticas, económicas o sociales, puestas en ellas, pero ellos mismos tampoco pueden lograr su satisfacción definitiva.

## CAPÍTULO II

### DERECHO Y GOBERNANZA EN LA SOCIEDAD MUNDIAL. ALGUNAS APORTACIONES DE LA SOCIOLOGÍA DEL DERECHO, CON ESPECIAL REFERENCIA AL CAMBIO JURÍDICO EN MÉXICO

The study of world society is the study of the total environment in which the behaviour of individuals, groups, nations and states occurs.

John W. BURTON<sup>132</sup>

...a degree of lack of mirroring is a normal state of relations between law and society. Almost by definition this will be true of all stratified or pluralistic societies. It is certainly the normal state for many formerly colonized countries. It may also be the case that, when a mismatch exists, the proper solution is not to make the law more efficacious, but to abolish the law, or seek other ways to change society. Or maybe a mismatch is, all things considered, the best solution for a complex social problem, in which it is good that the law espouses certain rules, and it is good that the legal actors take no action to effectuate them, or that people ignore them.

Brian Z. TAMANAHA<sup>133</sup>

---

<sup>132</sup> Burton (1972, 4): “El estudio de la sociedad mundial es el estudio del entorno total en el que se produce el comportamiento de individuos, grupos, naciones y estados” (traducción de HFF).

<sup>133</sup> Tamanaha (2001, 132): “...que el derecho no sea reflejo de la sociedad en un cierto grado es el estado normal de relaciones entre ellos. Casi por definición esto será verdad de todas las sociedades estratificadas o pluralistas. Ciertamente es el estado normal en muchos países antiguamente colonizados. También puede ser el caso de que, cuando haya una dis-

## I. PLANTEAMIENTO

Los conceptos de “gobernanza” y de “globalización”, que son centrales en la reflexión sobre los cambios ocurridos en los órdenes jurídicos durante las últimas décadas, aluden a una profunda transformación de la institución —el Estado— que desde hace varios siglos ha sido el eje de las funciones de gobierno y de creación de derecho en su espacio territorial. Dicha transformación implica que ambas funciones han dejado de ser, al menos en la teoría, dominio exclusivo del mismo Estado, para pasar a ser compartidas con otros actores y otras instituciones, tanto por encima como por debajo de las fronteras nacionales.<sup>134</sup> Tal proceso de cambio ha suscitado un debate muy intenso en las más diversas disciplinas sociales, y la bibliografía resultante puede considerarse prácticamente inabarcable, por lo que tendría poco sentido tratar de sintetizar aquí sus principales resultados.

La sociología del derecho o sociología jurídica —usaremos estos términos de manera indistinta—<sup>135</sup> se ha sumado también al debate, no sin enfrentar considerables dificultades para definir y delimitar su (¿nuevo?) objeto de estudio.<sup>136</sup> Tales dificultades derivan, por una parte, de los problemas

---

cordancia, la solución adecuada no sea la de hacer más eficaz el derecho, sino la de abolirlo, o buscar otros modos para cambiar a la sociedad. O quizá la discordancia resulte ser, bien vistas las cosas, la mejor solución para un problema social complejo, en el cual es bueno que el derecho consagre ciertas reglas, y es bueno que los actores jurídicos no hagan nada por hacerlas efectivas, o que la gente no las tome en cuenta” (traducción de HFF).

<sup>134</sup> El concepto de “gobernanza” (*governance*) alude precisamente a la idea de que la dirección de la sociedad no depende solamente de la función de “gobierno” del Estado, en sentido estricto, sino que se trata de una responsabilidad compartida con los agentes económicos y las organizaciones de la sociedad civil. En lo que sigue se da por sentado que el derecho es a la vez un instrumento del “gobierno” y de la “gobernanza”, por lo que este último concepto ya no se desarrollará de manera particular. Sobre la definición y el alcance de la gobernanza, véase Serna de la Garza (2010, capítulo II, especialmente 34 y ss.).

<sup>135</sup> Señala Jean Carbonnier que, para algunos, la diferencia entre ambos conceptos radicaría en la amplitud del campo de estudio: la sociología del derecho se ocuparía, de manera limitada, del derecho mismo, de las reglas y las instituciones, mientras que la sociología jurídica tendría un objeto más amplio, esto es, cualquier fenómeno que tenga al derecho como causa, efecto u ocasión, incluyendo los fenómenos de violación, ineffectividad y desviación. Carbonnier se inclina, como nosotros, por el campo más amplio de estudio, pero considera que los términos de “sociología jurídica” y “sociología del derecho” pueden utilizarse indistintamente. Carbonnier (2008, 13).

<sup>136</sup> Desde la sociología jurídica, véanse los siguientes ensayos pioneros: Shapiro (1993), Gessner (1994), Friedman (1996), Scheuerman (2001).

En nuestro idioma, un extenso y documentado ensayo es el del estudioso brasileño José Eduardo Faria (2001); también pueden verse los ensayos reunidos en Cancio Meliá (2005). Desde la perspectiva del sistema jurídico mexicano puede verse Fix-Fierro y López Ayllón

que padece la propia sociología para librarse del lastre que ha significado circunscribir de manera principal su objeto de estudio a las “sociedades” nacionales (la “sociedad” mexicana, la francesa, la brasileña, etcétera), aunque en sus orígenes la reflexión sociológica se refería más a un nuevo *tipo* de sociedad —la sociedad moderna—<sup>137</sup> que a su instanciación en un territorio determinado. En la actualidad, la sociología insiste —o al menos lo hacen algunas corrientes dentro de ella— en que solamente existe *una* sociedad: la “sociedad mundial”. Este concepto ha sido desarrollado desde los años setenta por varias corrientes y escuelas sociológicas,<sup>138</sup> como la corriente funcionalista-sistémica encabezada por Niklas Luhmann y sus discípulos,<sup>139</sup> la escuela neoinstitucionalista de Stanford encabezada por John W. Meyer,<sup>140</sup> y la escuela del sociólogo suizo Peter Heintz basada en la sociología del desarrollo.<sup>141</sup> Otros importantes sociólogos, como Ulrich Beck, lo han retomado,<sup>142</sup> e incluso ya es utilizado también por algunos juristas.<sup>143</sup>

Aunque las tres escuelas citadas parten de premisas metodológicas y teóricas distintas, para Jens Greve y Bettina Heintz tienen al menos en común las siguientes características:<sup>144</sup>

- La idea de que en el desarrollo histórico se ha constituido un contexto de vinculación global; este contexto de vinculación conforma

---

(1993) y López Ayllón y Fix-Fierro (1995). En relación con la institución del Estado, puede verse Kaplan (2002).

<sup>137</sup> Véase, por ejemplo, Pozas Horcasitas (2002).

<sup>138</sup> Véase Greve y Heintz (2005). Estos autores consideran que las tres escuelas “descubrieron” el concepto de manera independiente en la década de los setenta. Más adelante señalaremos, siguiendo a los mismos autores, lo que tienen en común y en lo que divergen los conceptos de “globalización” y de “sociedad mundial”. Véase II. 1. (*infra*).

<sup>139</sup> El primer ensayo de Luhmann sobre el tema es de 1971. Véase Luhmann (1971; 1982; 1997) y también Stichweh (2000a y b).

<sup>140</sup> De una bibliografía muy extensa, que trata de demostrar de qué modo el mundo está gobernado por una infraestructura institucional global que influye en el ámbito interno de los estados, puede verse el planteamiento general en Meyer *et al.* (1997).

<sup>141</sup> Véase, por ejemplo, Heintz (1982a y b).

<sup>142</sup> Véase, por ejemplo, el volumen editado por Beck (1999). Específicamente, Beck ha trasladado su concepto de “sociedad del riesgo” al plano global, para hablar de “sociedad mundial del riesgo” (*world risk society*). La traducción al español de este concepto es desafortunada, porque pierde el sentido de “sociedad mundial”, además de que aparece aplicar el calificativo de “global” (en lugar de “mundial”) al riesgo y no a la sociedad. Véase Beck (2002).

<sup>143</sup> Udo di Fabio, antiguo juez del Tribunal Constitucional Federal alemán, habla del “Estado constitucional en la sociedad mundial”. Véase Di Fabio (2001).

<sup>144</sup> Greve y Heintz (2005, 89).

una forma propia de organización social, es decir, se presenta como un nuevo objeto de investigación para la sociología.

- La sociedad mundial se caracteriza por elementos estructurales irreductibles.
- El supuesto de la “macrodeterminación”, es decir, que todo lo que sucede en el mundo es un efecto del mundo mismo.
- La transferencia del concepto sociológico de “sociedad” a los contextos globales.

Por su parte, la sociología jurídica encuentra también obstáculos particulares para superar los enfoques territorialistas y estatistas sobre el derecho, ello como consecuencia del carácter simbiótico, históricamente determinado, entre el Estado y el orden jurídico nacional. Pero si resulta posible distinguir conceptualmente entre el derecho y el Estado —o entre sistema jurídico y sistema político—,<sup>145</sup> entonces igualmente lo es concebir un “derecho (global) sin Estado”.<sup>146</sup> Dicho en otras palabras: la mutua implicación entre Estado y derecho sería sólo un producto histórico, pues si bien los órdenes jurídicos modernos surgen de la mano de los estados nacionales,<sup>147</sup> ello no implica que el derecho positivo no pueda tener como referente institucional otras formaciones que no sean las estructuras estatales, como ha ocurrido en otras épocas y otros lugares. El fuerte resurgimiento de los de-

<sup>145</sup> Luhmann (1993a, 473 y ss.).

<sup>146</sup> Así el título de un conocido libro coordinado por un discípulo de Luhmann, Gunther Teubner (1997). Que el debate sobre la interrelación entre el derecho y el Estado no está limitado a las cuestiones que plantea directamente la globalización lo demuestra la obra de Laurent Cohen-Tanugi (2007), la cual contrasta el modelo contractual y autorregulador del derecho en la democracia de los Estados Unidos con el modelo estatista y centralista prevaleciente en Francia. Se trata de una diferencia que sólo es de grado, pero que resulta significativa también para el debate sobre derecho y globalización.

Otro aspecto del desacoplamiento entre Estado y derecho tiene que ver con la vida jurídica que subsiste, por ejemplo, a través de los abogados o los notarios públicos, cuando el Estado ha dejado de funcionar efectivamente (“Estado fallido”) en alguna porción territorial. Esto ha ocurrido con frecuencia en los países latinoamericanos, cuando sus gobiernos dejan de controlar alguna parte de su territorio, al quedar en manos de la guerrilla o de la delincuencia organizada (debo esta importante observación a Rogelio Pérez Perdomo).

<sup>147</sup> Berman (1983). Para Berman, como resultado de la llamada “revolución papal” de fines del siglo XI, el primer Estado en sentido moderno lo fue la Iglesia Católica, y el primer orden jurídico moderno, el derecho canónico.

La simbiosis entre Estado y orden jurídico llega al punto en que podemos considerar que algunos estados han nacido primero como estructuras jurídicas que luego han adquirido realidad política y sociológica. Ejemplos de ello serían los Estados Unidos de América, así como la mayoría de los estados de América Latina, surgidos de la desintegración del Imperio español a principios del siglo XIX.

bates en torno al “pluralismo jurídico” no son sino una señal de la intensa lucha por “desestatizar” el concepto mismo de derecho, a fin de que se pueda reconocer que no solamente es “derecho”, en sentido propio, el que tiene su origen en la acción o la tolerancia del Estado.<sup>148</sup> No obstante lo anterior, la investigación social empírica encuentra elementos para cuestionar, por ahora, la posibilidad de un derecho puramente autónomo, desligado totalmente de las estructuras estatales.<sup>149</sup>

Por tanto, si la sociedad mundial se organiza bajo el principio de la *diferenciación funcional* —como propone Niklas Luhmann—, dicho principio implica que los sistemas resultantes (los sistemas político, jurídico, económico, científico, etcétera) no estarán circunscritos a las comunidades territorialmente delimitadas que denominamos estados. Dicho en otros términos: la sociedad mundial no se construye de “abajo hacia arriba” o desde “adentro hacia afuera”, es decir, desde la esfera territorial estatal hacia la arena global, como lo percibe comúnmente la mayoría de los enfoques sobre la globalización. Por el contrario, los estados nacionales son, ellos mismos, producto de la diferenciación funcional, es decir, se presentan como una forma de diferenciación secundaria de la sociedad mundial —de tipo segmentado y regional—, mientras que los órdenes jurídicos nacionales se diferencian como expresión territorial del único sistema jurídico que existe actualmente a nivel planetario.

Las afirmaciones anteriores se ubican en un nivel de abstracción teórica elevado y no son compartidas por muchos sociólogos y sociólogos del derecho. Sin embargo, una perspectiva teórica como la de la sociedad mundial exigiría revisar a fondo los debates actuales de la disciplina en torno al derecho y la gobernanza globales, los cuales, empero, se refieren frecuentemente a cuestiones mucho más concretas. Específicamente, buena parte de la discusión socio-jurídica actual se mueve dentro de las coordenadas fijadas hace ya casi un siglo por la obra clásica de Max Weber (1864-1920). En efecto, en la etapa actual de la globalización cobran actualidad las tesis de Weber sobre la “racionalización del derecho” y su vinculación con el Estado y la economía modernos. El impresionante crecimiento de China y su omnipresencia en los mercados globales durante las últimas tres décadas, por ejemplo, vuelven a poner sobre el tapete de la discusión la idea de que el orden jurídico moderno —simbolizado por el llamado “Estado de derecho”

---

<sup>148</sup> La bibliografía sobre el “pluralismo jurídico” ya es muy extensa. Véanse los ensayos, muy citados, de Sally Engle Merry, John Griffiths y Brian Tamanaha (2007). Entre las publicaciones mexicanas pueden verse los trabajos recogidos en Correas (2007b).

<sup>149</sup> Gessner (2013, 262 y ss., 308-310).

(*rule of law*)— es indispensable para el desarrollo económico.<sup>150</sup> Sin embargo, la pregunta de fondo es si el derecho global seguirá el mismo camino que presuntamente han seguido los órdenes jurídicos de los estados modernos (al menos los desarrollados), o bien, si la arena jurídica global permanecerá fragmentada, lo que implica que en ella el derecho tendrá una presencia importante, pero que no cumplirá necesariamente todas las funciones que se esperan de los órdenes jurídicos nacionales.<sup>151</sup>

El propósito de este ensayo es examinar la forma en que la sociología jurídica ha abordado algunas de las transformaciones del Estado y el derecho en el contexto de la sociedad mundial; o dicho con más precisión: se trata de examinar, desde la perspectiva sociológica de la “sociedad mundial”, algunos elementos teóricos y empíricos aportados por la sociología jurídica contemporánea que podrían contribuir a esclarecer y entender mejor los cambios recientes del orden jurídico mexicano, así como sus perspectivas en un futuro próximo. Sin embargo, no se pretende elaborar una visión completa y coherente de la globalización en relación con su impacto en un orden jurídico nacional determinado, sino de profundizar en las descripciones que ya existen sobre el cambio jurídico en México.

Para llevar a cabo el anterior propósito, el ensayo se estructura en tres apartados. El primero de ellos (II, *infra*) desarrollará con mayor amplitud algunas de las visiones que se han elaborado alrededor del concepto de “sociedad mundial” por la sociología contemporánea. De manera particular, se analiza la idea de la diferenciación funcional de la sociedad mundial propuesta por Niklas Luhmann y sus discípulos, combinada con el paradigma comunicativo en la sociología, es decir, la definición de la sociedad misma como un conjunto de comunicaciones. Se trata de un paradigma sociológico que, como señala Rudolf Stichweh, coincide y se refuerza con la omnipresencia de las tecnologías y las redes de la información y la comunicación

---

<sup>150</sup> Appelbaum (1998), Peerenboom (2002; 2006).

<sup>151</sup> Una aguda y muy sintética crítica del enfoque weberiano puede consultarse en Gessner (2013, XIX y ss.). Para Gessner, los presupuestos en los que se basó Weber corresponden a la ideología predominante, sobre todo en Alemania, a fines del siglo XIX, la que veía en el derecho la forma más elevada de racionalidad y de legitimidad en las sociedades modernas. Si acaso, señala Gessner, tales premisas podrían haber sido válidas en algún momento para los países occidentales desarrollados, pero lo son mucho menos para los países en desarrollo y sin duda resultan muy cuestionables cuando se aplican a las condiciones actuales de la globalización. Una visión más matizada es la de Bärbel Dorbeck-Jung, quien sostiene que, si bien hay que revisar el concepto tradicional de “seguridad jurídica”, las ideas de Weber sobre las relaciones entre derecho y economía siguen ofreciendo puntos de referencia válidos para efectuar tal revisión. Véase Dorbeck-Jung (2009).



en el desarrollo de la sociedad mundial moderna.<sup>152</sup> Este enfoque se complementa con la visión neo-institucional de la sociedad mundial elaborada por John W. Meyer y sus colaboradores desde la Universidad de Stanford.

Como quedará de manifiesto en el mismo apartado, se trata de una visión que tiene consecuencias importantes para algunos debates recurrentes en la sociología jurídica, como el relativo a los llamados “transplantes jurídicos”. Mientras algunos comparatistas sostienen que, históricamente, el trasplante es el modo normal y ordinario en que se produce la evolución de los ordenamientos jurídicos, la mayoría de los sociólogos del derecho impugna este modelo, pues el “trasplante” es incapaz de trasladar el contexto institucional y cultural que le da sentido y eficacia en su lugar de origen. No obstante, es un hecho que en nuestro mundo global las ideas y las instituciones jurídicas se difunden y circulan a gran velocidad y que los estados nacionales adoptan muchas de ellas con independencia de que correspondan a su nivel de desarrollo social e institucional, lo cual se explica más por la dinámica de la sociedad mundial y menos por la evolución interna en los estados nacionales, aunque ésta tampoco sea irrelevante. Algo similar sucede con los actuales debates en torno al llamado “diálogo jurisprudencial”, es decir, los procesos de mutua observación que se dan entre los tribunales —nacionales, internacionales y supranacionales— a través de sus sentencias y resoluciones, lo que sólo podría entenderse y explicarse si suponemos la existencia de un orden normativo mundial que permite y favorece esos procesos comunicativos.

El segundo apartado (III, *infra*) retoma algunas de las ideas examinadas en el apartado anterior, a fin de situarlos en la perspectiva del proceso de cambio social y jurídico en México de las últimas décadas. Existen ya varios trabajos importantes que ofrecen una descripción y una primera explicación generales de dicho proceso de cambio,<sup>153</sup> y, además, algunos de ellos toman en cuenta la influencia del entorno jurídico global, pero no ofrecen todavía una visión integral del cambio jurídico en México en relación con la gobernanza global. Este apartado parte de la premisa de que el régimen político vigente en México en las últimas décadas del siglo XX ha sustituido efectivamente la “legitimidad revolucionaria” de que usufructuaron durante décadas los grupos políticos triunfadores en la Revolución Mexicana de 1910, por la “legitimidad del orden jurídico”. Ello permite entender la insistencia en el “Estado de derecho” como demanda social y como principio de la política pública, así como la prominencia institucional que, de manera

<sup>152</sup> Stichweh (2000a, 253).

<sup>153</sup> Véase la bibliografía citada a pie de página en el inciso 1 del apartado III, *infra*.

paulatina, han adquirido el Poder Judicial y los tribunales, los cuales han pasado, visiblemente, del margen al centro del espacio público. Sin embargo, esto no significa que el orden jurídico se vaya a convertir necesariamente en un referente generalizado de los comportamientos sociales. Los elementos de desorden y descomposición que se advierten en el campo jurídico en México parecen estar en sintonía con una arena jurídica global también fragmentaria y caótica. Por ello, resulta indispensable hacer un análisis cuidadoso de las condiciones estructurales, ligadas a la sociedad mundial, que hacen más probable la realización de una legalidad estricta, particularmente a través de un núcleo mínimo conformado por los derechos humanos más básicos. No obstante lo anterior, del mismo análisis se deduce que la legalidad ordinaria, cotidiana, difícilmente tendrá avances en tanto su evidente disfuncionalidad no genere costos socialmente insostenibles o se vuelva foco del escrutinio externo.

El ensayo cierra con un apartado de reflexiones finales (IV, *infra*), en las cuales, a propósito de la idea de gobernanza global a través del derecho, se examina brevemente una hipótesis formulada por Luhmann desde los años setenta, en el sentido de que, en la sociedad mundial, las “expectativas normativas” tienden a ser desplazadas o dominadas por las “expectativas cognitivas”. En términos más sencillos: el derecho pierde peso e importancia frente a otros sistemas funcionales, como la economía o la ciencia, que despliegan mayores capacidades de aprendizaje y adaptación en el entorno globalizado. Para abordar esta hipótesis, resulta de utilidad la distinción entre “regulación” y “soporte”, elaborada por Volkmar Gessner, como dos funciones distintas del derecho. De este análisis se concluye que ambas funciones se separan y siguen rutas distintas, lo que confirma el diagnóstico de la creciente fragmentación y pluralización del derecho en la sociedad mundial.

Desde el punto de vista de la esfera jurídica interna de los estados nacionales, la disyunción recién apuntada entre “regulación” y “soporte”, genera fuertes limitaciones para las posibilidades de lograr un “Estado de derecho” consistente, al menos en términos del ideal de una sociedad regida plenamente por un orden jurídico racional y legítimo. No es casualidad, como señala Harold Berman, que en el momento en que la “tradicción jurídica occidental” alcanza su mayor influencia y difusión en el mundo, sea también un momento de crisis de esta misma tradición.<sup>154</sup> Pero en la crisis radica una oportunidad de llevar el ideal jurídico de Occidente a una síntesis mayor con las demás culturas jurídicas de la única sociedad mundial que actual-

<sup>154</sup> Berman (1983, 44 y ss.).

mente existe, logrando la convergencia en un nuevo tipo de legalidad, que será distinta, sin duda, de ese milenario ideal europeo, pero que tendrá que apoyarse necesariamente en él.

## II. SOCIEDAD MUNDIAL, ESTADO Y DERECHO

Como hemos señalado en el apartado introductorio, existen al menos dos modelos o visiones sobre los procesos sociales y jurídicos actuales que envuelven y transforman a los estados nacionales: la “globalización” y la “sociedad mundial”.<sup>155</sup> En este apartado desarrollaremos, primero, una brevísima comparación de semejanzas y diferencias entre ambas visiones (1, *infra*); luego se hará una explicación más amplia de las diversas teorías sociológicas que han elaborado el concepto de “sociedad mundial” (2, *infra*), para enseguida abordar algunas consecuencias teóricas y empíricas que, para el estudio del Estado y el derecho, derivan de estas teorías, particularmente de las elaboradas por Niklas Luhmann y sus discípulos, así como por John W. Meyer y sus colaboradores (3, *infra*). Finalmente, en un cuarto inciso (4, *infra*) se aborda el papel cada vez más importante que tiene el concepto de comunicación para las concepciones contemporáneas del fenómeno jurídico. Se argumentará ahí que el paradigma comunicativo induce un replanteamiento del modo cómo se conciben las funciones del derecho en la sociedad contemporánea, particularmente el papel que en ello tienen el poder y la coacción. Se trata, en suma, de un paradigma que se encuentra en creciente sintonía con las estructuras de una sociedad mundial cada vez más dependiente de las tecnologías de la información y la comunicación y de las redes sociales.

### 1. *Globalización y sociedad mundial*

Para Jens Greve y Bettina Heintz existen diferencias visibles entre las diversas teorías que se ocupan de la globalización y las teorías de la sociedad mundial.<sup>156</sup> De entrada, la globalización ha sido abordada por un conjunto heterogéneo de enfoques y teorías parciales, de muy diversa clase, que no han podido conformar una teoría integral hasta ahora. Son al menos tres

---

<sup>155</sup> Quizá un tercer paradigma a tomar en cuenta sea el de la “sociedad-red” (*network society*) que ha elaborado principalmente Manuel Castells, pero no lo abordamos aquí de manera independiente, pues, en principio, parece que puede reconstruirse o integrarse con cualquiera de los otros dos paradigmas. Véase Castells (2010).

<sup>156</sup> Greve y Heintz (2005, 109-110).

los supuestos significativos en los que las teorías de la globalización difieren de las teorías de la sociedad mundial:

- En las teorías de la globalización el contexto global no es concebido como una unidad.
- Las teorías de la globalización argumentan generalmente de “adentro hacia fuera”, es decir, que su punto de partida son los ámbitos locales que son afectados por el proceso de disolución de las fronteras, lo que Anthony Giddens denomina “desanclaje”, esto es, “... ‘despegar’ las relaciones de sus contextos locales de interacción y reestructurarlas en indefinidos intervalos espacio-temporales”.<sup>157</sup>
- La globalización es frecuentemente equiparada con una forma de homogeneización de las estructuras sociales, aunque resulta evidente que se trata de un fenómeno que permite y alienta también las diferencias culturales y los movimientos de resistencia a la homogeneización.<sup>158</sup>

En cambio, aunque no hay una teoría sociológica única de la sociedad mundial, y los enfoques existentes presentan todavía deficiencias teóricas y empíricas que cubrir,<sup>159</sup> tales enfoques poseen elementos comunes fundados en escuelas y tradiciones sociológicas fuertes y bien establecidas, lo que les confiere un mayor potencial explicativo, superior al de la mayoría de las visiones actuales sobre la globalización. En palabras de Rudolf Stichweh, el concepto de globalización hoy dominante sostiene

...una pretensión explicativa más débil, porque se enfoca primariamente al momento genético de la ampliación y deslocalización de fenómenos hasta ahora localmente delimitados, pero no lo hace desde la perspectiva del surgimiento contemporáneo, en un plano superior, de un sistema que utiliza los mecanismos de la globalización como mecanismos de su propia construcción

---

<sup>157</sup> Giddens (2008, 32).

<sup>158</sup> Greve y Heintz (2005, 110).

Son numerosos los autores que exploran las dimensiones plurales, contrahegemónicas y emancipatorias que pueden ir asociadas a la globalización. Un autor prominente en este sentido es Boaventura de Sousa Santos. Véase, de su amplia obra, Santos (2009, 293 y ss.).

<sup>159</sup> Greve y Heintz (2005, 111 y ss.). Estos autores subrayan particularmente la falta de una perspectiva microsociológica que permita observar los diversos grados de cristalización de las estructuras globales y la variabilidad de los procesos societales globales, que es algo que se intenta preliminarmente en el apartado III. 2., *infra*, en relación con los periodos de modernización del derecho mexicano y los mecanismos de mediación entre norma y realidad social.

estructural. En este sentido resulta preciso preguntar siempre a las teorías de la globalización: ¿globalización en el contexto de qué sistema?<sup>160</sup>

En particular, las teorías sobre la globalización son incapaces de explicar cuál es la diferencia entre el proceso actual de globalización y otros procesos similares ocurridos en el pasado reciente o incluso remoto, lo que ha llevado a algunos autores a hablar de múltiples globalizaciones, varias de las cuales ni siquiera se relacionan con el mundo occidental.<sup>161</sup>

En cambio, el concepto de *sociedad mundial* implica que se trata un fenómeno histórico completamente nuevo y único al que incluso es posible ponerle “fecha de nacimiento”. Rudolf Stichweh señala que a comienzos de la edad moderna existían estructuralmente varias sociedades, cada una de las cuales era poseedora y realizadora, fenomenológicamente hablando, de un “esbozo del mundo” (*Weltenwurf*), dentro del cual se concebían a sí mismas como “sociedad mundial”. Lo que caracteriza a la sociedad mundial moderna, en cambio, es la creciente coincidencia entre realidad estructural y esbozo fenomenológico del mundo:<sup>162</sup> “La sociedad mundial comienza en el momento en que uno de los sistemas sociales no acepta más que coexistan con él otros sistemas sociales, y, además, este sistema social dispone de los instrumentos y los recursos para convertir esta no aceptación en realidad estructural...”.<sup>163</sup>

Ello sólo ha ocurrido una vez en la historia: “En el proceso de expansión de la sociedad atlántico-europea que se inició en los siglos XV y XVI, el cual incorporó a través de la colonización y otras formas de apropiación la totalidad del mundo restante en su propio sistema social. Después de ello no hay economía ni educación, ninguna religión ni ningún conocimiento, que puedan sostenerse duraderamente fuera de este sistema mundial”.<sup>164</sup>

<sup>160</sup> Stichweh (2000a, 14; traducción de HFF).

<sup>161</sup> Por ejemplo, André Gunder Frank y Barry K. Gills sostienen la idea de que ha existido un solo “sistema-mundo”, iniciado hace unos cinco mil años entre Mesopotamia y Egipto. Véanse los ensayos reunidos en el volumen, editado por ambos: Frank y Gills (1993). El actual “sistema-mundo” capitalista, postulado por Immanuel Wallerstein, no sería más que la fase más reciente en este proceso.

<sup>162</sup> Stichweh (2000a, 249).

<sup>163</sup> Stichweh (2000a, 249; traducción de HFF).

<sup>164</sup> Stichweh (2000a, 249-250; traducción de HFF). Podría señalarse, como lo hace Stichweh, que otro momento crucial en el surgimiento de la sociedad mundial es la aceptación de un tiempo universal, gobernado por zonas o usos horarios uniformes, lo que todos los países hicieron entre fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX. La sincronización del mundo significa que todo lo que ocurre, ocurre al mismo tiempo, de modo que podemos situar cualquier suceso antes o después de cualquier otro con base en una sola referencia temporal. Véase Stichweh (2000a, 207 y ss.).

Desde luego, la afirmación anterior no debe entenderse en el sentido de que haya sido el “imperialismo occidental” el elemento creador esencial de la sociedad mundial, sino en el de que fue la sociedad europea la que, por distintas vías, logró la conexión efectiva y permanente de las “cuatro partes del mundo” (Europa, África, Asia y América), como las denomina el historiador francés Serge Gruzinski, y su creciente interacción fue dando surgimiento a la realidad global de la sociedad moderna.<sup>165</sup>

En resumen: nuestra experiencia del mundo y de los problemas que enfrenta nos sugieren constantemente que la humanidad se encuentra en una situación históricamente inédita, lo que, sin duda, requiere una conceptualización teórica que dé cuenta, de manera coherente y convincente, de este momento único. Tal sería la aportación de la teoría de la sociedad mundial, la cual, como hemos visto, puede incorporar y dar coherencia explicativa a los fenómenos que asociamos con la “globalización”.<sup>166</sup>

## 2. *Tres versiones de la sociedad mundial*

Según Jens Greve y Bettina Heintz, son tres las teorías de la sociedad mundial que surgen en los años setenta. Estos enfoques o teorías se apoyan en varias escuelas y corrientes que los precedieron, como la “teoría del sistema internacional”, la “teoría de la modernización” y su recepción crítica, la “teoría de la dependencia” y la “teoría del sistema mundial” de Immanuel Wallerstein.<sup>167</sup>

La *teoría del sistema internacional* supone un orden formado por los estados e integrado por las relaciones de poder y cooperación entre éstos. Este sistema presupone, a los ojos de sociólogos como Talcott Parsons (1902-1979), sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, la existencia de un conjunto de valores comunes que se resumen en el desarrollo económico y la independencia política y que identificamos habitualmente con la “modernidad”. Aunque han surgido históricamente en el contexto de la civilización occidental, dichos valores son compartidos por todos los estados del

---

<sup>165</sup> Véase Gruzinski (2015; 2018). Por lo demás, las corrientes actuales de la historia (principalmente de tipo económico) subrayan el papel activo y no meramente pasivo de esas “cuatro partes del mundo” en la configuración de la primera mundialización y en el surgimiento de los Estados nacionales modernos. En relación con la actual América Latina, véanse los ensayos reunidos en Marichal, Topik y Frank (2017).

<sup>166</sup> Así, Boris Holzer, Fatima Kastner y Tobias Werron, “Introduction: From Globalization to World Society”, en el volumen editado por ellos mismos: Holzer, Kastner y Werron (2015, 1 y ss.).

<sup>167</sup> Greve y Heintz (2005, 90 y ss.).

mundo, con independencia de los bloques políticos o ideológicos a los que pertenezcan.<sup>168</sup>

La *teoría de la modernización*, surgida hacia mediados de los años cuarenta, tuvo su auge como enfoque macrosociológico dominante en la década de los sesenta. Toma como punto de partida la distinción entre “tradicición” y “modernidad”, y trata de identificar las vías por las cuales las llamadas sociedades “tradicionales” pueden alcanzar el desarrollo, en un proceso de creciente convergencia con las sociedades desarrolladas. Sin embargo, este enfoque fue sometido, ya desde los años sesenta, a una fuerte crítica que cuestionó la distinción entre “tradicición” y “modernidad”, así como la idea de que pudiera existir una sola interpretación de la modernidad y una sola ruta hacia ella. Algunos enfoques críticos fueron más allá y combatieron la hipótesis de la convergencia, señalando que las relaciones entre los estados se basaban en una desigualdad estructural que hacía dependiente el desarrollo de los países periféricos respecto de las naciones centrales o desarrolladas (*teoría de la dependencia*), por lo que la convergencia era en realidad ilusoria.

La llamada *teoría del sistema mundial* (*world-system*) de Immanuel Wallerstein retoma también la distinción entre centro y periferia (a la que se agrega una “semiperiferia”). Su punto de partida es la idea de que la economía capitalista surge y se desarrolla como estructura mundial que, siguiendo su propia lógica, influye en las estructuras y los procesos sociales de las sociedades nacionales particulares. Dicho en otras palabras: es la economía mundial capitalista la que genera las diferencias estructurales que se advierten en los niveles de desarrollo de las sociedades nacionales y no a la inversa, asignándoles una posición como estados centrales, periféricos o semiperiféricos.<sup>169</sup>

Por su parte, las *teorías de la sociedad mundial* elaboradas a partir de los años setenta comparten diversas premisas y conclusiones con los enfoques arriba reseñados. Desde los años setenta, el profesor John W. Meyer, de la Universidad de Stanford, California, y sus colaboradores, empiezan a desarrollar un enfoque neoinstitucionalista que concibe a la sociedad mundial (que inicialmente denominan *world polity*) como *cultura mundial*.<sup>170</sup> Al decir de Greve y Heintz, se trata de un enfoque que, por un lado, critica a la teoría de la modernización que pretende explicar el cambio social solamente a partir de factores endógenos y, por el otro, cuestiona el enfoque economicista de la teoría del sistema mundial de Wallerstein.

<sup>168</sup> Greve y Heintz (2005, 91).

<sup>169</sup> Greve y Heintz (2005, 95 y ss.). Véase Wallerstein (1974).

<sup>170</sup> Véase Meyer *et al.* (1997).

Meyer identifica una convergencia visible —un “isomorfismo”— en el desarrollo de los estados nacionales. No sólo se ha extendido a todo el mundo la misma institución estatal, sino que todos los estados han ampliado su ámbito regulatorio, con independencia del nivel que ocupen en la escala del desarrollo. Esto se explica, de acuerdo con Meyer y sus colegas, por la institucionalización, a nivel global, de una cultura transnacional, formada esencialmente a partir de la secularización del cristianismo, que constituye el criterio central de la legitimidad de esos estados y que afecta los campos más diversos de la política, la educación, la salud, la ciencia y la tecnología, la igualdad de género, pero también la Constitución y el orden jurídico.<sup>171</sup>

Esta cultura transnacional se encuentra codificada en los tratados y convenios internacionales y se hace operativa a través de programas de acción que se difunden en los distintos países a través de una densa red de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Se trata de una cultura que promueve, como valores centrales, la racionalidad, la justicia, el progreso y el individualismo.<sup>172</sup> Este enfoque no desconoce, por supuesto, que las similitudes estructurales entre los estados y sus políticas se encuentran en un plano formal, mientras que las desigualdades fácticas se dan a nivel de la realidad social y que las mismas permanecen e incluso se amplían;<sup>173</sup> empero, la constatación de la brecha no constituye un obstáculo para la difusión y la adopción de la cultura transnacional en el nivel local.<sup>174</sup>

En una segunda versión, el sociólogo suizo Peter Heintz concibe a la sociedad mundial como un campo global de interacción que representa el sistema más amplio que comprende a todos los demás, así como el plano sistémico más elevado. Los distintos planos sistémicos —nación, región, familia, persona— no son reductibles entre sí y constituyen las unidades que conforman a la sociedad mundial. Así, para Heintz la sociedad mundial se configura como un sistema integrado por sistemas articulados de manera concéntrica, de modo que no puede ser concebida como un sistema conformado solamente por individuos.<sup>175</sup>

Heintz identifica tres tipos de sistemas de alcance global: 1) el sistema estratificado del desarrollo internacional; 2) el sistema intergubernamental de poder político-militar, conformado por los gobiernos nacionales, y 3) el

<sup>171</sup> Greve y Heintz (2005, 101-102).

<sup>172</sup> Greve y Heintz (2005, 102).

<sup>173</sup> Greve y Heintz (2005, 103).

<sup>174</sup> Para ampliar estas ideas, véanse los ensayos reunidos en Drori, Meyer y Hwang (2006) y en Krücken y Drori (2009).

<sup>175</sup> Greve y Heintz (2005, 103).



sistema interorganizacional, compuesto por las corporaciones multinacionales.<sup>176</sup>

El *sistema internacional* es un sistema estratificado, conformado por “unidades societales” (estados nacionales) que se distinguen entre sí de acuerdo con las dimensiones globales del desarrollo económico (ingreso, niveles de educación y urbanización, sectores económicos). Tales dimensiones son también relevantes para los miembros de dichas unidades, esto es, sus poblaciones.<sup>177</sup> El *sistema intergubernamental* comprende los gobiernos de las unidades societales del sistema internacional que desempeñan una función en el exterior. Sus intereses no necesariamente coinciden con los de sus poblaciones. El principio de organización del sistema intergubernamental es el poder político-militar.<sup>178</sup> El *sistema interorganizacional* de las corporaciones multinacionales está integrado por todas las empresas transnacionales o multinacionales que llevan a cabo actividades a escala mundial.<sup>179</sup>

En cuanto a la sociedad mundial misma y a sus características como tipo de sociedad, Heintz observa un proceso de desestructuración y entropía, como resultado de la creciente falta de legitimidad del sistema internacional del desarrollo.<sup>180</sup> La sociedad mundial se caracteriza también por la presencia de estructuras descentralizadas, un elevado grado de heterogeneidad cultural y una falta de identidad propia, lo que tiene por consecuencia que los intereses mundiales de la población no se vean articulados. Como tendencias de largo plazo, Heintz identifica la creciente movilización de la población mundial en camino hacia la urbanización y la educación. Esta tendencia contribuye a la consolidación de los valores del desarrollo y tiene un efecto integrador como una especie de cultura socio-económica mundial general. Por otra parte, observa también que las posiciones en la dimensión político-militar son asignadas crecientemente sobre la base de la agregación de los recursos nacionales destinados a la obtención de ese tipo de poder y otros medios de control, como la investigación científica y tecnológica.<sup>181</sup>

<sup>176</sup> Greve y Heintz (2005, 104). Véase también Heintz (1982a y b).

<sup>177</sup> Heintz (1982a, 28-30, 33 y ss.).

<sup>178</sup> Heintz (1982a, 29, 49 y ss.).

<sup>179</sup> Heintz (1982a, 30, 62 y ss.).

<sup>180</sup> Al momento de escribir la obra que citamos (fines de los años setenta y comienzos de los ochenta), Heintz, quien falleció en 1983, percibía que los países en desarrollo impugnaban cada vez con mayor fuerza el “sistema del desarrollo internacional”. Al mismo tiempo, las naciones desarrolladas estaban sufriendo un proceso de cambio que ponía menos énfasis en los valores “materiales” y más en los “no materiales” (como por ejemplo, el ambiente). Si bien los datos fundamentales de este sistema no han cambiado desde entonces, parece que la globalización ha canalizado la discusión política y económica hacia otras prioridades.

<sup>181</sup> Heintz (1982a, 75 y ss.).

En tercer lugar, la teoría funcionalista-sistémica de la sociedad mundial desarrollada por Niklas Luhmann (1927-1998) y sus discípulos, principalmente Rudolf Stichweh, parte de los siguientes postulados: primero, los sistemas sociales —interacción, organización y sociedad— se componen de *comunicaciones*, y la sociedad se define como aquel sistema social que abarca a todas las comunicaciones; y segundo, la diferenciación funcional de la sociedad, es decir, el surgimiento de subsistemas sociales especializados en una función no territorial a nivel societal (economía, política, ciencia, religión, derecho, etcétera) ha tenido por consecuencia el surgimiento de una sola sociedad —la sociedad mundial— que incluye a todas las comunicaciones sociales.<sup>182</sup>

Para Luhmann y sus discípulos, la realidad de la sociedad mundial no depende de que la comunicación se pueda producir a grandes distancias y de modo instantáneo —la compresión del tiempo y del espacio de que hablan otros autores (por ejemplo, Anthony Giddens) como característica de la globalización— sino que las interacciones remiten potencialmente a otras, que de ese modo influyen en el desarrollo de la interacción presente.<sup>183</sup> Rudolf Stichweh explica esta circunstancia a través de dos hipótesis: la que llama la hipótesis del “así-en-adelante” (*Und-so-weiter-Hypothese*), según la cual, para la teoría de la sociedad mundial el hecho decisivo no es

...que una interacción en lo individual supere enormes distancias espaciales o temporales, sino que de lo más bien se trata es de que en cada interacción particular esté presente un ‘así-en-adelante’ (*‘Und-so-weiter’*) de otros contactos de los participantes y ello abra la posibilidad de las conexiones globales, una posibilidad que, por su parte, se vuelve relevante en cada interacción en cuanto conciencia de la selectividad y en este sentido interviene en el control de las interacciones.<sup>184</sup>

La otra es la “tesis de la descontextualización”, la cual afirma que la extensión de las cadenas de “así-en-adelante” se hace posible a través de

<sup>182</sup> Greve y Heintz (2005, 107).

<sup>183</sup> Greve y Heintz (2005, 107). Véase también la siguiente cita de Luhmann: “Si partimos de la comunicación como operación elemental cuya reproducción constituye a la sociedad, entonces resulta evidente que en *toda* comunicación está implícita la sociedad mundial, con toda independencia de la temática concreta y de la distancia espacial entre los participantes. Cada vez se presuponen más posibilidades de comunicación y cada vez se utilizan más los medios simbólicos que no pueden circunscribirse a las fronteras regionales”. Luhmann (1998, vol. 1, 150; traducción de HFF). Sobre los “medios simbólicos” véase la nota 185, *infra*.

<sup>184</sup> Stichweh (2000a, 17; traducción de HFF). Sobre la relación entre sociedad mundial e interacción desde la perspectiva de la propuesta teórica de Luhmann, véase también Heintz, Bettina (2011).

la especificación funcional y otras abstracciones presentes en la interacción (por ejemplo, el dinero o el poder como medios simbólicos generalizados de comunicación),<sup>185</sup> los cuales la desprenden (la “desanclan”, en la terminología de Giddens) de sus vínculos difusos con otros contextos.<sup>186</sup>

### 3. *Estado y derecho en la sociedad mundial*

Las tres teorías sobre la sociedad mundial que se han expuesto brevemente en el inciso anterior tienen interesantes consecuencias para la sociología jurídica y política, es decir, para la conceptualización del Estado, del derecho y de sus relaciones mutuas en las condiciones actuales de la globalización. Sin embargo, solamente dos de ellas se han ampliado para abarcar específicamente estas cuestiones. Aunque el enfoque de John W. Meyer y la “escuela de Stanford” presenta diferencias teóricas importantes frente al de Niklas Luhmann y sus discípulos, ambos tienen puntos en común que permiten exponer de manera conjunta algunas de sus postulados en relación con el Estado y el orden jurídico en la sociedad mundial.<sup>187</sup>

El primero es que la *institución misma del Estado se ha globalizado a todo el planeta*, de modo que, en la actualidad, no hay prácticamente ningún territorio (con excepción quizá del Polo Norte y la Antártida) que no pertenezca al ámbito soberano de algún Estado. La diferenciación secundaria del sistema político mundial en estados soberanos es producto de la sociedad mundial

---

<sup>185</sup> Luhmann desarrolla la teoría de los “medios de comunicación simbólicamente generalizados”, muy vinculados a la diferenciación funcional, a partir de las ideas de Talcott Parsons. Se trata de medios que elevan la improbabilidad de que la comunicación social sea rechazada, es decir, se trata de “inventos” de la sociedad para elevar la probabilidad de su propia reproducción a través de la comunicación. Luhmann identifica cuatro posibilidades de comunicación simbólica a partir de las distintas combinaciones que pueden asumir los conceptos de “experiencia”/“vivencia” (*Erleben*) y de “acción” (*Handeln*): propiedad/dinero/arte (la acción de Alter se convierte en experiencia/vivencia de Ego); poder/derecho (la acción de Alter se convierte en acción de Ego), verdad/valores (la experiencia/vivencia de Alter se convierte en experiencia/vivencia de Ego) y amor (la experiencia/vivencia de Alter se convierte en acción de Ego). Luhmann (1998, vol. 1, 316 y ss., y especialmente la tabla en la p. 336).

<sup>186</sup> Stichweh (2000a, 16-17) agrega que en la sociedad mundial, cualquier interacción puede pertenecer al mismo tiempo a los tres planos sistémicos —interacción, organización, sociedad—, lo que conduce a que en las interacciones individuales pueda identificarse la mutua influencia de los contextos globales y locales y que la organización sea actualmente el mecanismo central de acceso a los contactos globales, es decir, es una condición de acceso a la sociedad mundial.

<sup>187</sup> Véase una comparación de ambos enfoques en Stichweh (2015).

misma, y tiene la ventaja, al decir de Luhmann, de reducir la probabilidad de que otros sistemas funcionales (como la economía o la ciencia) se “politicen”. Más aún, esta diferenciación permite optimizar la función de la política mundial bajo condiciones de gran diversidad climática, cultural y ecológica entre los estados. Dicho en otras palabras: la institución del Estado permite gestionar la diversidad de condiciones estructurales y culturales de la sociedad mundial, al mismo tiempo que genera una unidad mínima, representada, en primer lugar, por la soberanía interna y externa de los mismos estados.<sup>188</sup>

Tanto Luhmann como Meyer suponen que la sociedad mundial somete a los estados a fuertes presiones para lograr su conformidad con ciertos *estándares mínimos de gobernabilidad de sus territorios*. Para Luhmann, la diferenciación secundaria del sistema político de la sociedad mundial presupone un grado mínimo de similitud entre los segmentos, y esa semejanza implica también una medida mínima de efectividad política interna y externa. Respecto de la política mundial, resulta indispensable lo que este autor denomina la “capacidad comunicativa colectiva” del Estado, la cual solamente puede garantizarse a través de organizaciones, pues no basta la presencia de un poder interno unificado. La existencia de los estados constituye, por otro lado, también una fuerza de empuje en dirección hacia la globalización, pues, pregunta Luhmann: “¿de qué otro modo podrían los estados nacionales promover los intereses de su propia población sino a través de su incorporación en aquellas tendencias que han demostrado su efectividad a nivel mundial?”<sup>189</sup>

Por su parte, para Meyer y sus colaboradores, los estados adoptan las instituciones y políticas que forman parte de la cultura mundial de la modernidad (“isomorfismo”), porque de ello depende su legitimidad política, a pesar de que, para la mayoría, ello dé también origen a una brecha entre las demandas y expectativas de la sociedad mundial y las capacidades de que disponen internamente para responder a ellas.<sup>190</sup>

Por lo que se refiere al *derecho*, tanto Luhmann como Meyer parten de la premisa de que existe ya *un solo sistema jurídico* o *una sola cultura jurídica a nivel mundial*. Para Luhmann, se trata de un sistema funcionalmente diferenciado que está compuesto por todas las comunicaciones sociales que se orientan por el código binario “legal/ilegal” (*Recht/Unrecht*), es decir, que es posible

<sup>188</sup> Luhmann (2000a, 189 y ss.) y Torres Nafarrate (2004, 236 y ss.). Sobre la segmentación de la sociedad mundial en estados y sobre la conformación de un centro y una periferia en el sistema político mundial véase Neves (2011).

<sup>189</sup> Luhmann (2000a, 224).

<sup>190</sup> Meyer *et al.* (1997, *passim*).

distinguir las cuestiones jurídicas de otro tipo de cuestiones, al mismo tiempo que existen “reglas de traducción” entre los órdenes jurídicos, principalmente a través del derecho internacional privado. Y como prueba de que ya existe un derecho mínimo uniforme, agrega —con su habitual ironía— que entrar en un territorio que no es el propio no conlleva normalmente el temor de ser tratado como un extranjero fuera de la ley, así como tampoco hay necesidad, como sucedía en la Edad Media con los comerciantes, de asumir las deudas de un paisano.<sup>191</sup> La atención creciente que reciben las violaciones a los derechos humanos son otro indicador de la existencia de un sistema jurídico único a nivel de la sociedad mundial.<sup>192</sup>

Por su parte, en un extenso ensayo, redactado junto con Elizabeth Heeger Boyle, John W. Meyer desarrolla las implicaciones jurídicas de su visión de la sociedad mundial:<sup>193</sup> el derecho moderno se forma a partir de la secularización de principios y valores de tipo esencialmente religioso que surgieron históricamente en la civilización occidental y que se han globalizado de la mano del Estado nacional:<sup>194</sup>

...los sistemas jurídicos son un elemento constitutivo de esa forma de sociedad conocida como Estado nacional moderno. Los dos surgieron de manera concomitante, cada uno confiriendo legitimidad al otro. Los sistemas jurídicos nacionales emergieron más a través del sistema global que mediante la organización local.<sup>195</sup>

Boyle y Meyer señalan que incurre en un error importante la visión de los estados nacionales como actores seculares que toman sus decisiones jurídicas de manera autónoma, desatendiendo el carácter supranacional del derecho:

Es verdad que el surgimiento del Estado destruyó esencialmente la autoridad organizacional de la Iglesia, pero lo hizo, en nuestra opinión, mediante la absorción de una versión secularizada de la cultura más amplia de que era portadora la Iglesia, haciéndose así dependiente de ella. Los procesos son dialécticos y continúan desarrollándose a lo largo de la historia moderna. Al reclamar autonomía y soberanía conforme a los diversos principios secularizados de racionalidad y universalidad, tanto el Estado nacional como el

<sup>191</sup> Luhmann (1993a, 573). Suponer la existencia de un solo sistema jurídico a nivel mundial no impide su diferenciación ulterior en *órdenes jurídicos nacionales, regionales o sectoriales*.

<sup>192</sup> Luhmann (1993a, 574 y ss.).

<sup>193</sup> Boyle y Meyer (2002). El ensayo se reproduce también en Krücken y Drori (2009).

<sup>194</sup> Sobre este punto puede verse específicamente Berman (2000, cap. 3).

<sup>195</sup> Boyle y Meyer (2002, 68).

derecho que es parcialmente su creatura intensifican su dependencia de tales principios secularizados.<sup>196</sup>

Tanto para Luhmann como para Meyer, la sociedad mundial ofrece condiciones particulares que promueven la *rápida difusión de las ideas y las instituciones jurídicas*. Mientras que Luhmann señala que la equifinalidad de las instituciones jurídicas ha tenido por consecuencia un nivel de similitud de los órdenes jurídicos, mayor al que cabría esperar de otro modo,<sup>197</sup> Meyer y Boyle subrayan que los estados generan legitimidad en la medida en que responden a principios universales, y el derecho se convierte en un importante símbolo de la aceptación de estos principios.<sup>198</sup> La ciencia jurídica y los profesionales del derecho —abogados y jueces, principalmente— participan activamente en la circulación de las ideas y las figuras jurídicas, como por ejemplo los derechos humanos, gracias a los supuestos universales en que se fundamentan, y no obstante la diversidad de condiciones y prácticas en las que se insertan.<sup>199</sup> El llamado “diálogo judicial”, cualquiera que sean sus efectos reales en la sociedad, no es sino una expresión visible de la equivalencia esencial de los órdenes jurídicos en un nivel operativo, así como de su dependencia de la comunicación transfronteriza.<sup>200</sup>

La rápida difusión global de las ideas e instituciones jurídicas no resulta fácilmente explicable conforme a las corrientes y escuelas mayoritarias de la sociología jurídica. La hipótesis del “espejo”, como la llama Brian Tamanaha, es decir, que el derecho es un *reflejo* de la sociedad y tiene el propósito de mantener el orden social,<sup>201</sup> resulta directamente cuestionada por la teoría de la sociedad mundial que proponen Luhmann y Meyer. Las diversas escuelas y corrientes de la sociología del derecho que sostienen de algún modo esta hipótesis tienden a considerar que los “transplantes jurídicos” no son posibles, es decir, que no resulta viable transferir entre distintas sociedades normas e instituciones que solamente tienen sentido y efectividad en un entorno social determinado.<sup>202</sup>

---

<sup>196</sup> Boyle y Meyer (2002, 69; traducción de HFF).

<sup>197</sup> Luhmann (1993a, 573).

<sup>198</sup> Boyle y Meyer (2002, 74).

<sup>199</sup> Boyle y Meyer (2002, 74 y ss.).

<sup>200</sup> Sobre esta cuestión se dirá algo más adelante. Sobre las interrelaciones entre los tribunales como factor impulsor del surgimiento de un “sistema judicial transnacional” en materia de derechos humanos véase Gómez Pérez (2014, 21 y ss.).

<sup>201</sup> Tamanaha (2001, 1 y ss.).

<sup>202</sup> Tamanaha (2001, 107 y ss.). Véanse también los ensayos reunidos en Nelken y Feest (2001), especialmente el extenso ensayo introductorio de Nelken (2001).

Sin embargo, algunos comparatistas, como Alan Watson, han insistido en que el “transplante” es el modo principal el que se produce la evolución del derecho en las distintas sociedades, porque existe una cultura compartida entre legisladores, abogados, jueces y académicos, que promueve y favorece los cambios jurídicos, aunque no se encuentren en sintonía con las condiciones sociales objetivas en las que se implantan.<sup>203</sup> Los antropólogos y etnólogos del derecho también pueden aducir que en las sociedades colonizadas, el derecho occidental fue “importado” fundamentalmente con el propósito de gobernar las relaciones de los colonizadores entre sí y de éstos con las comunidades locales, pero que una vez que se produjo su independencia política, el derecho occidental moderno permaneció por necesidad, no obstante su difícil coexistencia con los derechos tradicionales y la cultura jurídica local.<sup>204</sup>

Todo lo anterior conduce necesariamente a analizar el tema de la *eficacia del orden jurídico y del ideal del Estado de derecho*, o como dicen los sociólogos del derecho, la brecha (*gap*) entre el “derecho en los libros” y el “derecho en acción” (la clásica expresión es de Roscoe Pound) en el contexto de la sociedad mundial.<sup>205</sup> Resulta evidente que no cabe esperar que el orden jurídico alcance el nivel de eficacia que el ideal occidental del Estado de derecho le exige, particularmente en las sociedades cuyos ordenamientos se han formado esencialmente a través de “transplantes” e “importaciones”. Así lo señalan explícitamente Boyle y Meyer, para quienes la función del derecho en la sociedad mundial no es instrumental (funcional) ni represiva, sino que radica en la vinculación que establece con los principios de la cultura universal y como fuente de identidad y legitimidad tanto para los individuos como las naciones; en consecuencia, no cabe esperar un elevado nivel de correspondencia entre el derecho y la acción, sino más bien un “desacoplamiento extremo” respecto de la vida social.<sup>206</sup> El desacoplamiento no es un accidente ni estrictamente una “deficiencia” de la cultura jurídica, sino un elemento central del proyecto nacional y una característica de toda or-

---

<sup>203</sup> Watson (1993). Para aquilatar el desdén (no hay otra palabra) con la que muchos sociólogos del derecho enjuician la tesis de Watson, basta la siguiente cita de Lawrence Friedman: “La crítica de Cotterrell a Watson es devastadora; pero de alguna manera atacar a Watson es como disparar a los peces en un barril. Cualquiera que tenga el más tenue interés en el derecho como fenómeno social o histórico sencillamente no puede tomar en serio las nociones de Watson sobre cómo el derecho cambia (o deja de cambiar) y sobre la causalidad y la dirección del cambio”. Friedman (2001, 93; traducción de HFF).

<sup>204</sup> Tamanaha (2001, 112 y ss.).

<sup>205</sup> Tamanaha (2001, 131 y ss.). Véase también Nelken (1981).

<sup>206</sup> Boyle y Meyer (2002, 66-67, 81 y ss.).

ganización racionalizada en la medida en que las reglas que las gobiernan, como sucede con las normas jurídicas, responden a ideales externos. Vale la pena citar textualmente un ejemplo que aclara muy bien esta idea:

Que una oficina cierre a las 5 p.m. sin ningún motivo en particular —solamente porque sí— es diferente a que cierre a las 5 p.m. por mandato de la ley estatal. En este último caso, el cierre de la oficina a las 5:15 tiene varias interpretaciones. ¿Están siendo explotados los empleados de la oficina? ¿Los clientes de la oficina en esa ubicación particular se están beneficiando de una ventaja injusta respecto de los clientes que viven al otro lado de la ciudad? En nuestra opinión, el desacoplamiento refleja, no las extremas dificultades prácticas que enfrenta el derecho, sino más bien la extraordinaria importancia de la cultura universalizada de la cual depende y la cual debe reflejar.<sup>207</sup>

En conclusión:

El carácter desacoplado de los sistemas jurídicos se considera en ocasiones (y de manera bastante razonable) como indicador de su ineficacia e insignificancia funcional. Esto puede ser realista tratándose de algunos sistemas jurídicos tradicionales, pero desatiende puntos importantes al abordar los sistemas jurídicos modernos. El sistema moderno se encuentra desacoplado *precisamente en la medida en que está vinculado a los modelos y estándares universales*, a pesar del carácter limitado y variable de la vida social local.<sup>208</sup>

El análisis que Luhmann y sus discípulos proponen sobre esta cuestión es bastante complejo y persigue diversas líneas de reflexión. Luhmann reconoce también las dificultades que enfrenta el sistema jurídico de la sociedad mundial en términos de eficacia y funcionamiento. Señala que “en la medida en que la sociedad misma aparezca como causa de lo que antiguamente tenía que aceptarse como destino individual”, en esa misma medida se espera que la sociedad tome medidas de prevención, ayuda y compensación, y estas pesadas tareas recaen en el sistema político y, sobre todo, en el sistema jurídico.<sup>209</sup> No obstante, en las circunstancias actuales ya no resulta posible hacer una planeación social global con base en nuevos principios ni tampoco en la codificación de un derecho ya probado, sino que solamente es posible trabajar en la solución de problemas particulares a través de un procedimiento incremental, más bien asistemático y dependiente del azar. El derecho ya no puede garantizar seguridad cuan-

<sup>207</sup> Boyle y Meyer (2002, 82; traducción de HFF).

<sup>208</sup> Boyle y Meyer (2002, 82-83; subrayado y traducción de HFF).

<sup>209</sup> Luhmann (1993a, 558; traducción de HFF).



do la misma sociedad concibe el futuro como un riesgo dependiente de sus propias decisiones.<sup>210</sup>

Por lo que se refiere al cumplimiento del derecho, la ineficacia de la ley se debe, según Luhmann, a las crecientes pretensiones de autonomía del individuo. Si bien es posible obedecer cada una de las leyes, no lo es hacerlo con todas al mismo tiempo:

Ámbitos como la evasión de impuestos y el trabajo informal (*Schwarzarbeit*) son indicadores de que las cosas no funcionan sin infracciones a la ley... Importantes sectores de la economía colapsarían si en ellos se hiciera cumplir el derecho... Sin trabajo informal, los arrendadores no podrían cumplir sus obligaciones hacia sus inquilinos; sin contrabando, habría miles de desempleados en las ciudades costeras de Italia; sin “compra de votos” no habría apenas participación electoral en las regiones rurales y los suburbios pobres de Tailandia. La persecución más efectiva de los delitos metería en dificultades a las cárceles... En la práctica, el “indulto” no es otorgado por el jefe de Estado sino por la policía... el individualismo (emancipación, autorrealización y todo eso) que tanto valora la semántica de la sociedad no es sostenible cuando existe la expectativa de la plena obediencia a la ley...<sup>211</sup>

La teoría liberal del derecho no ofrece solución a este problema, ni siquiera para entenderlo de manera adecuada. La forma jurídica de los “derechos subjetivos” no funciona como correctivo, menos aún cuando el propio orden jurídico permite a sus titulares aceptar la violación de sus derechos.<sup>212</sup>

Uno de los problemas visibles del derecho en la sociedad mundial es que, en este plano, no existe el equivalente de la Constitución como “acomplamiento estructural” entre los sistemas político y jurídico, con lo cual la discrepancia entre derecho y política se amplía y adquiere una forma distinta.<sup>213</sup> En los estados nacionales, la Constitución es aquella estructura común a los sistemas político y jurídico que gobierna sus límites y libertades recíprocas, es decir, el uso del derecho positivo como instrumento de la política para conducir el cambio social, pero también el uso del derecho constitucional como instrumento jurídico de disciplina y restricción de la política.<sup>214</sup> Sin embargo, en el plano global no sólo no existe una estructura que regule

<sup>210</sup> Luhmann (1993a, 560, 562).

<sup>211</sup> Luhmann (1993a, 568-569; se han omitido las notas de pie de página; traducción de HFF).

<sup>212</sup> Luhmann (1993a, 570).

<sup>213</sup> Luhmann, 1993a, 582, 577).

<sup>214</sup> Luhmann (1993a, 470 y ss.).

de manera uniforme la producción de derecho y la legitimación jurídica de los procesos de poder —lo que algunos críticos de la globalización identifican como “falta de democracia” en el plano de las instituciones internacionales—, sino que, de acuerdo con dos discípulos de Luhmann, Gunther Teubner y Andreas Fischer-Lescano, tal estructura ni siquiera es viable, en razón de que la arena jurídica global está fragmentada y permanecerá así en el futuro previsible, en correspondencia con las estructuras de la sociedad mundial misma.<sup>215</sup>

La principal consecuencia de lo anterior es que el derecho se produzca y se legitime en distintos *sectores sociales globales*, como la economía, la ciencia y la tecnología, el turismo o el deporte. Los sistemas funcionales globales persiguen su propia racionalidad y su propia lógica operativa, lo que permite y favorece el surgimiento de conflictos entre diversas racionalidades y políticas globales; el sistema jurídico no es capaz de resolver estos conflictos mediante la definición de una jerarquía normativa ni a través de un sistema integrado de tribunales, como lo haría en el ámbito interno de los estados. Existe, no obstante, un sistema jurídico global, cuya unidad no se basa en la garantía institucionalizada de su consistencia normativa, sino sólo en el proceso de interconexión de las operaciones jurídicas entre órdenes jurídicos heterogéneos.<sup>216</sup>

Fischer-Lescano y Teubner observan, entonces, que a la pluralidad de órdenes jurídicos nacionales se agrega la existencia de *regímenes jurídicos transnacionales*, los que comprenden no sólo los regímenes públicos tradicionales que se estudian en el campo de las relaciones internacionales, sino los regímenes privados, como la *lex mercatoria* o la que llaman *lex digitalis* (régimen jurídico de la Internet), que se desenvuelven en el espacio global sin vinculación con los procesos formales de creación y aplicación del derecho a cargo de las instituciones del Estado.<sup>217</sup> Más aún, estos órdenes jurídicos transnacionales están desarrollando verdaderas “constituciones civiles”, es decir, no sólo disposiciones que regulan de modo directo los comportamientos de los actores participantes en los sectores globales, sino también normas de segundo nivel que se refieren a la creación y aplicación normativa en cuanto procesos de fundamentación y limitación del poder en un sentido amplio, pero también como estructuración básica del campo social que les da origen.<sup>218</sup>

<sup>215</sup> Fischer-Lescano y Teubner (2004).

<sup>216</sup> Fischer-Lescano y Teubner (2004, 1007).

<sup>217</sup> Fischer-Lescano y Teubner (2004, 1010).

<sup>218</sup> Véanse, de una bibliografía más amplia, Teubner (2012; 2013). Por lo que se refiere a la cuestión del poder en la sociedad mundial, véanse las interesantes reflexiones de Moisés Naím (2013). Para Naím, lo que caracteriza a los procesos de poder en la sociedad global

Teubner identifica al menos siete sectores de la sociedad mundial en los que cabe observar procesos de “constitucionalización” en este sentido:<sup>219</sup>

- *Derechos humanos transnacionales*: la constitucionalización de los derechos humanos a nivel transnacional no sólo se da en las convenciones respectivas entre los estados, sino en otras arenas y organizaciones internacionales como la Unión Europea, la Organización Mundial de Comercio (OMC), pero también en procesos arbitrales privados como los de la Cámara de Comercio Internacional (ICC), del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversión (ICSID) y de la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN), sin olvidar el significativo papel que desempeñan los movimientos de protesta, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los medios de comunicación.<sup>220</sup>
- *Economía global*: la constitucionalización en este sector ha consistido en establecer reglas de liberalización de los mercados mundiales que no estén sujetas, en lo posible, a la regulación arbitraria de los estados nacionales (por ejemplo, OMC, TLCAN, Comunidades Europeas).
- *Regímenes transnacionales*: también las organizaciones internacionales, los regímenes y las redes transnacionales, presentan fuertes tendencias a la constitucionalización.
- *Lex mercatoria*: por encima de las normas contractuales que la componen, se desarrollan normas, principios y procedimientos que pueden considerarse de carácter constitucional y que conforman un *ordre public d'arbitrage international*.<sup>221</sup>

---

actual es la *decadencia* de las formas tradicionales de poder en todos sus niveles y manifestaciones.

<sup>219</sup> Teubner (2013, 48 y ss.). Por supuesto, la cuestión de si se puede aplicar el concepto de Constitución a los procesos sociales transnacionales está sujeta todavía a debate. Teubner piensa que sí es posible y subraya que las “constituciones” transnacionales, desde un punto de vista material, establecen una fuente de autoridad jurídica, la que, por su parte, estructura un proceso *societal* y no solamente político (p. 54).

<sup>220</sup> Un discípulo de Teubner, Andreas Fischer-Lescano, ha desarrollado una reflexión sobre la constitucionalización de los derechos humanos en la sociedad mundial a partir de la movilización de la sociedad civil (nacional y global) y de los “escándalos” que su violación provoca en la opinión pública mundial. Véase Fischer-Lescano (2002; 2005). Un resumen de estas ideas en nuestro idioma puede consultarse en Fischer-Lescano (2007).

<sup>221</sup> Teubner (2013, 49). Sobre la nueva *lex mercatoria* existe ya una bibliografía verdaderamente inabarcable. En nuestro idioma puede consultarse el volumen, coordinado por Jorge Alberto Silva (2013).

- *Constitucionalismo corporativo*: las grandes empresas transnacionales también desarrollan reglas y principios que pretenden superar las orientaciones empresariales puramente económicas, para incluir valores de responsabilidad social tales como el trabajo, la calidad de los productos y servicios, el ambiente y los derechos humanos.
- *Derecho administrativo global*: en la actualidad existen más de dos mil organismos y entidades que realizan funciones de regulación global y cuyo funcionamiento se juridifica crecientemente a través de normas relativas al debido proceso, la consulta obligatoria de expertos, la transparencia, el principio de proporcionalidad y el respeto a los derechos humanos, entre otros aspectos.<sup>222</sup>
- *Derecho internacional*: el derecho internacional clásico también evoluciona hacia la conformación de un *ordre public transnational*, con sus propias normas fundamentales; la consecuencia es la superación del enfoque “contractual” en las relaciones entre los estados y el surgimiento de un orden imperativo enfocado al bien común internacional.<sup>223</sup>

En resumen, las teorías sobre la sociedad mundial nos ofrecen un panorama muy complejo de la evolución del Estado y el derecho en la era contemporánea: la arena jurídica global se caracteriza por una fragmentación y una pluralidad irreductibles, lo que, sin embargo, no impide el surgimiento de un sistema jurídico de alcance mundial, en el que se interconectan operativamente, de múltiples maneras y en distintos niveles, los órdenes jurídicos territoriales y los sectoriales. Los derechos nacionales forman parte de este sistema jurídico mundial, lo que tiene la evidente consecuencia —que Luhmann, Meyer y otros autores subrayan en términos generales— de que no puede entenderse su configuración y desarrollo contemporáneos sino a partir de la existencia de la misma sociedad mundial. Por supuesto, se requiere un estudio cuidadoso de la evolución histórica particular de los órdenes jurídicos nacionales, identificando los momentos, modos y grados en que éstos participan del derecho global, ensayo que iniciaremos, respecto de México, en un apartado posterior.<sup>224</sup>

<sup>222</sup> Teubner (2013, 50).

<sup>223</sup> Sobre este tema puede verse, además, Becerra Ramírez y González Martín (2012) y Becerra Ramírez (2013), especialmente el capítulo II, relativo a la creación de un orden público internacional.

<sup>224</sup> Véase, *infra*, III. 2.

#### 4. *El paradigma comunicativo y el derecho*

La de Niklas Luhmann es la primera teoría sociológica de gran alcance basada en el concepto de *comunicación*.<sup>225</sup> Las razones que explican esta decisión teórica, que se manifiesta claramente sólo hasta comienzos de los años ochenta,<sup>226</sup> tienen que ver, según Rudolf Stichweh, con la evolución particular de las ideas de Luhmann, así como con las tensiones y dificultades internas de su proyecto científico, las que se resuelven y se integran cuando la *comunicación* es tomada como nueva piedra angular de todo su edificio teórico.<sup>227</sup> Sin embargo, si asumimos la perspectiva de la sociología del conocimiento, también tienen mucho que ver las condiciones de desarrollo de la sociedad misma que se pretende explicar, la cual ha sido calificada, con bastante razón, como *sociedad del conocimiento* o *sociedad de la información*, una sociedad que, como hemos visto en párrafos anteriores, tiene ya alcance planetario.<sup>228</sup>

Una perspectiva sociológica sobre el derecho basada en la idea de comunicación tiene, como resulta obvio suponer, consecuencias teóricas y conceptuales muy importantes. De entrada, se tratará de una visión que ponga menos énfasis en la sanción y más en la persuasión, menos en el aparato coactivo que lo acompaña<sup>229</sup> y más en el discurso y sus efectos en las expectativas de los actores sociales. Aunque no había dado todavía el giro

<sup>225</sup> Stichweh (2000c, 8).

Podríamos añadir que otro pensador de gran talla para el cual el concepto de comunicación resulta de central importancia, aunque con otros propósitos, es Jürgen Habermas, cuya *teoría de la acción comunicativa* aparece en alemán en 1981 y en traducción española en 1987 (Habermas 1981), mientras que su aplicación al derecho y al Estado constitucional se desarrolla en Habermas (1998); la edición alemana original es de 1992.

Recordemos que ya a comienzos de los años setenta, Habermas y Luhmann sostuvieron una famosa polémica en la que ocupan un lugar principal los conceptos de “acción comunicativa” y “discurso”, por parte del primero, y de “sentido”, “información” y “comunicación”, por parte del segundo. Los planteamientos teóricos y los ensayos polémicos de ambos autores están reunidos en Habermas y Luhmann (1971). Sobre la polémica, que continuó de algún modo hasta el fallecimiento de Luhmann en 1998, puede verse González (1994) y Más Torres (1996); ambos ensayos son consultables en línea.

<sup>226</sup> La obra en la que Luhmann da de manera decidida este giro es *Soziale Systeme. Grundriss einer soziologischen Theorie* (1984).

<sup>227</sup> Stichweh (2000c, 9 y ss.).

<sup>228</sup> Stichweh (2000c, 11 y s.), para quien, del mismo modo, las teorías sociológicas de la acción parecen más acordes con la sociedad industrial, pues se enfocan en la producción y los procesamientos de bienes y recursos, así como en el intercambio de los bienes y los recursos producidos.

<sup>229</sup> Sobre una sociología del derecho no basada en el poder y la coacción, véase, por ejemplo, Liu (2015).

definitivo hacia el concepto de comunicación, la teoría sociológica del derecho que Luhmann desarrolló en los años sesenta y setenta ponía énfasis en que la función del derecho era primordialmente la de *coordinar e integrar las expectativas normativas de los actores sociales*, lo que sucedía principalmente a través de los roles y los programas (normas condicionales y normas finales) en cuanto niveles intermedios e institucionalizados de abstracción y generalización de dichas expectativas. Las sanciones, si acaso salían a relucir, tenían el propósito de dar fuerza a las expectativas normativas y sostenerlas simbólicamente en caso de decepción. La violencia física podía cumplir funciones efectivas en el campo jurídico, sobre todo en la sociedad moderna, en la medida en que *no* fuera utilizada, sino que actuara como símbolo general para representar la fuerza del derecho y la confianza en su cumplimiento: “El ejercicio público de la violencia física se vuelve innecesario. Donde llega a ocurrir produce efectos más bien penosos —como síntoma del fracaso de la política, lo cual ahora se puede inclusive ‘provocar’ para que el orden dominante aparezca como injusto bajo la forma de la violencia”.<sup>230</sup>

Como puede advertirse fácilmente, se trata de una concepción en la que la “eficacia” del derecho, aunque no se descarta como valor social, se vuelve problemática, lo que permite reconocer y aceptar, como hemos visto más arriba, las condiciones sociales que obstaculizan la obediencia a la ley o que incluso hacen obligada la desobediencia como solución funcional de otros problemas (Tamanaha); al mismo tiempo, se puede observar que, en cuanto discurso o forma de comunicación, el derecho crea un marco común de interpretación y valoración de la conducta humana que reconocen inclusive quienes no se sujetan a sus mandatos, y en ello radica una función de la mayor importancia social.

Resulta interesante advertir que el paradigma comunicativo ha ido ampliando su aceptación tanto en la teoría y la filosofía del derecho —sobre todo a través de la teoría del discurso y de la argumentación jurídicos—<sup>231</sup> como en la propia sociología jurídica,<sup>232</sup> campo en el que algunos autores muy reconocidos, como Vincenzo Ferrari, que en distintas oportunidades y por otras razones se han manifestado críticos del enfoque luhmanniano, reconocen crecientemente dicho paradigma.

<sup>230</sup> Luhmann (1987, 113). La cita de Luhmann parece casi profética en relación con la situación que vive actualmente México.

<sup>231</sup> Una referencia central en este sentido, elaborada bajo la influencia de Habermas, es la obra de Robert Alexy (1983).

<sup>232</sup> Sobre las relaciones entre la sociología jurídica y otros campos de estudio que vinculan el derecho con la comunicación (como el denominado “derecho y literatura” o la “semiótica jurídica”), véanse los ensayos de David Nelken (1996a y b). Una visión sociológica del derecho como discurso del poder es la de Óscar Correas (2007a, 51 y ss.).

En una obra reciente de introducción a la sociología del derecho, Ferrari señala que las normas son *acciones sociales* o, más bien, *actos de comunicación social* que concretamente se expresan en mensajes que se dirigen de una o varias fuentes hacia uno o varios destinatarios, pasando a través de uno o más medios, es decir, filtros que se interponen en el espacio físico o virtual que separa a las fuentes de los destinatarios y que reciben, interpretan y retransmiten el mensaje.<sup>233</sup> En este sentido, Ferrari reconoce que el derecho posee una fuerte potencialidad persuasiva, así como capacidad de orientar opciones, expectativas, comportamientos y opiniones, con importantes efectos legitimadores sobre el orden social y el ejercicio del poder. Sin embargo, se trata de procesos comunicativos complejos en los que solamente se puede participar en la medida en que se comparten los códigos que permiten interpretar y dar sentido a los mensajes y en los que tienen una peso cada vez mayor los medios de comunicación, los cuales modulan e incluso deforman, en función de sus propios intereses, las informaciones, el lenguaje y los símbolos vinculados al derecho.<sup>234</sup>

No obstante lo dicho hasta aquí, el paradigma comunicativo no ha permeado suficientemente en las visiones contemporáneas sobre el derecho, lo cual conduce, paradójicamente, tanto a sobrevalorar como a infravalorar su rol en la sociedad mundial y en los estados nacionales que forman parte de ella. En las condiciones actuales, el derecho se autonomiza del Estado al entrar en simbiosis con los campos sociales, muy diversos, en donde es producido y reproducido. Por tanto, el nuevo paradigma del derecho parece ser el del *pluralismo* y la *fragmentación*, no el de la unidad, y ello como realidad no transitoria sino permanente. Del mismo modo, concebir al derecho como un proceso comunicativo desplaza hasta cierto punto la noción de poder y de control del poder, y pone más de relieve los elementos persuasivos, culturales, estratégicos, incluso alternativos, que puede tener lo jurídico en el mundo contemporáneo. De todo esto no se deduce que el derecho se vuelva irrelevante, ni que sus coordenadas teóricas y prácticas deban abandonar totalmente sus líneas de evolución de los últimos siglos. Sobre este tema volveremos en el último apartado del ensayo.

### III. EL CAMBIO JURÍDICO EN MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SOCIEDAD MUNDIAL

En este apartado propondremos, de manera necesariamente exploratoria y no concluyente, algunas reflexiones sobre el proceso de cambio jurídico en

<sup>233</sup> Ferrari (2015, 43 y ss.).

<sup>234</sup> Ferrari (2015, 48-49).

nuestro país a partir del concepto de sociedad mundial, retomando para ello algunas ideas elaboradas en el apartado anterior. En un primer inciso (1, *infra*) se recapitulan los cambios de las décadas más recientes y se hace un repaso de los estudios existentes que tienen una orientación que podríamos calificar como “socio-jurídica”. En el segundo inciso (2, *infra*) se retoman, como ya se dijo, algunas propuestas sobre el derecho que se derivan del concepto de sociedad mundial y se confrontan con lo que sabemos sobre el cambio jurídico en México. Una consecuencia central de este examen consiste en subrayar que la influencia de la sociedad mundial en la formación de la cultura jurídica mexicana se ha producido desde el momento mismo de la implantación del derecho de raíz occidental en los territorios que ahora pertenecen al México moderno.

### 1. *Estado de la cuestión*

Un somero examen de los cambios habidos en nuestro ordenamiento jurídico durante las últimas tres décadas y media nos revela rápidamente que dicho proceso ha sido especialmente intenso. Algunos datos básicos sobre los cambios a la Constitución y las leyes federales (y algo similar podría decirse de los ordenamientos de las entidades federativas), así como sobre la creación y reforma de las instituciones jurídicas, especialmente a partir de 1982, nos ilustrarían sobre la extensión cuantitativa de dicho proceso de cambio, pero también sobre su profundidad desde un punto de vista cualitativo.<sup>235</sup> Los límites de este ensayo impiden hacer aquí un resumen de todos estos cambios, por lo que remitimos a la abundante bibliografía jurídica y socio-jurídica que existe sobre el particular.

Por lo que se refiere a los estudios propiamente jurídicos, su función principal consiste en exponer, explicar e interpretar los cambios al ordenamiento positivo, tratando siempre de determinar de qué modo las normas y las instituciones nuevas se integran y se coordinan con las ya existentes. Por su parte, los estudios de carácter *socio-jurídico* (muchos también de naturaleza empírica) que examinan diversos aspectos del cambio jurídico en México en los tiempos recientes son, afortunadamente, cada vez más abundantes y ricos. Dichos estudios han abordado sobre todo el funcionamiento de las instituciones de la justicia, y de manera particular la actuación de la Suprema Corte de Justicia después de la reforma de 1994-1995,<sup>236</sup> pero también se ha trabajado sobre la profesión y la educación jurídicas; el Ministerio Público;

<sup>235</sup> Véanse, por ejemplo, los capítulos IV y XIV en el presente volumen.

<sup>236</sup> Véase la útil síntesis de Pérez Perdomo (2013).



la justicia alternativa; el derecho ambiental; las relaciones entre derecho y género; la delincuencia y la población carcelaria; la cultura constitucional y la cultura de la legalidad; la transparencia; los derechos indígenas; la policía y la seguridad pública; las relaciones comerciales internacionales; el comercio informal en la vía pública; la propiedad agraria y el desarrollo urbano.<sup>237</sup> Sin embargo, siguen siendo relativamente escasos los estudios que exploran de manera amplia el sentido y el alcance del proceso de cambio mismo. Sobre el particular, cabe hacer una mención más detallada de algunos trabajos que se han referido al cambio jurídico en el ámbito constitucional, el que constituye el fundamento del restante orden jurídico, así como a otros trabajos que abordan el cambio reciente como proceso de modernización e incluso como “transición jurídica”.

En lo relativo al cambio constitucional y a los signos evidentes de activación de una vida constitucional más democrática en las últimas décadas, varios autores se han preguntado, tanto de manera retrospectiva como prospectiva, cuáles son las razones y los factores que explican las dificultades para implantar en nuestro país un modelo constitucional efectivo. José Ramón Cossío Díaz encuentra que el entendimiento predominante sobre la Constitución durante la mayor parte del siglo XX, en coincidencia con el presidencialismo autoritario, fue de tipo *político* antes que *normativo*, es decir, que el análisis constitucional tendía a desarrollarse en función de un suceso histórico específico —la Revolución Mexicana— y del régimen político derivado de ella, antes que con base en las construcciones interpretativas posibles conforme al texto constitucional, así como en sus consecuencias normativas; sin embargo, el nuevo entorno político cambia de manera significativa las coordenadas en las que se entiende y se aplica el derecho constitucional y el orden jurídico en general.<sup>238</sup>

Por su parte, Martín Díaz y Díaz consideraba que la Constitución de 1917 debe su “éxito histórico al reconocimiento de ciertas peculiaridades premodernas y autoritarias que los autores de la Constitución de 1857 intentaron obviar, sin conseguirlo”,<sup>239</sup> esto es, que la Constitución misma incorporó en su texto un estrato normativo contradictorio y ambivalente respecto del modelo constitucional de raíz occidental. Ello le otorgó viabilidad

---

<sup>237</sup> Desafortunadamente, por razones de espacio no es posible ofrecer aquí las referencias bibliográficas completas. Cabe señalar que muchos de estos estudios son consultables en línea en la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en <<http://biblio.juridicas.unam.mx>>. Véase la síntesis reciente que nos ofrece Julio Ríos Figueroa (2012).

<sup>238</sup> Véase, por ejemplo, Cossío Díaz (1998a y b; 2001b).

<sup>239</sup> Díaz y Díaz (1997; 1999).

y flexibilidad, como ya se ha dicho, pero postergó al mismo tiempo, de manera indefinida, la vigencia del constitucionalismo ortodoxo, hasta que entró en crisis el presidencialismo autoritario.

Finalmente, María del Refugio González y José Antonio Caballero Juárez proponen identificar en la Constitución de 1917 tres modelos de Estado, superpuestos en el texto constitucional: el “Estado liberal”, configurado básicamente en la Constitución de 1857; el “Estado central”, producto del proceso de centralización de facultades y recursos en la Federación y en la institución presidencial que se inició desde fines del siglo XIX, en la época del llamado Porfiriato, y que continuó a partir de los años treinta del siglo XX; y el “Estado social”, cuyas bases estableció por primera vez la Constitución de 1917.<sup>240</sup> Con fundamento en esta idea, podríamos entender que el presidencialismo autoritario haya gobernado al país apoyándose fundamentalmente en los mecanismos constitucionales del “Estado central” y del “Estado social”, mientras que los elementos del “Estado liberal”, como los derechos individuales, permanecían relativamente latentes. La crisis de legitimidad del régimen obligó a revitalizar al modelo del Estado liberal, cuya preexistencia en el texto constitucional ha contribuido a una “nueva constitucionalidad” sin necesidad de elaborar y aprobar una nueva Constitución.

En una línea de argumentación distinta, enmarcada en las transformaciones y los debates del constitucionalismo contemporáneo, José María Serna de la Garza examina detalladamente de qué manera el orden constitucional mexicano se ha abierto hacia el ámbito global en el campo de las relaciones económicas y en el de los derechos humanos.<sup>241</sup> Por lo que se refiere al primer campo mencionado, Serna de la Garza opina que no hay evidencia empírica que de manera directa vincule causalmente algunas reformas constitucionales posteriores a 1995 con las recomendaciones de organismos tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OMC, aunque indudablemente hay coincidencias entre unas y otras, que se prolongan hasta las reformas más recientes en materia de energéticos y telecomunicaciones en 2013. Los debates constitucionales en torno a los capítulos XI y XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) parecen indicar que, con independencia de su compatibilidad con la Constitución mexicana, estos instrumentos normativos obedecen a necesidades económicas que tienen una dimensión constitucional en un sentido más amplio que el estrictamente nacional. En cambio, Serna de la Garza encuentra que en la reforma constitucional relativa al sistema

<sup>240</sup> González y Caballero Juárez (2002).

<sup>241</sup> Serna de la Garza (2012, capítulos VI y VII, 111-311).

penal acusatorio, de junio de 2008, hay una clara influencia de organismos foráneos como el Banco Mundial y USAID.<sup>242</sup>

En materia de derechos humanos, la situación es mucho más clara a partir de la reforma constitucional de 2011, la que incorpora expresamente al orden constitucional y jurídico mexicano los derechos humanos de fuente internacional. Con base en esta reforma, los tribunales mexicanos han establecido ya un claro canal de comunicación (“diálogo judicial”) con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aunque ello no está ocurriendo sin incertidumbres ni resistencias.<sup>243</sup>

Desde la perspectiva más general del proceso de *modernización* y apertura que México emprendió decididamente después de 1982, Sergio López Ayllón y el autor de este ensayo han tratado de describir la dinámica del cambio jurídico que ha acompañado a dicho proceso en términos de cambios constitucionales y legislativos; de ratificación de tratados y convenciones internacionales; de incremento de la matrícula en las escuelas y facultades de derecho, así como de crecimiento y diversificación de la profesión jurídica, etcétera.<sup>244</sup> En conclusión, consideramos que los cambios, en conjunto, apuntan a una transformación en la visibilidad y el rol sociales del derecho, es decir, que pueden conceptualizarse como una verdadera “transición jurídica”, uno de cuyos elementos más visibles es la apertura del orden jurídico hacia el exterior. Dicha transición explicaría, por ejemplo, por qué se ha vuelto tan insistente el discurso público sobre el “Estado de derecho” y por qué el Poder Judicial ha pasado, desde la periferia, a ocupar a un lugar central entre las instituciones públicas. Podría afirmarse, inclusive, que un orden jurídico abierto se convierte en el nuevo criterio de legitimidad del aparato institucional del Estado, en sustitución de la “legitimidad revolucionaria” que ostentó el régimen presidencialista autoritario, es decir, la legitimidad ganada por los grupos que resultaron victoriosos durante la lucha armada de la Revolución Mexicana.<sup>245</sup> La “legitimidad del derecho”

---

<sup>242</sup> Serna de la Garza (2012, 136-137).

<sup>243</sup> Serna de la Garza (2012, 244 y ss.).

<sup>244</sup> López Ayllón (1997a), López Ayllón y Fix-Fierro (2003; 2010), Fix-Fierro y López Ayllón (2001a; 2002). Sobre los cambios en la educación y la profesión jurídicas pueden verse los capítulos XII y XIII en el presente volumen.

<sup>245</sup> Se atribuye a Fidel Velázquez, durante muchísimos años dirigente del llamado “sindicalismo oficial”, estrechamente vinculado al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y agrupado en la Confederación de Trabajadores de México (CTM), haber dicho que “los revolucionarios llegamos a balazos y a balazos nos vamos a ir”. Afortunadamente, la historia reciente ha desmentido a don Fidel, quien falleció en 1997 y ya no pudo asistir a la alternancia pacífica del año 2000 en el gobierno federal.

se manifiesta de manera ejemplar en la plena judicialización de los conflictos electorales lograda en los últimos años del siglo XX,<sup>246</sup> y se refuerza por la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos. Este diagnóstico ha sido confirmado sustancialmente por otros científicos sociales. Francisco Valdés Ugalde lo dice así:

La democratización del sistema político se ha producido dentro de un proceso más abarcador, la búsqueda del principio de legalidad. A pesar de los problemas de diversos tipos que las circunstancias nacionales e internacionales han causado en la sociedad mexicana, el *principio de legalidad como fuente de legitimidad* se ha inscrito en los diferentes ámbitos de la acción colectiva.<sup>247</sup>

También René Millán sostiene, en un profundo análisis sociológico del cambio reciente en la sociedad mexicana, que en el paso de un orden sobreintegrado por el Estado a uno más diferenciado y complejo, cambia la relación entre política y derecho: este último gana en autonomía funcional, mientras que ambos subsistemas especifican su acoplamiento a través del orden constitucional, la función legislativa y la interpretación judicial.<sup>248</sup>

En resumen, los autores y los trabajos citados coinciden en identificar un cambio estructural reciente en el orden y las instituciones del derecho en México, el cual parece apuntar al logro de un nivel más elevado de respeto a la legalidad y de autonomía del derecho, al menos en algunos ámbitos sociales específicos. Al mismo tiempo, varios de ellos subrayan las desigualdades y las debilidades institucionales que todavía prevalecen y que impiden generalizar la vigencia del Estado de derecho. Millán, por ejemplo, identifica eventos y tendencias que presionan en dirección a la sustitución de las garantías jurídicas por las políticas y que impiden que el rol social del derecho se afirme en la dimensión que el nuevo orden requiere.<sup>249</sup>

---

<sup>246</sup> De una bibliografía muy abundante, puede verse Eisenstadt (2004), quien pone especial énfasis en la judicialización de los conflictos electorales y en las estrategias judiciales de los partidos políticos como factor del cambio político.

<sup>247</sup> Valdés Ugalde (2010, 11; el subrayado es de él mismo).

<sup>248</sup> Véase Millán (2008, 171 y ss.). También Yves Dezalay y Bryant G. Garth, desde premisas teóricas muy distintas, consideran que el cambio de las últimas décadas se traduce en mayor autonomía y peso específico del derecho, al superarse la división de la elite económica y la política que había afectado también el rol social del sistema jurídico. Véase Dezalay y Garth (2006).

<sup>249</sup> Millán (2008, 229, 234). *Cfr.* en un sentido similar, aunque positivo en cuanto a la dirección del cambio, Fix-Fierro y López Ayllón (2001a).

Sin una adecuada *neutralización* de las desilusiones y sin el vínculo entre *derecho* y *sanción*, resulta claro que el sistema social trabaja (como el propio subsistema político) en condiciones de contingencia excedida. El rol social del derecho, en otros términos, no ayuda a reducir la complejidad de los entornos. Y no lo hace porque la institucionalización de las expectativas no es aún suficientemente sólida.<sup>250</sup>

Y en relación con la función de legitimación que realiza el derecho, agrega lo siguiente:

En una sociedad diferenciada, la *legitimidad* es simplemente *legalidad*... Si esa unidad ingresa como dicotomía en el sistema político, ello indica que están presentes tensiones que atentan contra la diferenciación del orden social. Su presencia presupone, de inmediato, que el código del derecho está presionado para regirse por determinadas preferencias del entorno (y de algunos sectores más activos). Señala, en último caso, que el *derecho se encuentra subutilizado como recurso social para reducir complejidad y contingencia, como medio para elevar las oportunidades de coordinación social*.<sup>251</sup>

Si bien en su mayoría los estudios citados toman en cuenta, implícita o explícitamente, la influencia de los factores externos —la “globalización”— en la evolución jurídica reciente de nuestro país, lo hacen de manera más bien puntual y, por tanto, no ofrecen todavía un planteamiento socio-jurídico más amplio que intente vincular, de manera general y sistemática, el cambio jurídico “interno” con los factores estructurales y culturales que definen a la sociedad mundial. En el siguiente inciso intentamos unas primeras observaciones en esta dirección.

## 2. Cambio jurídico en México y sociedad mundial

Lo primero que conviene señalar, en un planteamiento sobre el cambio jurídico en México en su relación con la sociedad mundial, es la necesidad de asumir una perspectiva temporal mucho más amplia que el periodo reciente —las últimas décadas— que asociamos con la “globalización”. Habría que partir, entonces, del momento en que se implanta en México el derecho occidental, a través de la conquista española, momento que coincide históricamente con los comienzos de la sociedad mundial, según hemos visto más arriba.

<sup>250</sup> Millán (2008, 235).

<sup>251</sup> Millán (2008, 238; subrayado de él mismo).

La coincidencia temporal tiene varias consecuencias importantes para el derecho. Por un lado, la cultura jurídica de la sociedad mundial naciente no puede entenderse cabalmente sin tomar en cuenta el impacto que significó, para las ideas jurídicas dominantes, el “descubrimiento” y conquista de territorios hasta entonces desconocidos y habitados por civilizaciones bastante desarrolladas. A pesar de que, en última instancia, estas civilizaciones no pudieron resistir su avasallamiento por las potencias europeas del momento, en España se dieron grandes debates a propósito de la legitimidad jurídica de la conquista y del trato que se pretendía dar a los nativos de las tierras conquistadas. Ello contribuyó, sin duda, a dar un alcance más universal a la cultura jurídica mundial en formación, pero también a definir uno de los rasgos originales (aunque no exclusivo) de la cultura jurídica mexicana y de la latinoamericana en general: su interacción con los sistemas jurídicos indígenas.<sup>252</sup> Por supuesto, no se trata de sistemas jurídicos que hayan conservado sin cambios sus características originales, pero no hay duda que siguen moldeando, para una parte importante de la población, su experiencia inmediata del derecho y de la justicia. Su reconocimiento formal por el Estado nacional, que es reciente y se debe en parte a la influencia de movimientos y organismos internacionales, esto es, de la sociedad mundial misma,<sup>253</sup> los convierte formalmente en parte del orden jurídico nacional y los expone a nuevos cambios, de alcance todavía impredecible.<sup>254</sup> Dos fenómenos que podrían estudiarse de manera más detallada en este sentido son, primero, la interacción entre las “elecciones por usos y costumbres”, como se practican, por ejemplo, en la mayoría de los municipios del estado de Oaxaca, y las instituciones electorales modernas,<sup>255</sup> y segundo, la justicia alternativa, incluyendo las funciones de policía en los llamados “municipios autónomos” de los estados de Chiapas y Guerrero, pero que han tenido influencia también en otros lugares del país.<sup>256</sup>

---

<sup>252</sup> Véase, por ejemplo, González Galván (2010).

<sup>253</sup> Esta es la tesis de Juan Diego Castrillón O. (2010).

<sup>254</sup> Véase, por ejemplo, Roldán Xopa (2002).

<sup>255</sup> Sobre los conflictos y problemas que se pueden suscitar en la materia puede verse Ibarra y Castillo Vaquera (2014).

<sup>256</sup> De una bibliografía muy amplia, que toma sobre todo como eje la idea de pluralismo jurídico, véase López López (2010). Por supuesto, existe una tenue línea de separación entre la autonomía ejercida dentro de un marco estatal y las experiencias que pretenden desplazar y sustituir a la autoridad pública legítima, bajo la influencia más o menos abierta de la delincuencia organizada.

Un ejemplo dramático de “pluralismo jurídico” y de interdependencia entre varios órdenes normativos que cubren diversos puntos en la escala de la legalidad a la ilegalidad (desde el punto de vista oficial), se da en los centros de reclusión. Un estudio revela que en una

Por otro lado, esa misma coincidencia implica que, si bien la cultura jurídica moderna de México se ha formado principalmente a través de “transplantes” y “transferencias”, ello no significa que se trate siempre de meras copias o imitaciones de las ideas, figuras e instituciones foráneas, primero, porque en este proceso se produce siempre un proceso de aculturación,<sup>257</sup> de reflexión e integración que contribuye, aunque sea de manera ocasional y puntual, a la cultura jurídica mundial, como sucede con el *juicio de amparo* que, por influencia de los delegados mexicanos, se incorporó como fórmula general en la redacción de varias declaraciones y convenciones internacionales de derechos humanos,<sup>258</sup> pero, segundo, y esto es más significativo todavía, porque, con frecuencia en el momento del “transplante”, las instituciones “originarias” todavía se encuentran en formación y desarrollo.<sup>259</sup>

Ese proceso de aculturación, reflexión e integración —evolución, en una palabra— es posible, en gran medida, porque en la historia del derecho en México parecen alternarse los periodos de apertura y recepción dinámica de las ideas e instituciones jurídicas foráneas, con periodos de relativa clausura e impermeabilidad frente al entorno jurídico externo, periodos en los cuales se da la lenta asimilación y amalgama de los elementos importados con las instituciones ya existentes, hasta lograr una nueva síntesis entre todos ellos. El juicio de amparo es, nuevamente, un buen ejemplo de este fenómeno.

Los principales ciclos de apertura y modernización jurídica que podemos identificar en la historia del México moderno se inician con las reformas borbónicas de fines del siglo XVIII, las cuales, según reconocen los estudiosos, desempeñaron un papel no menor en el desencadenamiento de los movimientos de independencia a comienzos del siglo XIX.<sup>260</sup> Ya en la etapa

---

cárcel hay al menos tres órdenes normativos vigentes: el orden jurídico estatal, la interpretación y aplicación que de este orden hacen los custodios y demás autoridades penitenciarias, y el orden que aplican rigurosamente los internos, el cual incluye la pena de muerte. Véase Enríquez Rubio Hernández (2007).

<sup>257</sup> Sobre los procesos de aculturación jurídica puede verse Sánchez Cordero (2011).

<sup>258</sup> Véase Fix-Zamudio (1993, 133, con ulteriores referencias bibliográficas).

<sup>259</sup> Sobre este punto insiste de manera particular José Antonio Aguilar Rivera, señalando que, por ello, la participación de las naciones latinoamericanas en el “experimento constitucional atlántico” ofrece una experiencia relevante para el constitucionalismo universal, al cual ha hecho también, así sea ocasionalmente, aportaciones originales. Véase Aguilar Rivera (2000; 2012).

<sup>260</sup> En materia de enseñanza del derecho, estas reformas implicaban, por ejemplo, el estudio del derecho real, esto es, las normas creadas o aprobadas por el rey (que con el tiempo se convertirían en derecho patrio o nacional), en las universidades, donde solamente se estudiaba hasta entonces el derecho romano y el derecho canónico, mientras que la preparación

independiente, y una vez superados la inestabilidad y el desorden que predominaron durante la primera mitad del siglo XIX, en el periodo llamado “porfirista” se da una intensa dinámica de cambio jurídico que se expresa, sobre todo, en la codificación, pero también en la creación o modernización de la legislación económica, con el propósito de atraer el comercio y la inversión extranjeros que se requerían para detonar el desarrollo de la economía del país.<sup>261</sup>

Un segundo periodo de intenso cambio y modernización jurídicos se produce después de concluida la lucha armada de la Revolución Mexicana (1910-1920), pues los cambios introducidos por la Constitución de 1917 exigían la adaptación de las leyes y las instituciones a las nuevas coordenadas políticas, económicas y sociales definidas por la nueva Ley Fundamental, pero también coincide con la consolidación del presidencialismo y de sus instrumentos de intervención política y jurídica en la vida social. Este periodo de cambio, que se desarrolla aproximadamente entre 1925 y mediados de la década de los cuarenta, desemboca en una etapa que podríamos denominar de “nacionalismo jurídico” que, en correspondencia con otras manifestaciones del nacionalismo mexicano y con la política económica denominada de “sustitución de importaciones”, tuvo particular fuerza hasta los años ochenta, sin que su influencia haya cesado del todo.<sup>262</sup>

En 1982 se inicia, como ya se señaló, un nuevo periodo de apertura y modernización en el ámbito jurídico, periodo que todavía no concluye. En este periodo se observa con facilidad hasta qué punto muchas de las instituciones de la cultura jurídica mundial de la que hablan Meyer y Boyle se incorporaron rápidamente en el orden jurídico mexicano, fenómeno que ellos denominan “isomorfismo” (institucional). En efecto, en un periodo de apenas treinta años se adoptaron, a nivel de la Constitución y las leyes, las instituciones más importantes del constitucionalismo contemporáneo, tales como el *Ombudsman*, la jurisdicción constitucional, los Consejos de la Judicatura, los tribunales electorales, la transparencia y el acceso a la información

---

para la práctica jurídica se adquiría en las llamadas Academias Teórico-Prácticas. En la Real y Pontificia Universidad de México hubo un claro rechazo a esta innovación por parte de los catedráticos, lo que sin duda contribuyó a la supresión de esa Universidad en la primera mitad del siglo XIX, por considerarla los reformadores caduca, inútil e irreformable. Sobre las reformas borbónicas en el estudio del derecho y su impacto positivo en las principales universidades españolas, con una referencia a su fracaso en México, véase Alonso Romero (2010, 118 y ss.) y Guerrero Galván (2016).

<sup>261</sup> Sobre el tema de la codificación puede verse Cruz Barney (2004). Sobre la modernización jurídica porfirista véase el capítulo III en este volumen.

<sup>262</sup> Sobre el nacionalismo jurídico véase el capítulo XIV en este volumen.



gubernamental, los derechos de los pueblos indígenas, los mecanismos anti-corrupción, entre otras más, y esa adopción queda cimentada y consolidada por la reforma constitucional en materia de derechos humanos, de junio de 2011.

Conviene insistir, nuevamente, en que este periodo de cambio se abre por una crisis de legitimidad política que se manifiesta a fines de los años sesenta y que se agrava por las crisis económicas y financieras que se producen recurrentemente desde los años setenta hasta los noventa. Por tanto, si bien la sociedad mundial ejerce, por así decirlo, una presión constante sobre los estados nacionales, esa presión se traduce en cambios internos según modalidades dictadas por los intereses y las necesidades de los actores nacionales, que en muchas ocasiones logran su satisfacción precisamente mediante alianzas y estrategias que involucran a instituciones y actores foráneos.<sup>263</sup>

Como lo predice también la teoría de la sociedad mundial, las etapas de apertura, transplante y transferencia de ideas e instituciones jurídicas foráneas necesariamente producen una amplia brecha, e incluso un “desacoplamiento” extremo, entre las nuevas instituciones y el ambiente social en el que se implantan.<sup>264</sup> No obstante, esta teoría, en los términos que la hemos esbozado, no aborda explícitamente la cuestión de si se resuelve el desacoplamiento y cómo lo hace.

El desacoplamiento entre norma y realidad puede tomar *tres rumbos*. El primero es que *se mantenga dicho desacoplamiento*. Ello puede ocurrir sencillamente a través del sostenimiento de la validez formal de las normas, aunque en la práctica se dé su desaplicación, deliberada o tolerada. La desaplicación, por su parte, puede tener dos motivos: el primero es que no existan condiciones para la aplicación de las normas, por ejemplo, a causa de un conflicto latente o una manifiesta resistencia social, o bien, se trate de normas legítimas cuyo cumplimiento se pospone, por otras razones, hacia un futuro indefinido. Sin embargo, en un mundo cada vez más interdependiente y en el que el escrutinio externo es cada vez más severo, es difícil que los estados puedan evadir el cumplimiento de ciertas normas de manera permanente. Dentro de esta misma línea puede suceder también, que a pesar

---

<sup>263</sup> Véase, sobre el caso de México y otros países latinoamericanos, Dezalay y Garth (2005).

<sup>264</sup> *Cfr.* López Ayllón (1997a, cap. V, especialmente 252 y ss.). La distinción que propone este autor entre la ley que “instituye” y la ley que “regula” hace alusión al desacoplamiento entre ley y realidad como consecuencia de que el orden jurídico en México no es producto de un consenso fundador, sino un factor importado, impuesto por la violencia y marcado por diversas rupturas históricas.

de que se intente lograr la vigencia de las normas, acercando a ellas la realidad social, la cultura jurídica mundial imponga estándares cada vez más elevados, de manera que la brecha no disminuya de manera significativa e inclusive crezca en el tiempo. En cualquier caso, la desaplicación sistemática no parece ser una opción estable ni viable a largo plazo en el entorno de la sociedad mundial.

El segundo rumbo consiste en que *el ambiente social evolucione*, siguiendo sus tendencias propias o por efecto de políticas deliberadas, o ambas, *en dirección a una mayor correspondencia con la norma*.

El tercero, finalmente, depende de que sea la norma la que *se ajuste para lograr una mayor coincidencia con la base social*. Sin embargo, este tercer rumbo resulta el más problemático de los tres, en la medida en que implique una reducción respecto de los estándares jurídicos aceptados como legítimos a nivel mundial, lo que aumentaría nuevamente la presión sobre los estados nacionales que siguieran esta estrategia. De estos tres rumbos posibles hay numerosos ejemplos en la historia independiente de nuestro país, los que se presentan en la realidad de manera alternada y combinada. Pasemos a examinar algunos brevemente.

Quizá los dos mejores ejemplos de desaplicación deliberada de las leyes en nuestra historia, por considerar los gobiernos en turno que no había condiciones políticas o sociales para su cumplimiento, sean la Constitución de 1857 y el régimen constitucional impuesto a las relaciones entre Iglesia y Estado por la Constitución de 1917.

Como bien se sabe, la aprobación de la Constitución liberal moderada de 1857 desencadenó una sangrienta guerra civil (la llamada Guerra de Reforma, entre 1858 y 1861) y motivó también una violenta intervención extranjera (1862-1867). Ambos episodios históricos concluyeron con el triunfo definitivo del partido liberal y con la restauración de la Constitución, pero pocos años después, el general liberal Porfirio Díaz (1830-1915) instauró una dictadura en la que, durante casi treinta años, se rindió tributo a la autoridad formal de la Constitución, pero ésta no se aplicó realmente en la práctica.<sup>265</sup>

---

<sup>265</sup> Los principales críticos contemporáneos de la Constitución de 1857, como Justo Sierra Méndez (1848-1912) y Emilio Rabasa (1856-1930), sostenían que no era viable gobernar con ella, debido a que contenía principios más bien teóricos que no eran adecuados para resolver los problemas de *desarrollo* del país (y no ya meramente de definición de su sistema constitucional). Sobre ambos críticos véase Cosío Villegas (2007), quien no encuentra convincentes sus argumentos, en vista de que la Constitución de 1857 fue efectiva y presidió uno de los periodos más libres y dinámicos del constitucionalismo mexicano, durante la década que corre de 1867 a 1876, quizá hasta 1880. Para otros intérpretes, como Edmundo O’Gorman, la

La Revolución de 1910 puede interpretarse justamente como una reacción violenta al régimen de suspensión constitucional *de facto* que se vivió durante la dictadura porfirista. Prueba de ello es que el movimiento revolucionario maderista, así como el programa de otras facciones revolucionarias, como la carrancista (el Ejército Constitucionalista), consideraban que lo que procedía era recobrar la vigencia de la Constitución de 1857, a la que bastaba hacerle algunas modificaciones que la hicieran efectiva. Por tanto, el Congreso Constituyente de 1916-1917 expidió la Constitución de 1917 como “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857”. En efecto, la nueva Constitución tomó como base el texto (ya con varias reformas) de la Constitución de 1857, a la que hizo algunos cambios recomendados por sus críticos más renombrados, como el fortalecimiento del Poder Ejecutivo frente al Congreso de la Unión y la supresión de la elección popular de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.<sup>266</sup> Pero también introdujo elementos de un constitucionalismo heterodoxo —de un estrato normativo premoderno, ambivalente y contradictorio, como lo ha llamado Martín Díaz y Díaz—<sup>267</sup> que dio sustento social y económico al régimen presidencialista autoritario durante la mayor parte del siglo XX, pero también viabilidad y estabilidad a la propia Constitución en cuanto instrumento normativo.

Por lo que se refiere a las relaciones entre la Iglesia Católica y el Estado mexicano, también es de sobra sabido que la Constitución de 1917 introdujo normas abiertamente anticlericales y muy restrictivas para el funcionamiento de las corporaciones religiosas, empezando por el desconocimiento de su personalidad jurídica. En los años veinte, el intento del gobierno en turno de aplicar rigurosamente dichas normas desencadenó una sangrienta guerra civil, conocida como “Guerra de los Cristeros” (1926-1929), cuya fase armada concluyó cuando la jerarquía de la Iglesia Católica y el go-

---

política porfirista en relación con la Constitución de 1857 era hasta cierto punto inevitable, porque venía a confirmar que tanto el programa liberal como el conservador coincidían en sus proposiciones básicas, y que ambos que eran sustancialmente inviables: “... el surgimiento y consolidación del régimen porfirista no es sino el suceso político y social más visible de dicha coincidencia; es, teóricamente, su entelequia e históricamente, su lógico desenlace”. Véase O’Gorman (2002, especialmente 83 (cita) y ss.). Sobre la brecha entre norma y realidad en el régimen porfirista y sobre la manera en que podía superarse, según los autores de la época, véase el apartado IV del capítulo III en este volumen.

<sup>266</sup> Ambas son recomendaciones de Emilio Rabasa. Sobre la importante influencia que ejerció Rabasa en el Congreso Constituyente de 1916-1917, a pesar de que se encontraba en el exilio en los Estados Unidos desde 1914 y no volvería a México sino hasta 1920, véase Hale (2011, 241 y ss.).

<sup>267</sup> Díaz y Díaz (1997; 1999).

bierno del presidente Emilio Portes Gil llegaron a un *modus vivendi* que, en efecto, dejaba en suspenso, pues no lo modificaba formalmente, el régimen constitucional en la materia.<sup>268</sup>

Este *modus vivendi* funcionó sin contratiempos entre los años cuarenta y los ochenta, en que las presiones democratizadoras sobre el régimen abrieron la puerta a un creciente cuestionamiento de estos arreglos por una parte de la jerarquía católica; varias visitas del papa Juan Pablo II a México a partir de 1979 también pusieron en evidencia las incongruencias del *modus vivendi* entonces vigente. Algunos años más tarde, la apertura de la economía y las políticas modernizadoras del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) —cuya legitimidad electoral había sido severamente cuestionada— llevaron también a revisar el régimen jurídico de las relaciones entre el Estado y las iglesias, particularmente con la Iglesia Católica, en 1992.<sup>269</sup> La reforma constitucional y legal correspondiente permitió el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre México y el Vaticano, pero, sobre todo, el diseño de un régimen jurídico que, no obstante algunas peculiaridades explicables por la historia y ante la insatisfacción de los radicales de uno y otro lado, ha tenido la virtud de basarse en un acuerdo cuyo cumplimiento es viable. Aunque estos cambios pueden verse como una restauración de la tradicional influencia de la Iglesia Católica por razones de oportunidad política,<sup>270</sup> lo cierto es que también podemos verlos como reconocimiento de que la apertura hacia la sociedad mundial (y hacia la diferenciación funcional entre política y religión) exigía modificar un régimen claramente anómalo entre los vigentes en las naciones de democracia liberal.<sup>271</sup>

El segundo rumbo que puede tomar el desacoplamiento entre norma y realidad queda bien ilustrado por la *evolución general de la sociedad mexicana desde el siglo XIX*. Las bases jurídicas que definió la Constitución de 1857, con independencia de su utilidad para regular en su momento las relaciones de

---

<sup>268</sup> La obra clásica sobre el conflicto religioso y la guerra de los cristeros es la del historiador Jean Meyer. Véase el segundo volumen de la trilogía: Meyer (1985, 143 y ss.; la génesis y el alcance del *modus vivendi* se abordan en las pp. 303 y ss.).

<sup>269</sup> Los lineamientos esenciales de la visión de los reformadores puede consultarse en Lamadrid Sauza (1994).

<sup>270</sup> Ciertamente las razones del cambio son mucho más complejas y tienen que ver con la evolución del Estado, de la sociedad y de los movimientos religiosos mismos. Véase Loaeza (2013).

<sup>271</sup> Dos reformas constitucionales más en la materia —publicadas casi en forma paralela— agregaron el término “laica” a los principios del orden constitucional mexicano conforme al artículo 40 de la Constitución (2012) y dieron una redacción más amplia y próxima a los instrumentos internacionales a la libertad religiosa consagrada en el artículo 24 (2013).

la elite política, definían una nación moderna, individualista y liberal que tenía escasos puntos de sustento en una sociedad pobre, desorganizada, predominantemente rural, étnicamente diversa y apenas secularizada. De la Constitución de 1917 puede decirse algo semejante, si bien previamente el gobierno porfirista ya había contribuido al crecimiento de los sectores modernos de la sociedad mexicana, y la misma Constitución incorporó, como ya hemos visto, elementos que reconocían la heterogénea composición de la sociedad. Esta sociedad contrasta notablemente con el México de hoy, una nación de más de 120 millones de habitantes (en 1917 eran menos de quince millones), predominantemente urbana, con niveles crecientes de educación, salud y bienestar social, y formada por un conjunto en expansión de ciudadanos que ya no tienen nada de “imaginarios”.<sup>272</sup> Desde este punto de vista puede entenderse por qué las decisiones fundamentales de 1857 (república federal, representativa, democrática y laica), retomadas por la Constitución de 1917, han logrado adquirir una vigencia social precaria, pero innegable. La acelerada modernización de la sociedad mexicana a partir de los años sesenta ha generado expectativas, demandas y exigencias, sobre todo de los estratos medios, que coinciden con el concepto de “Estado de derecho” y de “derechos humanos” de la tradición jurídica occidental. En este sentido, la evolución social reciente de México parecería confirmar las pautas de la racionalización weberiana, para las cuales la legalidad constituye la forma más elevada y específicamente moderna de legitimación del poder público.

Hemos visto ya dos ejemplos de desacoplamiento —la Constitución de 1857, el régimen de las relaciones entre Estado e Iglesia después de 1917— que se resolvieron a través del ajuste de las normas, con el propósito de lograr mayor coincidencia con el contexto social que les da sustento y lograr, así, estabilidad y equilibrio en las relaciones jurídicas. Sin embargo, hay muchos ejemplos de comportamientos cotidianos que oscilan entre la informalidad y la ilegalidad y que en la mayoría de las ocasiones, debido al peso y la difusión sociales que tienen, se resuelven a través de la “regularización”, es decir, un cambio normativo que los legaliza de manera plena.<sup>273</sup> En estos

---

<sup>272</sup> Escalante Gonzalbo (1992). Los “ciudadanos imaginarios” a que se refiere este autor eran los que las constituciones y las leyes del siglo XIX daban por supuestos, pero que no se encontraban en la realidad, por la ausencia de una cultura cívica moderna que apenas se va construyendo con dificultades a fines del siglo XX y comienzos del XXI. Sobre estos cambios y sus implicaciones para el presente y futuro de México puede verse Aguilar Camín y Castañeda (2011, 37 y ss.).

<sup>273</sup> Mi amigo y colega Antonio Azuela dice, entre bromas y veras, que la “regularización” es la cuarta fuente formal del derecho en México (además de las tres fuentes clásicas: la ley, la jurisprudencia y la costumbre).

casos no se trata, probablemente, de normas que correspondan al nivel de la cultura jurídica mundial, pero que terminan ajustándose a los intereses y comportamientos predominantes de la sociedad. Aquí mencionamos algunos ejemplos bastante bien conocidos.

El primer ejemplo, acuciosamente estudiado por Antonio Azuela, se refiere a los llamados asentamientos irregulares (“colonias populares” y fraccionamientos particulares) en las zonas urbanas del país.<sup>274</sup> Aunque se trata de un fenómeno diverso y complejo, los estudios de Azuela muestran cómo las necesidades de los habitantes de las zonas urbanas, las presiones de los movimientos sociales que frecuentemente los agrupan, y los intereses políticos de las autoridades, han llevado al gobierno a tolerar y más tarde a “regularizar”, mediante diversos mecanismos, como la expropiación, la situación de los asentamientos humanos irregulares o ilegales. Llama la atención que un número muy grande de pobladores urbanos —Azuela habla de diez millones a fines de los ochenta—<sup>275</sup> vivía en colonias formadas en terrenos de ejidos y comunidades comprados a sus propietarios, a pesar de que se trata de una forma de propiedad que entonces era inalienable por disposición constitucional. La reforma al artículo 27 constitucional en 1992 tuvo el propósito de permitir la compraventa, bajo ciertas condiciones, de las tierras ejidales y comunales, lo que abrió la puerta a la regularización definitiva de esos asentamientos.

El otro ejemplo es el de los denominados, coloquialmente, “automóviles chocolate”. Se trata de vehículos usados, provenientes casi en su totalidad de los Estados Unidos, que se importan de manera irregular a México, aprovechando el diferencial de precios entre los dos países. Una situación que durante mucho tiempo estuvo ligada al fenómeno de los trabajadores migratorios mexicanos y a la vida de las ciudades fronterizas del norte, empezó a crecer vertiginosamente en los años noventa y a extenderse a todo el territorio nacional. Aunque esta práctica dañaba, y daña, a la fabricación y la venta legales de automóviles en el país, resulta muy difícil de regular por las autoridades mexicanas, dado su escaso control sobre la frontera, y una razón no menor que la explica es la corrupción. En 2005, el Presidente de la República expidió un decreto que pretendía facilitar la regularización

---

<sup>274</sup> Azuela (1999). Azuela señala e insiste que en este campo los comportamientos irregulares o ilegales no se dan meramente en el vacío jurídico, sino que los actores sociales conocen el orden jurídico estatal y reconocen su legitimidad, pero no se encuentran, por diversos motivos, en condiciones de cumplir plenamente sus requisitos. Algo similar sucede con el llamado comercio ambulante o informal en las calles de la ciudad de México. Véase Meneses Reyes (2011).

<sup>275</sup> Azuela (1999, 109).

de estos vehículos al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero esto no fue suficiente para resolver el problema.<sup>276</sup>

Lo interesante de este ejemplo es que los dueños de estos automóviles —plenamente conscientes de la situación irregular de sus vehículos— encontraron el modo de aprovechar creativamente en su favor las herramientas del orden jurídico formal. En una época era común que los propietarios solicitaran amparo con el objetivo inmediato de obtener una suspensión provisional, que en la práctica funcionaría como permiso temporal para circular. El proceso se dilataba mañosamente mediante el expediente de demandar al mayor número posible de autoridades que pudieran impedir la circulación del vehículo.<sup>277</sup> Al sobreseerse el procedimiento por no poder acreditar la legal estancia del vehículo en el país, el dueño sencillamente solicitaba un nuevo amparo en otro juzgado, aprovechando la falta de coordinación y comunicación entre estos órganos jurisdiccionales. Algo similar ocurría con los llamados “giros negros”, que son establecimientos mercantiles (casi siempre restaurantes-bar) que presentan alguna clase de irregularidad, sobre todo en cuanto al expendio de bebidas alcohólicas, y cuyos dueños se protegían preventivamente contra las clausuras administrativas mediante demandas de amparo que tenían el único propósito de obtener una suspensión, a sabiendas de que serán finalmente sobreseídas, porque el quejoso no acreditaba la existencia del acto reclamado (la amenaza de clausura).<sup>278</sup>

Como puede verse fácilmente, de manera deliberada o no, el diseño de las normas produce, de manera estructural, una situación de irregularidad o abierta ilegalidad que, al generalizarse y acumularse, obliga a una intervención gubernamental, la que, por las mismas razones, con frecuencia no puede darse por el lado del cumplimiento “estricto” de la ley, sino por el de la regularización y la legalización de los comportamientos irregulares o ilegales. Pareciera ser, entonces, que al tratarse de normas y comportamientos escasamente relevantes para la cultura jurídica de la sociedad mundial, resulta fácil que el desacoplamiento entre norma y ambiente social se resuelva también por el lado de la desaplicación y luego por el de el ajuste de la norma a los comportamientos sociales predominantes, y no a la inversa.

<sup>276</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 2005.

<sup>277</sup> El autor de este ensayo analizó una pequeña muestra de expedientes de amparos administrativos y encontró que los quejosos en esta clase de asuntos señalaban entre 20 y 50 “autoridades responsables”, a todas las cuales resultaba preciso notificar y solicitar contestación, lo que evidentemente contribuía a retrasar el desenlace lógico del procedimiento. Véase Fix-Fierro (2005, 50 y ss.).

<sup>278</sup> Fix-Fierro (2005).

¿Hasta qué punto el contacto con la cultura jurídica mundial favorece u obstaculiza la vigencia de la ley en diversos ámbitos sociales? Por un lado, la adopción de ideas e instituciones asentadas en dicha cultura genera el “desacoplamiento” entre norma y realidad de que hablan Meyer y Boyle; por el otro, desencadena también diversas presiones para que el Estado nacional modifique sus políticas internas y aumente, en la expresión de Luhmann, su “capacidad comunicativa colectiva” frente al exterior.

Al respecto se ofrecen varios campos de estudio que no es posible analizar ampliamente en esta oportunidad, como las elecciones,<sup>279</sup> el comercio internacional y los derechos humanos. Su evolución en las décadas recientes tiene que explicarse a partir de la combinación de presiones internas y externas que han permitido que los respectivos regímenes jurídicos logren un cierto nivel de eficacia o, al menos, de legitimidad social. En lo particular, la idea de “constitución social” que elaboran Fischer-Lescano y Teubner resulta aplicable al régimen del comercio internacional del que forma parte México, especialmente del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el cual puede decirse que funciona como la *Constitución económica real* a la que se subordina, en alguna medida (por supuesto, no en un sentido jurídico estricto), la Constitución formal.

En el caso de los *derechos humanos*, que se han vuelto relevantes como instrumento de intervención y manejo de la crisis de violencia y seguridad pública que se vive en el país, la Constitución misma se ha abierto formalmente a normas, decisiones e interpretaciones que no aprueba directamente el Estado mexicano, pero que, por virtud del nuevo texto del artículo 1º constitucional, tienen que ser observadas por todas las autoridades mexicanas, y de manera especial por las judiciales.<sup>280</sup> Ello genera, de momento, un nuevo frente en el desacoplamiento entre norma y realidad, al elevarse considerablemente los estándares valorativos a los que tienen que ajustarse todas las autoridades públicas, pero que tratará de cerrarse a través del “diálogo judicial” y el llamado “control de convencionalidad”.

Finalmente, ¿qué sucede con la legalidad ordinaria en las relaciones entre la autoridad y el ciudadano y, sobre todo, en las relaciones entre los ciu-

---

<sup>279</sup> Hay razones para pensar que las primeras quejas que se presentaron contra México ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a mediados de los años ochenta por irregularidades en las elecciones locales y, sobre todo, por falta de mecanismos de justicia para repararlas, contribuyeron a acelerar la judicialización de las elecciones, la que se consumó rápidamente en 1996 con la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>280</sup> Sobre la apertura del Estado y el orden jurídico mexicanos véase Serna de la Garza (2014, especialmente 17 y ss.).



dadanos? Este aspecto no ha sido estudiado suficientemente, por lo que nos limitamos a elaborar algunas apreciaciones muy elementales. Una observación directa nos indica que en la vida cotidiana hay una desatención generalizada a las normas jurídicas formales, lo cual no implica que no existan otras reglas, de carácter social, que son observadas voluntariamente y que incluso son sancionadas efectivamente en caso de desobediencia. Pensemos simplemente el incumplimiento generalizado de muchas disposiciones del Reglamento de Tránsito en las zonas urbanas (límites de velocidad, estacionamiento prohibido, uso de pasos peatonales, etcétera), lo cual no quiere decir que el comportamiento de vehículos y peatones en las ciudades no observe ninguna “regla” (por ejemplo, la velocidad de los vehículos tampoco es ilimitada, sino que se autorregula de manera efectiva). La otra cara de esta moneda consiste, sin embargo, en que los ciudadanos también toman la ley en sus manos, comportamiento que va desde quienes cierran al tránsito público las calles de sus colonias o barrios con el pretexto de la seguridad, o bien, bloquean transitoriamente calles y avenidas para llamar la atención de las autoridades a sus demandas, hasta quienes “sancionan”, mediante linchamiento, a presuntos delincuentes o vandalizan y destruyen los edificios públicos en “castigo” a la actuación de alguna autoridad, pasando por quienes impiden a ésta o a otros particulares el cumplimiento de sus obligaciones (por ejemplo, el cobro del peaje en una autopista) o el ejercicio de sus derechos (libertad de tránsito). En todos estos casos, tales comportamientos se justifican presuntamente por la inacción e ineficacia de las autoridades y, paradójicamente, estas últimas tienden a ser consideradas, por el resto de la sociedad, como las responsables de los comportamientos ilegales y no los individuos o grupos que los cometen directamente.

Sin que pueda decirse que se traduce necesariamente en comportamientos determinados, la actitud ambivalente y oportunista de los ciudadanos ante el cumplimiento de la ley, así como la tolerancia generalizada hacia la ilegalidad, se refleja claramente en varias encuestas de opinión. Dos encuestas nacionales de cultura jurídica, realizadas en 2003 y 2011,<sup>281</sup> revelan que un porcentaje importante de los ciudadanos (que oscila entre 18 y 30 por ciento) tienen una actitud oportunista, pero racional (esto es, gobernada por incentivos), ante el cumplimiento de la ley: “cumpló si me conviene cumplir, es decir, si yo o mis familiares no sufrimos daños o castigos”.<sup>282</sup>

<sup>281</sup> Véase Concha Cantú, Hugo A. *et al.* (2004) e Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas (2011).

<sup>282</sup> Véanse las tablas estadísticas 29, 30 y 112 de la encuesta de 2003 (Concha Cantú *et al.*, 2004) y los apartados 5 y 6 de la encuesta de 2011 (Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011).

También revelan un elevado nivel de tolerancia hacia los comportamientos irregulares o ilegales en sociedad, pero con variaciones que tienen que ver con el daño que puedan causar o con las necesidades que logren satisfacer. Así, por ejemplo, las personas son significativamente menos tolerantes de los bares y centros nocturnos que funcionan sin licencia, o de los taxis con placas falsas (llamados “piratas”), por el riesgo de que sean utilizados por delincuentes, que de quienes invaden un terreno para construir una vivienda o de quienes venden comida y otros productos en la vía pública sin contar con permiso formal para ello, pues se presume que estos últimos no tienen quizá otro modo de satisfacer una necesidad legítima.<sup>283</sup>

En relación con los grupos que utilizan la fuerza o la violencia para tratar de lograr el reconocimiento o el otorgamiento de sus demandas, la población responde con ambigüedad respecto de la respuesta deseable del poder público: conceder las demandas o utilizar la fuerza pública para desalentar o sancionar los comportamientos ilegales. En todo caso, la población prefiere mayoritariamente las soluciones de diálogo o de concesiones por parte del gobierno, antes que la aplicación estricta de la ley, aunque la autoridad tenga las facultades necesarias y suficientes para el empleo de la fuerza pública.<sup>284</sup>

En relación con esto último, una encuesta más reciente, la *Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional* (2016), planteó dos preguntas: “Si un grupo de vecinos con el propósito de que se cumplan sus demandas, bloquea una autopista: ¿qué debería hacer el gobierno: cumplir sus demandas o usar la fuerza pública para desbloquear la autopista?”. Se pronunciaron por la primera alternativa 45.6 por ciento de los entrevistados y apenas 15.8 por ciento por la segunda. Casi un tercio asumió una actitud ambigua, ejemplificada por las respuestas espontáneas “ambas” (18 por ciento) y “depende” (13 por ciento). La segunda pregunta es similar: “En su opinión, cuando un grupo social exige sus derechos mediante paros, bloqueos y plantones, ¿qué debe hacer el gobierno?” Las opciones eran: “Dialogar con el grupo” (61.8 por ciento); “Impedir que se realicen paros y plantones” (14.3 por ciento); “Aceptar las demandas del grupo” (7.8 por ciento); “Indemnizar y dar apoyos a los ciudadanos afectados” (5.9 por ciento); “Detener a los integrantes del movimiento” (5.4 por ciento).

En conjunto, estos estudios indican que los ciudadanos modulan sus actitudes y comportamientos de acuerdo con los incentivos que encuentran en

---

<sup>283</sup> Instituto Federal Electoral-Instituto de Investigaciones Jurídicas (2011, preguntas 19 a 22).

<sup>284</sup> Véase Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 213, 216).

su ambiente social, y ello incluye el funcionamiento de las instituciones.<sup>285</sup> Hemos visto que la cultura institucionalizada que permea a la sociedad mundial impone ciertos estándares normativos a los estados nacionales, los que éstos deben hacer cumplir a través de sus instituciones y políticas internas. Sin embargo, la informalidad y la ilegalidad cotidianas no son, y probablemente no llegarán a ser, objeto de la cultura jurídica mundial, ni foco de escrutinio externo, salvo que esas prácticas se vuelvan tan disfuncionales que su costo obligue a una intervención correctiva.

Hemos señalado más arriba que el orden jurídico encuentra límites y paradojas cuando recurre a la coacción y a la violencia legítima, y que en una sociedad tan desigual y asimétrica como la mexicana, cotidianamente se ponen de manifiesto las tremendas dificultades que enfrenta la autoridad para lograr el cumplimiento de la ley. También es preciso reconocer que en un Estado constitucional democrático no puede esperarse, por diversas razones, que la autoridad haga cumplir las normas siempre y en toda circunstancia; en ocasiones resulta preciso no aplicar las normas en función de lograr un bien superior o de evitar un mal mayor. Cabe aceptar que el problema no tiene solución jurídica, sino política, pues solamente la representación y la legitimidad de las autoridades es capaz de absorber los costos de la no aplicación de las normas cuando perjudican a terceros.<sup>286</sup> Desafortunadamente, en México tanto la representatividad como la legitimidad de las instituciones son bastante precarias. En suma, hay que preguntarse si, a largo plazo, resulta sostenible la supervivencia de ámbitos sociales en los que el orden jurídico prácticamente no encuentra ningún respaldo institucional, es decir, un “derecho sin Estado” que se sostiene solamente sobre comportamientos sociales voluntarios.

#### IV. PERSPECTIVAS DE LA GOBERNANZA A TRAVÉS DEL DERECHO EN LA SOCIEDAD MUNDIAL

Para explorar las perspectivas de la gobernanza global a través del derecho en este apartado final conviene comenzar examinando una controvertida tesis que elaboró por primera vez Niklas Luhmann a partir de la distinción, propuesta y analizada por él mismo, entre “expectativas normativas” (*normative Erwartungen*) y “expectativas cognitivas” (*kognitive Erwartungen*), y su

---

<sup>285</sup> Lo mismo sucede en otras latitudes, por lo que no hay razón para pensar que existan diferencias esenciales entre México y el Estado de derecho en los países avanzados, sino sólo de grado.

<sup>286</sup> Tal la tesis de Valadés (2002).

papel en la sociedad mundial. Esta distinción exige una breve explicación preliminar.

Luhmann no elabora su concepto sociológico de la norma a partir de algún determinado contenido que deba tener y tampoco del mecanismo de la sanción coactiva, sino con base en las diversas reacciones que pueden asumirse cuando una expectativa se ve decepcionada: la primera reacción descarta y sustituye la expectativa decepcionada, es decir, supone que la expectativa era incorrecta y ello obliga a sustituirla y a “aprender” de la decepción (“expectativa cognitiva”); la segunda no descarta ni sustituye la expectativa decepcionada, es decir, decide “no aprender” y, en cambio, sostener contrafácticamente (es decir, “contra los hechos”) la expectativa como correcta a pesar de la decepción (“expectativa normativa”). Esta es la situación social básica que da origen al orden jurídico, cuando las expectativas normativas se generalizan (se desprenden de sus contextos sociales concretos), se institucionalizan (son presuntamente reconocidas por terceros no presentes) y se crea un aparato de aplicación cuyo funcionamiento también responde a expectativas normativas, es decir, se tiene la expectativa normativa de que este aparato sostenga las expectativas normativas del derecho (“expectativas normativas de expectativas normativas”).<sup>287</sup>

En su ensayo inicial sobre la sociedad mundial (1971), Luhmann afirma que la sociedad mundial parece constituirse en ámbitos de interacción en los que domina el mecanismo de las expectativas cognitivas, desplazando a las expectativas normativas:<sup>288</sup>

Hoy son la economía, la ciencia y la técnica las que definen los problemas que han de ser resueltos en la sociedad, junto con las condiciones y los límites de la posibilidad de solucionarlos, y el rango de una política no se determina a partir de sí misma o de sus propias concepciones normativas, sino desde el nivel de abstracción y la visión con la que fija en planes las situaciones que cambian. Pero la economía, la ciencia y la técnica descansan actualmente sobre expectativas de marcado estilo cognitivo, es decir, que pueden y deben absorber los riesgos de la decepción a través del aprendizaje, no de la obstinación normativa.<sup>289</sup>

Ciertamente, en las “sociedades” nacionales parece predominar una preferencia estructural por los lineamientos normativos en la formación de expectativas, pero esto se debe a que las expectativas de estilo normativo

<sup>287</sup> Luhmann (1987, 40 y ss.; 2013).

<sup>288</sup> Luhmann (1971, 55 y ss.).

<sup>289</sup> Luhmann, (1971, 58; traducción de HFF).

son más fácilmente institucionalizables —particularmente en contextos de elevado riesgo en la decepción— y se encuentran respaldadas por mecanismos políticos consolidados.<sup>290</sup> Sin embargo, esta simbiosis entre política y derecho se da como fenómeno territorial (regional) y probablemente no es trasladable a la sociedad mundial, que es un fenómeno totalmente novedoso en términos evolutivos.<sup>291</sup>

Veinte años más tarde, Luhmann matizó un tanto esta posición. Señala, por un lado, que hay algunos indicios de que el derecho pierde relevancia en la sociedad mundial, porque uno de sus principales mecanismos de apoyo —la expectativa normativa de expectativas normativas— se debilita, es decir, resulta muy complejo sostener la expectativa normativa de que se cumplan las expectativas normativas jurídicas, pero no parece haber una respuesta unívoca a este problema.<sup>292</sup> Por otro lado, advierte que los derechos humanos gozan de auge como nunca antes. No sólo se da preferencia a los valores, sino que se exige normativamente su realización, pero lejos del mundo establecido de las formas jurídicas.<sup>293</sup>

Volkmar Gessner compartía la idea del desplazamiento de las expectativas normativas por las cognitivas en los intercambios transfronterizos. Con base en los estudios empíricos que realizó o dirigió desde inicios de los noventa, y durante casi veinte años, en el campo de las interacciones jurídicas globales, Gessner consideraba que los mecanismos jurídicos eran insuficientes o ineficaces para dar soporte a tales interacciones, primero, porque el derecho de alcance global sigue siendo incompleto y fragmentario, lo que abre un espacio para el funcionamiento de otros órdenes normativos, y segundo, porque las sociedades complejas modernas se apoyan crecientemente en las expectativas cognitivas para resolver los problemas del orden y el cambio.<sup>294</sup>

<sup>290</sup> Luhmann (1971, 56-57).

<sup>291</sup> Luhmann (1971, 57).

<sup>292</sup> Luhmann (1993a, 556).

Sergio López Ayllón y el autor de este ensayo encontramos un ejemplo de abandono relativo de expectativas normativas y una disposición a modificarlas a través del aprendizaje en los primeros casos de México ante los paneles binacionales del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Nuestra hipótesis era que cuando entran en contacto dos culturas jurídicas muy diferentes, los participantes están en disposición de modificar las expectativas normativas de su propia cultura jurídica (por ejemplo, “formalismo mexicano” frente a “pragmatismo estadounidense”) y de aprender, porque están constreñidos por un marco institucional que los obliga a comunicarse intensivamente y a colaborar para producir una resolución determinada en un tiempo limitado. Véase López Ayllón y Fix-Fierro (2006, 271 y ss.).

<sup>293</sup> Luhmann (1993a, 556).

<sup>294</sup> Gessner (2013, XXI-XXII, XXXI-XXXII, 23-24).

En resumen:

...el énfasis excesivo en las expectativas normativas de los discursos sobre la globalización del derecho desatiende la capacidad de aprendizaje del actor global. En un entorno de pluralismo global, la adaptación cognitiva a una situación inesperada puede ser más fácilmente calculable que mantener una expectativa normativa. Si resulta permisible alguna generalización sobre la cultura jurídica en el entorno global, tal generalización tendría que sostener que son las actitudes cognitivas, más que las normativas, las que son y seguirán siendo predominantes.<sup>295</sup>

Para abordar con un poco más de orden y detalle esta cuestión que, sin duda, es de gran relevancia para analizar el futuro de la gobernanza a través del derecho en la sociedad mundial (y, por extensión, en las “sociedades” nacionales, como la mexicana), conviene acudir a una distinción, elaborada por el propio Gessner, entre dos funciones distintas del derecho, principalmente en relación con la economía: la *regulación* y el *sopORTE*.

Para Gessner, el derecho cumple, primeramente, funciones de regulación (*regulation*), es decir, el orden jurídico trata de definir, con mayor o menor eficiencia, las relaciones verticales entre los ciudadanos y las instituciones estatales, a partir de los principios del Estado de derecho (*rule of law*) y con cierta independencia de las características de los actores. La función de soporte (*support*), en cambio, consiste en lograr certidumbre (*legal certainty*, “seguridad jurídica”) en las relaciones horizontales entre los particulares (ciudadanos, empresas), a partir de su propia definición de la situación.<sup>296</sup> La distinción corresponde, *grosso modo*, a la diferencia tradicional entre “derecho público” y “derecho privado”, pero no coincide plenamente con ella, porque el Estado tiene también un papel importante que desempeñar, aunque no exclusivo, en cuanto a la función de soporte, a través de algunas normas e instituciones que forman parte del “derecho público” (por ejemplo, la institución de registros públicos). Es esta función de soporte la que abre la puerta a la revisión crítica del modelo de la racionalización jurídica propuesto por Max Weber hace casi un siglo y al que ya hemos aludido más arriba. Los procesos sociales y económicos relacionados con la globalización han puesto de relieve, con gran claridad, la importancia de esta distinción, la que tiende a perderse en la visión puramente nacional de las funciones del orden jurídico.

<sup>295</sup> Gessner (2013, XXXII).

<sup>296</sup> Gessner (2013, 153, *passim*).

De acuerdo con esta distinción, resulta difícil afirmar que, en cuanto a la función de la *regulación*, las expectativas normativas del derecho pierdan claramente peso e importancia en la sociedad mundial. Muy por el contrario, en todas partes vemos que avanza a pasos acelerados la construcción de regímenes internacionales y transnacionales, a nivel universal y regional (como la Unión Europea o la OMC), los cuales someten a los estados nacionales a distintos grados de presión normativa, con la expectativa de que éstos se conformen a ellas de manera más o menos estricta. Aunque hay espacio para el “aprendizaje”, es decir, para un manejo más flexible (márgenes de negociación, tolerancia y decisión) de la regulación jurídica global en atención a las grandes diferencias nacionales y regionales, existen límites normativos que la comunidad jurídica global no permite traspasar. Los derechos humanos son esos límites infranqueables, si bien dentro de su ámbito también se han dado discusiones en torno a la universalidad o relatividad cultural de su contenido y alcance.<sup>297</sup> Aun cuando se acepte que la garantía de algunos derechos (por ejemplo, la libertad de expresión) pueda ser modulada por los estados de acuerdo con ciertas necesidades políticas y realidades sociales, existen otros derechos que parecen no admitir excepciones ni tolerancia en este sentido, como el derecho a la integridad personal que se manifiesta en la prohibición absoluta de la tortura y otros tratos crueles y degradantes.

Por lo que se refiere a la función de *sopORTE*, la situación es distinta. La investigación empírica que existe —impulsada y realizada en buena medida por Volkmar Gessner y sus colaboradores— muestra reiteradamente que el derecho es sólo uno de los mecanismos que refuerzan la coordinación y la certidumbre en los intercambios globales.<sup>298</sup> Aunque los estados invierten grandes esfuerzos en elaborar y poner en vigor convenios internacionales encaminados a generar normas uniformes, la investigación citada demuestra que estos instrumentos son poco efectivos, ya sea porque no reúnen un número suficiente de ratificaciones o porque no son utilizados por las partes ni aplicados por los tribunales nacionales. En general, las instituciones estatales también son relativamente ineficaces para promover y sostener el tráfico jurídico internacional en campos que no son económicos, como el familiar.

---

<sup>297</sup> Sobre el relativismo cultural y la universalidad de los derechos humanos a nivel internacional, véase Donnelly (2003, 57 y ss.). Véanse también las esclarecedoras reflexiones de Luigi Ferrajoli (2008).

<sup>298</sup> Véanse los estudios reunidos en siguientes volúmenes coordinados y editados por Gessner, en los que se apoyan los siguientes párrafos: Gessner (1996; 2009; 2013), Gessner y Budak (1998), Appelbaum *et al.* (2001).

Más eficaces parecen ser los instrumentos jurídicos desarrollados por los comerciantes mismos (*lex mercatoria*), los cuales se combinan con mecanismos como la reputación y el arbitraje, dentro de las ramas comerciales con alcance global (como los diamantes o la madera), para generar seguridad jurídica en la economía global.<sup>299</sup>

Los despachos internacionales de abogados son otro de los instrumentos de que se vale el tráfico jurídico internacional para generar certidumbre. Se trata de verdaderos agentes económicos que no se limitan a identificar y aplicar el derecho al servicio de sus clientes, sino que el entorno jurídico transnacional les permite inclusive elaborar soluciones jurídicas y económicas creativas. Dado que dicho entorno parece más próximo, por su estructura y organización, al derecho angloamericano (*common law*), algunos estudiosos han determinado que aquí reside una de las causas por las que los despachos de abogados ingleses y estadounidenses parecen tener más éxito en el manejo profesional del derecho globalizado.

Finalmente, las investigaciones a las que hacemos referencia también han puesto de relieve los numerosos mecanismos *sociales*, y no jurídicos, que dan soporte al tráfico jurídico internacional, desde las redes étnicas hasta los mecanismos de reputación, pasando por las relaciones duraderas de confianza y de largo plazo que se establecen entre las partes contractuales.

En el campo del soporte, el debate todavía oscila entre quienes piensan que el entorno jurídico global sufrirá un proceso de racionalización similar al que Weber atribuyó el surgimiento del derecho moderno, en conjunción con el Estado nacional y la economía capitalista, y quienes sostienen que la situación actual no se alterará de manera sustancial, es decir, que seguirá predominando una combinación de mecanismos jurídicos y no jurídicos, en la que la seguridad jurídica contractual cede su lugar a la eficiencia contractual apoyada en redes estratégicas y procedimientos informales.<sup>300</sup> Estos últimos autores agregan dos argumentos más. El primer argumento señala que la *velocidad* y el *ritmo* a los que el capitalismo contemporáneo revoluciona la actividad económica es un factor que obstaculiza la utilización del derecho formal tradicional, es decir, hay un desfase de los horizontes temporales entre el funcionamiento del derecho tradicional y la economía globalizada; ello explica por qué los diversos sectores económicos globales buscan soluciones jurídicas expeditas para sus necesidades económicas, como el arbitraje, y por qué algunas culturas que tradicionalmente carecen de meca-

---

<sup>299</sup> Una perspectiva sistémica y luhmanniana de la *lex mercatoria* como derecho de la sociedad mundial es la de Lieckweg (2003).

<sup>300</sup> Véase Heydebrand (2009, 334).



nismos de derecho privado, como las de Asia del este, no estén recurriendo a ellos, sino a sus redes de confianza y dependencia personal mutua, que favorecen la rapidez y la informalidad en la toma de decisiones.<sup>301</sup>

El segundo argumento está emparentado con el primero, pero va más allá de él, pues sostiene que la ciencia y la tecnología actuales han producido algunos modos de interacción económica que, por producirse en *tiempo real*, no dependen ya de los mecanismos tradicionales, jurídicos y no jurídicos, de control y vigilancia de dicha interacción.<sup>302</sup>

De todo lo anterior se deduce una *creciente disyunción entre las funciones de regulación y de soporte* que cumple el sistema jurídico en la sociedad mundial, lo que hace sumamente improbable que podamos seguir la misma línea evolutiva a la que obedeció la conformación y unificación de los órdenes jurídicos nacionales.

El destino del orden jurídico mexicano, como parte del único sistema jurídico de la sociedad mundial, así como el de la gobernanza global, se ubica dentro de los extremos que tan someramente hemos explorado en este ensayo. Quizá podamos adelantar la hipótesis de que la transición jurídica en México a la que se ha hecho referencia más arriba se ha producido esencialmente en el ámbito de la *regulación*, es decir, de la eficacia y legitimidad de las instituciones públicas, pero que la función del derecho como soporte, que prácticamente no ha sido estudiada en nuestro país,<sup>303</sup> presenta características paralelas y más próximas a las que predominan en la arena global. En este momento no lo sabemos con precisión, pero si queremos realizar el Estado de derecho al que aspiramos, resulta indispensable estudiar y entender, desde ahora, la realidad de la sociedad mundial.

---

<sup>301</sup> Scheuerman (2001).

<sup>302</sup> Un ejemplo concreto de ello se encuentra en las formas de producción mediante las que se desenvuelve la industria internacional del *software*. Véase Dietz y Nieswandt (2009).

<sup>303</sup> Una excepción es Woodruff (1998). Woodruff señala que en el mercado del calzado en México, durante la época del mercado cerrado a las importaciones, los fabricantes contaban con los mecanismos informales de la información y la reputación para controlar el comportamiento contractual de los vendedores. Sin embargo, la liberalización del comercio que trajo consigo el TLCAN tuvo por efecto debilitar estos mecanismos de control. También la investigación pionera de Volkmar Gessner sobre la administración de justicia y los conflictos de derecho privado en México a comienzos de los años setenta ofrece alguna información sobre el papel muy limitado del derecho como factor de soporte para la seguridad jurídica, sobre todo en las relaciones contractuales. Véase Gessner (1984) y la reinterpretación económica de este estudio en “Los tribunales: enfoques económicos y sociológicos”, en Gessner (2013, 313-329).

## CAPÍTULO III

### PORFIRIO DÍAZ Y LA MODERNIZACIÓN DEL DERECHO MEXICANO

#### I. PREÁMBULO

Nos agrade reconocerlo o no, el largo periodo de nuestra historia en que gobernó el general Porfirio Díaz (1876 a 1880 y 1884 a 1911) coincide con una etapa crucial de la construcción del Estado mexicano bajo las coordenadas de la modernidad.<sup>304</sup> Con independencia de cómo se juzgue el papel histórico de don Porfirio, cada vez se perciben con más claridad las líneas de continuidad y evolución entre el México de la dictadura porfirista, el nacido de la Revolución Mexicana y el México “moderno” de hoy día.<sup>305</sup>

Mi punto de partida es la idea de que, desde su independencia, México ha querido ser una nación “moderna”, y ese deseo se ha ido realizando paulatinamente, aunque a costa de grandes sacrificios y flagrantes contradicciones. Ciertamente, los dominios españoles en América que iniciaron su lucha por la independencia hacia 1810 ya eran entidades políticas y económicas “modernas”. Como lo subraya François-Xavier Guerra, el absolutismo implicaba ya una forma de modernidad, caracterizada por la constitución de un Estado unitario regido por las mismas leyes y organizado territorialmente de manera uniforme, y en el cual ya también había empezado a darse una diferenciación económica más clara —a través del mercado— entre la metrópoli y las colonias. Esta modernidad absolutista estuvo crecientemente acompañada por la mutación cultural de la Ilustración.<sup>306</sup>

Ambos momentos de la modernidad confluyeron en las llamadas “reformas borbónicas” de la segunda mitad del siglo XVIII.<sup>307</sup> Pero para los grupos políticamente más avanzados en las colonias, esta modernidad era insuficiente. Para ellos, la independencia conllevaba la aspiración hacia una

---

<sup>304</sup> Véase, por ejemplo, Roeder (2013) y Guerra (2012).

<sup>305</sup> Véase, por ejemplo, Garner (2010).

<sup>306</sup> Guerra (2010, 55 y ss., 85 y ss.).

<sup>307</sup> Véanse los ensayos reunidos en García Ayuardo (2010).

modernidad distinta, liberal, republicana y democrática, que, sin embargo, no pudo —y quizá todavía no ha podido— desprenderse del todo de la “modernidad absolutista” que la precedió.

Una contradicción no menor de esta aspiración a la modernidad, como señala agudamente don Edmundo O’Gorman, es que México haya querido asemejarse al modelo más cercano de modernidad que tenía a la vista —los Estados Unidos de América—, al mismo tiempo que *no* deseaba ser como ellos.<sup>308</sup> Por eso, la amenaza omnipresente del poderío económico, militar y político de los Estados Unidos ha llevado a nuestro país a buscar reiteradamente otros modelos y referentes que equilibren en algo la tremenda asimetría de la relación bilateral.

Algunos otros observadores externos han percibido con gran claridad la contradicción esencial de nuestra “hambre de modernidad”. Hace algunos años, el profesor norteamericano Samuel Huntington, en un controvertido libro sobre el “choque de las civilizaciones”, señalaba que había cuatro países que trataban de definir o redefinir a cuál “civilización” deseaban pertenecer, es decir, que se trataba de naciones con el “alma dividida” (*torn countries*): Rusia, Turquía, Australia y México.<sup>309</sup> En el caso de México, y como consecuencia del giro político y económico que había iniciado el país en los años ochenta del siglo XX, la indefinición implicaba decidir entre pertenecer a la “civilización latinoamericana” o a la “civilización occidental”, representada por los Estados Unidos y Canadá.<sup>310</sup> Algo similar expresamos cuando decimos que nuestro “bolsillo” (nuestros intereses económicos) se encuentran en América del Norte, pero que nuestro “corazón” pertenece a las “hermanas naciones” de América Latina.<sup>311</sup>

---

<sup>308</sup> O’Gorman (1977). En una buena provocación, O’Gorman sostiene, después de examinarlos cuidadosamente, que el proyecto de las facciones liberal y conservadora del siglo XIX era el mismo —ser y no ser como los Estados Unidos— e igualmente imposible. Agrega que el gobierno del general Díaz logró una cierta reconciliación de ambas tendencias, pero que la Revolución Mexicana descarriló la línea de evolución histórica abierta por el Porfiriato.

<sup>309</sup> Huntington (1996, 139 y ss., especialmente 149-151, sobre México).

<sup>310</sup> Sin duda, resulta polémico hablar de una “civilización latinoamericana”, como lo hace Huntington, pero aún si consideramos que América Latina, por razón de su historia, forma parte de la “civilización occidental” en un sentido amplio, no puede negarse que la región posee características propias que la diferencian de manera significativa de las naciones avanzadas de América del Norte y Europa occidental. Véase, por ejemplo, Rouquié (1989) y su interesante concepto de América Latina como “Extremo Occidente”. Un concepto adicional es el de “otro Occidente” que maneja Marcello Carmagnani (2015), quien a través de él trata de ubicar a América Latina en la historia mundial.

<sup>311</sup> A pesar del notable acercamiento económico (en virtud del Tratado de Libre Comercio de América del Norte) y social (principalmente por efecto de la migración) entre México

En el caso del derecho, los modelos que México ha seguido son claramente los ofrecidos por los Estados Unidos y los países europeos más avanzados, pero en ocasiones esta influencia ha producido mezclas incómodas y no se ha aceptado sin críticas ni resistencias. Sin duda, la “modernización” del derecho mexicano no ha recorrido una línea de continua evolución y creciente perfeccionamiento. En nuestra historia más bien podemos observar “ciclos” alternos de intensa modernización jurídica, seguidos por periodos de relativa clausura y ensimismamiento.

El propósito de este modesto ensayo es el de plantear algunas reflexiones en torno al primer gran ciclo de “modernización jurídica” que se produce en el México independiente durante el periodo porfirista. La “paz porfiriana”, que duró casi treinta años, permitió concluir la obra de construcción de un orden jurídico nacional que el caos político y social de los dos primeros tercios del siglo XIX había impedido lograr hasta ese momento,<sup>312</sup> pero también puso de relieve las contradicciones, en apariencia insalvables, entre el proyecto de modernidad asentado en las leyes y la obstinada realidad de una sociedad que, como diría Baruch Spinoza, sólo deseaba “permanecer en su ser”.<sup>313</sup>

## II. DERECHO Y MODERNIDAD

Una de las características de la modernidad es la existencia de un orden jurídico sistemático y racional.<sup>314</sup> La creación de un orden semejante ha sido un

---

y los Estados Unidos, la desconfianza de los gobernantes mexicanos hacia ese país aflora periódicamente. Recordemos que hace unos cuantos años (2010), el mismo presidente Felipe Calderón (2006-2012) secundó la propuesta de creación de una organización de países americanos, sin los Estados Unidos ni Canadá, bajo el nombre tentativo de Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe. La llegada a la Presidencia de los Estados Unidos del señor Donald Trump en 2017 refuerza la necesidad que tiene nuestro país de reflexionar sobre el lugar que ocupa y quiere ocupar en el continente y en el mundo.

<sup>312</sup> Un breve ensayo, originalmente publicado a principios del siglo XX, sobre la evolución jurídica de México hasta ese momento, constata que la obra de sustitución del orden jurídico virreinal por uno nacional de inspiración liberal y laica estaba esencialmente concluida en esos años. Véase Vera Estañol (1994).

<sup>313</sup> Recordemos la muy citada frase con que abre el libro clásico de John Womack Jr. sobre Emiliano Zapata y la Revolución Mexicana (Womack 1985, XI): “Éste es un libro acerca de unos campesinos que no querían cambiar y que, por eso mismo, hicieron una revolución” (aunque en una nueva edición se señala que dicha frase no fue bien traducida).

<sup>314</sup> El sociólogo alemán Max Weber (1864-1920) es el gran ideólogo del orden jurídico racional moderno. Weber lo considera un elemento que acompaña indisolublemente a la economía capitalista y al Estado moderno. Véase Fariñas Dulce (1989, capítulo tercero).

elemento especialmente importante de la lucha por alcanzar la modernidad en México, porque las leyes significan el anticipo de lo que el país pretende llegar a ser.<sup>315</sup> Aunque el derecho de raíz occidental se trasplantó a lo que ahora es México como consecuencia de la conquista española del siglo XVI, a la consumación de la Independencia la nueva nación adoptó el modelo occidental de derecho en su forma más avanzada, centrado en la Constitución, los códigos y las leyes escritas. Sin embargo, la modernización jurídica no ha sido como las otras modernizaciones (la económica, la política, la educativa, la cultural, etcétera), sino que ha servido como una especie de “hoja de ruta” para todas ellas.

En la ley se fija la visión de país hacia el futuro.<sup>316</sup> Ello genera, inevitablemente, una tensión con la realidad social, pues la ley pretende que esta realidad se ajuste a ella. Pero, por otro lado, para no ser meramente utópica y poder encauzar la convivencia social, la ley tiene que tomar en cuenta cuáles son las posibilidades de su propia eficacia respecto de la realidad que se quiere reformar. Así, podemos conceptualizar también la tensión entre ley y realidad social a través de la distinción entre la “ley que instituye” —la ley que anticipa una realidad en el imaginario social— y la “ley que regula”, esto es, la ley capaz de orientar efectivamente los comportamientos sociales.<sup>317</sup> La diferencia no es de esencia, sino de grado, porque nada impide que, por obra de los individuos y los grupos sociales, la ley —cualquier ley— incorpore y cumpla ambas funciones: regular eficazmente al tiempo que instituye simbólicamente.

La tensión entre norma y realidad social se resuelve fundamentalmente en una de dos maneras: o bien la ley logra prevalecer sobre la realidad, transformándola (a veces de manera violenta),<sup>318</sup> o bien, la realidad acaba imponiendo un ajuste —tampoco exento de violencia previa— a la norma, que de este modo adquiere un nivel de mayor consonancia con la sociedad

---

<sup>315</sup> En la sociología jurídica hay una extendida concepción sobre el derecho como “reflejo” de la sociedad. Pero justamente en países como México (y en general en todos los que sufrieron la colonización europea), los modelos jurídicos han sido fundamentalmente tomados de otras realidades sociales, lo que genera una “brecha” con las relaciones sociales prevalecientes en la sociedad receptora. Véase la crítica de Brian Z. Tamanaha a esta concepción, a la que denomina “tesis del espejo”, en Tamanaha (2001, 1 y ss., 107 y ss.).

<sup>316</sup> Esta idea la desarrolla con amplitud López Ayllón (1997a, 252 y ss.).

<sup>317</sup> La distinción la propone también López Ayllón (1997a, cap. V).

<sup>318</sup> Por supuesto, decir que la ley “hace” algo es solamente una forma de expresar el hecho sociológico de que, detrás de ella, se encuentran diversos grupos sociales que impulsan, o resisten, el proyecto encarnado en el orden jurídico del momento, en lo cual intervienen, por supuesto, complejos factores sociales, de tipo político, económico y cultural, fundamentalmente.

en que se inserta, pero a costa de perder parte de su fuerza reformista. La historia jurídica de México, hasta el día de hoy, presenta numerosos ejemplos de ambos movimientos.<sup>319</sup>

De esta tensión o divergencia se empezó a hacer conciencia desde los primeros años de la vida independiente del país. En su examen de la administración del general Bustamante (1830-1832) a la luz de la Constitución Federal de 1824, don Lucas Alamán (1792-1853) ya resaltaba la contradicción entre el modelo que se había seguido (la Constitución de los Estados Unidos), el espíritu que se le había pretendido infundir efectivamente (el de la Constitución de Cádiz) y las leyes coloniales que estaban en congruencia con los usos y costumbres de la sociedad mexicana, pero en desacuerdo con los dos anteriores elementos:

El Congreso Constituyente no reflexionó que esta constitución que había redactado infundiendo en la forma de la de los Estados Unidos el espíritu todo de la de las Cortes de Cádiz, destruyendo por sus cimientos todo cuanto existía, no hacía más que poner en contradicción la forma de gobierno con la legislación toda entera de la nación, y que siendo ésta congruente con sus costumbres y sus usos, la práctica de esa misma Constitución venía a presentar grandes dificultades. Los constituyentes creyeron sin duda que esta obra sería ejecutada por sus sucesores, mas no meditaron que era absolutamente imposible que un congreso ordinario recargado de las atenciones que la Constitución le impone pudiese consagrarse a la obra gigantesca de revisar toda la antigua legislación para adaptarla a la nueva forma que se había dado a la nación.<sup>320</sup>

Unos pocos años más tarde (1842), Mariano Otero (1817-1850), al defender la adopción del régimen republicano y liberal inspirado en la Constitución de los Estados Unidos, aceptaba que si bien

...nuestras costumbres... no eran exactamente las de nuestros hermanos del norte, debe notarse que se parecían todavía menos a las de las otras repúblicas;<sup>321</sup> a más, en las instituciones no sólo se atiende a lo pasado sino

---

<sup>319</sup> Sobre esta cuestión puede verse una reflexión más amplia en el apartado III del capítulo II en este mismo volumen.

<sup>320</sup> Alamán (2012, 172-173). La falta de correspondencia entre norma y realidad le sugería a Alamán, por ejemplo, la necesidad de introducir restricciones censitarias al derecho del sufragio: “Estas u otras restricciones deben ser más necesarias que cuando pasándose de un sistema en que no hay la menor idea de elecciones populares a otro en que todo depende de ellas, se va a dar una facultad tan importante a un pueblo que no tiene formado concepto alguno de su objeto, de sus consecuencias ni de la importancia misma de esa facultad” (p. 192).

<sup>321</sup> Otero acaba de hacer referencia a Esparta, Atenas, la Alemania y los Países Bajos.

a lo venidero: el legislador debe mirar lo que hay y plantar las instituciones como un germen de lo que debe haber, y cuando este destino futuro ni era ni podía ser otro que el de una República libre y civilizada, fue sin duda un acto de inteligencia al (*sic*) escoger tal modelo, el mejor y el más sublime de todos los conocidos.<sup>322</sup>

Sin embargo, después de esta profesión de fe en la “ley que instituye” y en la modernidad futura, Otero reconoce también, de algún modo, que existe una brecha considerable entre lo que dispone esa ley y la cultura y los sentimientos de la mayor parte de la población, según puede leerse en el siguiente párrafo:

El derecho de la seguridad personal... es también, sin duda alguna, un derecho profundamente arraigado en su naturaleza [del hombre] y cuya necesidad siente con más o menos fuerza en todos los grados de la vida social; pero desde la pobre seguridad que puede disfrutar el súbdito de una nación que no mira en las leyes nada que deje relación con su bienestar, y que no encuentra en los magistrados ni intereses que los unan al suyo ni reglas que los obliguen a obrar bien, hasta la seguridad de que disfruta el ciudadano de un estado libre que no ve en las leyes más que la expresión de la voluntad del interés de todos los asociados y que no mira en los magistrados más que los mandatarios sumisos de esa misma sociedad, hay sin duda una grande escala...<sup>323</sup>

Sin embargo, para Otero esa brecha no podría cerrarse si no se estableciera primero un equilibrio entre las diversas partes de la sociedad y sin progreso de las relaciones materiales, particularmente en la distribución de la propiedad.<sup>324</sup> En cierto modo la política de Porfirio Díaz parece responder a una reflexión similar, al impulsar y dar prioridad al desarrollo material y a la modernización por encima de las batallas de valores e ideologías que habían sido características de las décadas precedentes. En esa nueva política, el derecho asumía mayor importancia como herramienta del desarrollo.

En efecto, la evolución jurídica durante el gobierno del general Díaz tiene interés, porque es un periodo en que se pone en evidencia y se reflexiona con más profundidad sobre esta tensión entre la ley y la realidad social, entre la “ley que instituye” y la “ley que regula”. François-Xavier Guerra convierte esta divergencia o tensión entre el orden jurídico y político moderno, que se instaura formalmente a partir de la segunda mitad del siglo XX, y la realidad de su funcionamiento en la sociedad mexicana tradicio-

<sup>322</sup> Otero (2014, 878).

<sup>323</sup> Otero (2014, 852).

<sup>324</sup> Otero (2014, 853-855, *passim*).

nal, en el esquema que explica muchas de las contradicciones y los sucesos del Porfiriato que desembocan en el movimiento revolucionario de 1910.<sup>325</sup> Pero también es el periodo que asiste a la primera gran modernización jurídica del país, de las tres que se han producido hasta la fecha en el periodo independiente; las otras dos son la “posrevolucionaria” (aproximadamente entre 1925 y 1945) y la “contemporánea” (algunos dirían “neoliberal”), iniciada en 1982. Como se ha dicho, la del porfirismo es la etapa en la que se logra concluir la construcción de un orden jurídico nacional moderno. En los apartados que siguen se hará primero una breve referencia a este último aspecto, para luego abordar con más detalle la cuestión de la dialéctica entre norma y realidad.

### III. LA MODERNIZACIÓN JURÍDICA DURANTE EL PORFIRIATO

La modernización jurídica durante el dominio político del general Díaz es la primera gran modernización jurídica de la etapa independiente de México. Es un ciclo que se caracteriza, primero, por la conclusión de la obra de sustitución del orden jurídico heredado de la Colonia, y segundo, por la promulgación de los ordenamientos necesarios para lograr, sobre todo, la modernización económica del país, principalmente a través de la inversión extranjera.<sup>326</sup>

En efecto, bajo el gobierno del general Díaz se concluyó esencialmente la tarea de la codificación federal y del Distrito Federal, pero también se crearon y se reformaron las leyes existentes en casi todos los campos jurídicos, particularmente en el ámbito económico.<sup>327</sup> Las siguientes son las principales materias relacionadas con el desarrollo económico en las que la expedición de leyes y otros ordenamientos fue especialmente significativa:

- Sociedades anónimas.
- Marcas y patentes.
- Instituciones de crédito.
- Impuestos y aranceles.
- Minas.

<sup>325</sup> Guerra (2012, I, 22 y ss.).

<sup>326</sup> En este sentido, hay interesantes paralelos con la modernización jurídica emprendida particularmente por el presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en mucho orientada y motivada por las negociaciones que culminaron con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Véase López Ayllón (1997a, 167 y ss.).

<sup>327</sup> Véase el panorama de la legislación porfirista en Margadant (1971, capítulo VIII).



- Ferrocarriles.
- Pesas y medidas.
- Sistema monetario.
- Postas y correos.
- Catastro.
- Expropiación.
- Vías generales de comunicación.
- Aguas.
- Tierras y colonización.

En algunas de estas materias se expidieron no uno sino varios ordenamientos, en ocasiones con pocos años de diferencia.<sup>328</sup> Pero también hubo una modernización importante en materia de justicia, con la expedición de la Ley de Amparo de 1882, dos códigos federales de Procedimientos Civiles (1897 y 1908), la Ley sobre el Contencioso Administrativo (1898), la Ley de Organización del Ministerio Público Federal (1908), dos códigos de Justicia Militar (1892 y 1894), la Ley de Organización y Competencia de los Tribunales Militares (1897) y otras leyes más relacionadas con la justicia penal en las Fuerzas Armadas, etcétera. En materias de relevancia internacional hay que mencionar la Ley sobre Inmigración (1909) y la Ley de Extranjería y Naturalización (1886). Por último, podemos agregar a la anterior la legislación en las materias educativa, sanitaria y de responsabilidades de los funcionarios públicos, así como la celebración de numerosos tratados internacionales.<sup>329</sup>

Resulta muy importante señalar que el Porfiriato inicia una tendencia —que interrumpiría la Revolución, para luego continuar durante la mayor parte del siglo XX— a la concentración de facultades en los órganos de la Federación. En efecto, durante el periodo porfirista se reforma en varias oportunidades la Constitución de 1857 para transferir al Congreso de la Unión algunas atribuciones legislativas que estaban reservadas a los estados y que tenían particular relevancia económica. Así, en 1883 se modifica la Constitución para que sea la Federación la que legisle sobre comercio, banca y minas; en 1882 se les prohíbe a los estados el establecimiento de alcabalas y aduanas interiores; en 1908 se hace federal la legislación sobre aguas, vías generales de comunicación, postas y correos. Estas modificaciones son una señal de que el desarrollo económico exige una legislación uniforme encaminada a la creación de un mercado nacional unificado, y bajo esta

---

<sup>328</sup> Así, por ejemplo, en materia de minas se expidieron el Código Federal de Minas (1884) y las leyes mineras de 1892 y 1909.

<sup>329</sup> Margadant (1971).

misma lógica, ya en el siglo XX, se atribuyó al gobierno federal, con más fuerza todavía, el control de los principales sectores y ramas de la economía y la industria.

Conviene subrayar algo que se desprende con claridad de la revisión de los cambios legislativos de la época. Se trató de cambios que, quizá con la excepción de los grandes códigos, no parecen haber sido fruto de la planeación, sino que se produjeron de manera pragmática para responder a necesidades y proyectos coyunturales que inclusive se fueron ajustando conforme se ganaba experiencia en su desarrollo. Así se entiende que una misma materia fuera regulada por ordenamientos sucesivos en el espacio de pocos años. Sin embargo, tan extendido fue este periodo que permitió la renovación casi completa de la legislación nacional.

¿Cuáles fueron los modelos que se tomaron para la modernización de la legislación económica?, ¿cuál fue el impacto general de esta legislación en el orden jurídico? No resulta posible abordar con detalle estas cuestiones en el presente ensayo, por lo que haremos énfasis en un aspecto que se toma escasamente en cuenta. Habitualmente se enfatiza el hecho de que las nuevas leyes “copian” o incorporan el contenido de la legislación extranjera, con lo que ello pueda significar en términos de “dependencia” o “extranjerización”; sin embargo, es igualmente real y visible un doble efecto de *innovación e integración*. Innovación, porque de este modo entran en las leyes nuevos conceptos y nuevas teorías que se van adaptando y ajustando al ambiente jurídico nacional, con impactos imprevisibles pero ciertos en otras ramas del ordenamiento (lo que podría llamarse “aculturación jurídica”). Al mismo tiempo, se da un efecto de integración y apertura hacia el mundo jurídico externo. Para entender esta idea, podemos concebir a la ley, no sólo como conjunto de preceptos imperativos, sino, sobre todo, como un *instrumento de comunicación* y de *coordinación de expectativas* capaz de establecer un terreno de entendimiento común entre los agentes sociales.<sup>330</sup>

Así, gracias a la “copia” de una ley extranjera se puede “dialogar” jurídicamente, por ejemplo, con los inversionistas y otros actores foráneos, pero “copiar” es un concepto equívoco en este contexto: en realidad se trata de traducir y de apropiarse creativamente de un lenguaje que, aunque no sea propio ni originario, requiere de una combinación y síntesis con los elementos de la cultura jurídica “autóctona”. Por supuesto, la traducción será tanto

<sup>330</sup> En la sociología jurídica contemporánea cada vez gana más terreno la visión del derecho como *sistema comunicativo*, lo que pone menos énfasis en la coerción normativa y más en la coordinación de expectativas y en la consecución de objetivos instrumentales a través de la persuasión y la influencia discursiva. Véase, por ejemplo, Ferrari (2015, 43 y ss.) y el capítulo II en este volumen.

más difícil cuanto más alejada esté una cultura jurídica de aquella a la que pretende aproximarse. Así, por ejemplo, después de la Restauración Meiji de 1868, el Japón decidió modernizar su derecho a través de la adopción del derecho occidental. Para ello fue necesario traducir al japonés, no sin grandes dificultades, las leyes y los códigos extranjeros relevantes. Es conocido el hecho de que la cultura jurídica japonesa tradicional carecía de varios conceptos jurídicos como, por ejemplo, el de “derecho subjetivo”, los que tuvieron que ser “inventados”, más que traducidos, para ser incorporados en el derecho japonés moderno.<sup>331</sup>

Este no era el caso de nuestro país, que ya contaba con una tradición jurídica propia enraizada en el derecho occidental de origen europeo. No obstante, para la expedición de las leyes porfiristas, los autores de los proyectos estudiaron arduamente las leyes y los modelos jurídicos del extranjero, pero tuvieron que tomar en cuenta el contexto político y jurídico en el cual se insertarían los nuevos ordenamientos, lo cual podía contribuir a reducir la brecha entre cultura jurídica y realidad social. Y así ha ocurrido también en todos los periodos de apertura e innovación a partir de la adopción o la influencia de instituciones jurídicas externas.

#### IV. SOCIEDAD TRADICIONAL Y ORDEN JURÍDICO MODERNO: ¿MOVIMIENTO DIALÉCTICO?

Conforme se va desarrollando el proyecto modernizador del Porfiriato, los juristas de la época van tomando conciencia más clara de la tensión entre la “ley que instituye” y la “ley que regula”, entre el orden jurídico moderno y los “usos y costumbres” de la sociedad tradicional. Se trata de un contexto en el que el impulso de la Reforma Liberal, encarnado en la Constitución de 1857, tiene que enfrentar escollos mucho más complejos que la mera definición de un modelo constitucional y legislativo.

Conocemos muy bien la obra de algunos grandes juristas de la época, como Justo Sierra (1848-1912), Emilio Rabasa (1856-1930), Andrés Molina Enríquez (1868-1940) o Luis Cabrera (1876-1954), quienes hicieron la crítica del orden jurídico en este sentido, empezando por la Constitución de 1857. Es posible que otros autores hayan reflexionado sobre la tensión apuntada, pero un repaso somero de algunas obras jurídicas importantes de la época revela más una preocupación por el análisis descriptivo del derecho vigente que por hacer su crítica, y mucho menos una crítica de tipo socio-

<sup>331</sup> Véase Margadant (1984, capítulo IX, especialmente p. 148).

lógico. Paradójicamente, es posible que el positivismo y la ideología reformista imperantes en la época hayan obstaculizado un examen distanciado y desapasionado sobre el movimiento dialéctico entre norma y realidad social, dando por sentada la bondad de las nuevas y modernas leyes.

Conviene detenerse un poco más en las ideas de algunos de estos autores. Tanto Sierra como Rabasa sostuvieron la idea de que la Constitución de 1857 contenía declaraciones y principios teóricos muy elevados, pero, por lo mismo, con escasa efectividad práctica.<sup>332</sup> Así, por ejemplo, en su ensayo intitulado *La Constitución y la dictadura* (1912), Rabasa alega lo siguiente:

Lo que no se encuentra en ninguna discusión ni en el espíritu de precepto alguno de la ley fundamental, es el estudio del pueblo para quien iba a dictarse ésta; en vez de hacer la armadura ajustándola al cuerpo que debía guarnecer, se cuidaba de la armonía de sus partes, de la gallardía de las proposiciones, del trabajo de cincel, como si se tratase de una obra de arte puro, sin más destino que la realización de la belleza...

Así se formó la Constitución, y medio siglo de historia nos demuestra que no acertaron sus autores con una organización política adecuada a nuestras condiciones peculiares.<sup>333</sup>

Para Sierra y Rabasa, la dictadura del general Díaz y la inaplicación de la Constitución en la realidad habían sido una consecuencia necesaria del mal diseño de esa Ley Fundamental; a *contrario sensu*, una redacción más realista y acorde con las condiciones peculiares de la sociedad, como dice Rabasa, le hubiera permitido acercarse paulatinamente a los ideales democráticos, verdaderamente existentes, del pueblo mexicano. No había, pues, necesidad de desesperar sobre el abismo entre norma y realidad, ni era evidente que lo único que podía hacerse era suspender la vigencia de la Constitución al mismo tiempo que se le rendía culto y pleitesía —como había hecho don Porfirio—, sino que había que apreciar las aportaciones efectivas de la norma jurídica al encauzamiento de la convivencia social. Al respecto vale la pena citar *in extenso* algunos pasajes de *La Constitución y la dictadura*:

Entre el absurdo de afirmar que basta una Constitución para hacer un pueblo, y el extremo de afirmar que la influencia de las leyes es nula para organizarlo, hay un medio que es el justo: la ley es uno de los elementos que contribuyen poderosamente no sólo a la organización sino al mejoramiento

<sup>332</sup> Sobre la crítica de estos dos autores a la Constitución de 1857, véase Cosío Villegas (2007).

<sup>333</sup> Rabasa (1998, 64, 65-66).

de las sociedades, *con tal de que se funde en las condiciones del estado social y en vez de controlarlas las utilice y casi las obedezca*.<sup>334</sup>

Para hacer viable la Constitución, precisa enmendarla en términos que hagan posible su observancia, y que den al gobierno antes el interés de apoyarse en ella que la necesidad de infringirla...<sup>335</sup>

En vez del amor a la Constitución que ha querido hacerla intangible, lo racional es verla como un medio, amar el fin para tener un estímulo que a él nos impulse, y adaptar el medio al fin; es decir, la Constitución, que no es más que nuestra obra, a la democracia efectiva que es nuestro derecho.<sup>336</sup>

La ley no tiene el poder de hacer la democracia; pero lo tiene absoluto para impedirla. La Constitución, depurada de sus errores, *hará posible* la intervención popular en el régimen de la nación; tal como está, *hace imposible* la estabilidad de un Gobierno legal...<sup>337</sup>

Unos años después, en un ensayo crítico sobre el artículo 27 de la Constitución de 1917, Rabasa hace también varias consideraciones interesantes sobre la relación entre la realidad social y la ley en el México de su época.<sup>338</sup> Rabasa señala que, “juzgado por sus agitaciones intestinas y por la inadaptable de la masa popular a sus instituciones”, México ha sido clasificado por la ciencia política “entre los pueblos semicivilizados; y esta clasificación es justa”.<sup>339</sup> Pero desde el punto de vista jurídico no cabe el mismo juicio, porque el derecho es obra de las clases directoras y por ello “ha estado siempre a la altura de la civilización europea, cuyo desenvolvimiento ha seguido desde la conquista española...”.<sup>340</sup> Por lo que se refiere a la propiedad, Rabasa considera que, hasta 1910, este derecho tuvo en México “toda la amplitud, la firmeza y la seguridad que puede exigirse en el pueblo más culto de la tierra”.<sup>341</sup> Sin embargo, aunque el mismo Rabasa acepta en ese ensayo que son “las leyes las que se derivan del estado social, y es absurdo y tiránico forzar un estado social por medio de las leyes”,<sup>342</sup> la ideología liberal y el propósito crítico que guía al ensayo, pero sobre todo, como dice

---

<sup>334</sup> Rabasa (1998, 66; resaltado añadido).

<sup>335</sup> Rabasa (1998, 67).

<sup>336</sup> Rabasa (1998, 69).

<sup>337</sup> Rabasa (1998, 244; el subrayado está en el original).

<sup>338</sup> El ensayo se intitula “El derecho de propiedad y la Constitución mexicana de 1917” y se encontraba perdido, hasta que recientemente fue redescubierto por José Antonio Aguilar Rivera en una biblioteca universitaria de los Estados Unidos. Véase Rabasa (2017, 145 y ss.).

<sup>339</sup> Rabasa (2017, 147).

<sup>340</sup> Rabasa (2017, 147).

<sup>341</sup> Rabasa (2017, 150).

<sup>342</sup> Rabasa (2017, 148).

José Antonio Aguilar Rivera, una tensión no resuelta del todo entre derecho natural y positivismo, le impiden ver y aceptar que el Constituyente de Querétaro había querido hacer un ajuste en la matriz liberal de la Constitución de 1857, a fin de resolver, por la vía de la redistribución a cargo del Estado, el problema ancestral de la riqueza y de la propiedad en el país.<sup>343</sup> El estado social había cambiado y exigía unas leyes diferentes, y el Constituyente de Querétaro no había hecho otra cosa que lo preconizado por el mismo Rabasa, es decir, “adaptar el medio al fin”, pero, en este caso, el mismo Rabasa pretendía que se mantuviera inalterada la situación de teórica perfección que había alcanzado en nuestro país el derecho de propiedad.

Por su parte, Andrés Molina Enríquez, en su clásico ensayo *Los grandes problemas nacionales*, publicado en 1909, realiza, sobre todo, un examen detenido de las condiciones de la propiedad rural —principal fuente de la riqueza nacional— y de las leyes que la habían regulado a partir de la reforma liberal. Los liberales habían intentado poner en movimiento a la propiedad a través de las leyes de desamortización, pero, para Molina Enríquez, estas leyes no habían tenido los efectos esperados, y en cambio, a causa de los defectos de su forma y a que el movimiento que habían iniciado se había dado sólo de un modo parcial, habían propiciado la concentración de la propiedad en manos de los que él llamaba criollos nuevos o criollos liberales, perjudicando en mucho a los indígenas propietarios, en quienes no se había pensado antes, dejando de lado a los mestizos, y “quedando en mucho burladas” esas leyes.<sup>344</sup> Las leyes de nacionalización de los bienes de la Iglesia habían logrado corregir juiciosamente la desamortización, pero también lo habían hecho de manera deficiente.<sup>345</sup> En resumen:

...la Reforma, en lo que respecto a la propiedad, hizo una obra incompleta y gravemente defectuosa: aún así fue una obra benéfica, porque poniendo en circulación toda la propiedad eclesiástica, una parte de la municipal, y otra parte de la comunal indígena, formó una nueva clase de intereses que fue la de los *criollos nuevos* o *criollos liberales*, y ayudó a formar con los mestizos, que ya eran clase preponderante, una nueva clase de intereses también... y esto ha significado el afianzamiento de la nacionalidad, tanto en el interior, cuanto para el extranjero...<sup>346</sup>

---

<sup>343</sup> Esta tensión explicaría, para Aguilar Rivera, por qué Rabasa, el individualista, se opuso al artículo 27, y Molina Enríquez, el colectivista, lo defendió con argumentos positivistas. Aguilar Rivera (2017, 132).

<sup>344</sup> Molina Enríquez (1909, 45-46).

<sup>345</sup> Molina Enríquez (1909, 47).

<sup>346</sup> Molina Enríquez (1909, 62).

Esta conclusión es importante, porque, más adelante, Molina Enríquez explica que la razón de la dictadura no residía en un deficiente diseño de la Constitución y las leyes (aunque ello tuviera consecuencias desafortunadas importantes), sino en la falta de unidad “del ideal de la Patria”, pues los grupos que componían la población carecían de unidad de origen, de religión, de tipo, de costumbres, de lenguas, de desarrollo evolutivo, de deseos, propósitos y aspiraciones.<sup>347</sup> Sin embargo, el grupo de los mestizos sí presentaba un principio de unidad alrededor del cual podría definirse e integrarse la nacionalidad mexicana, así como una fuerza social capaz de hacer realidad los principios que ya estaban en la Constitución y las leyes. Mientras ello no ocurriera plenamente, la “forma de nuestro gobierno tiene que ser todavía, por muchos años, la dictatorial...”.<sup>348</sup>

Desde el momento en que nuestra población está compuesta, dentro de los grandes elementos en que la hemos dividido y a los que agregamos el elemento extranjero, de unidades, tribus, pueblos y grupos, que como hemos dicho en otra parte, presentan todos los estados evolutivos que la humanidad ha presentado en su desarrollo en el curso de todas las edades en que ha vivido, es imposible que todos ellos sean regidos por una sola ley y que sean gobernados por un magistrado civil, simple dispensador de justicia. Ciertamente que no debemos separarnos del sistema de legislación fundamental política que hemos adoptado y que hemos hecho cristalizar en nuestra Constitución federal y en las Constituciones particulares de nuestros Estados, porque si bien es cierto que todas estas Constituciones no son ni pueden ser en absoluto de observancia general, representan en conjunto el alto ideal que condensa las aspiraciones de los mestizos...<sup>349</sup>

Como se observa fácilmente, el análisis de Molina Enríquez es más amplio, y más sociológico, que el de Sierra y Rabasa (y tiene además puntos

---

<sup>347</sup> Molina Enríquez (1909, 292). Ya en 1842 había notado Mariano Otero que la Nación que se independizó de España era, si acaso, una Nación atrasada, débil, miserable, incoherente y no organizada, por lo que se “ha agitado indispensablemente para adquirir una forma...” (2014, 845). Paulino Machorro Narváez repetiría ideas similares durante los debates del Congreso Constituyente de Querétaro, a propósito de los requisitos de nacionalidad para los diputados, al preguntarse si el pueblo mexicano constituía ya una nacionalidad, para contestar que había “muchos elementos que actualmente son contrarios a la constitución de nuestra nacionalidad”, así que el mexicano venía a ser un pueblo débil que no tenía unidad nacional: “Somos diversas agrupaciones que todavía no pueden colaborar de un modo completo a un fin común, aún no nos hemos fundido en el tipo nacional”. Véase Marván Laborde (2006, II, 1442).

<sup>348</sup> Molina Enríquez (1909, 347). Molina Enríquez se equivocó en el corto plazo, pero no estuvo tan desatinado en el largo plazo...

<sup>349</sup> Molina Enríquez (1909, 347).

de contacto con Otero), quienes se refieren sustancialmente a la viabilidad (o ausencia de ella) del funcionamiento regular, según la Constitución y las leyes, de los poderes públicos, sin ocuparse directamente de las condiciones económicas, sociales y culturales requeridas para tal funcionamiento. Lo que, empero, se advierte como rasgo común de sus reflexiones es la idea de que, por un lado, la dictadura era de algún modo explicable a partir de la brecha entre norma y realidad social, pero, por el otro, que esta brecha no era insalvable y que podría, con tiempo y el impulso social adecuado, desembocar en una modernidad democrática. Ninguno de estos autores afirmó, por tanto, que el régimen constitucional moderno fuera a tal punto ajeno o exótico a la realidad social mexicana y a su cultura, que jamás tuviera posibilidades de implantarse con éxito entre nosotros. En términos del esquema “ley que instituye” contra la “ley que regula”, estaban convencidos de que la Constitución y las leyes tenían que crear un régimen constitucional liberal, pero pensaban también que la ley también tendría que ser capaz de regular la vida social sometida a ella.

En el caso de Rabasa, su primer diagnóstico conlleva expresamente la propuesta de corregir la norma constitucional para acercarla a la realidad social, incrementando así la viabilidad y los beneficios de su cumplimiento voluntario. Eso intentó hacer el Constituyente de 1916-1917. Por eso, algunos autores de la época revolucionaria y posrevolucionaria pensaban también que la brecha entre realidad social y norma constitucional (o legal) requería un esfuerzo continuo de acercamiento de la segunda a la primera, aún si la eficacia política tenía como precio el abandono de los principios teóricos. Así, don Luis Cabrera, revolucionario e influyente autor de la Ley Agraria de 1915, señalaba lo siguiente en un ensayo de 1934:

El problema mexicano en materia constitucional consiste en que ha existido siempre un desacuerdo completo entre la forma teórica de gobierno y el funcionamiento de hecho de nuestras instituciones... Para salir de esta situación de discrepancia entre las leyes y los hechos, no hay más remedio que reformar las leyes para ponerlas de acuerdo con los hechos, ya que la historia nos ha enseñado que no podemos transformar nuestro medio a fuerza de leyes teóricas... Lo difícil es vencer el escrúpulo político y resignarse a bajar de la cumbre de la perfección teórica de nuestra Constitución al nivel legal a que debemos estar conforme a nuestro estado social de hecho.<sup>350</sup>

En tanto se trata sólo de ideas que dependen de ciertas premisas, hay lugar para cuestionar el diagnóstico y los remedios que estos autores

<sup>350</sup> Cabrera (2002, 314).



proponen,<sup>351</sup> los cuales están muy marcados todavía por el optimismo reformista liberal, positivista y evolucionista, de fines del siglo XIX y comienzos del XX. Sin embargo, por encima de las diferencias y matices que pueda haber entre sus posiciones, hay un avance en el hecho de reconocer tanto la necesidad de una cierta correspondencia entre norma y realidad social como el hecho de que no siempre era posible lograr que la realidad se ajustara a la norma, sino que en ocasiones se requería el movimiento contrario. Al mismo tiempo, si bien había que hacer acomodos y concesiones estratégicas en aras de la paz y la estabilidad sociales, no se abandonaba a la “modernidad” como objetivo de largo plazo.

En un ensayo ya citado, don Edmundo O’Gorman argumenta que la dictadura porfirista fue el precio que se tuvo que pagar por las contradicciones inherentes tanto al pensamiento liberal como al conservador, por lo que fue necesario hacer un compromiso entre ambas corrientes y moderar sus respectivas tendencias radicales.<sup>352</sup> Pero este compromiso no fue exclusivo de México. Roberto Gargarella, por ejemplo, habla de “fusión constitucional” (*fusion constitutionalism*) para referirse a la alianza entre liberales y conservadores que caracteriza a varios países latinoamericanos en la segunda mitad del siglo XIX, aunque en el caso de México aplica esta idea a la Constitución de 1857 (la que, en efecto, puede verse como una solución de compromiso en muchos temas) y no al régimen porfirista, que continuó siendo liberal en algunos aspectos, pero en otros no.<sup>353</sup> Con más precisión quizá deba decirse que el liberalismo reformista se transformó en un positivismo conservador y consensual, sin que haya desaparecido por completo el liberalismo beligerante de la época anterior.<sup>354</sup>

La conexión del Porfiriato con la Revolución y la Constitución de 1917 es compleja, si no paradójica. Por un lado, la Revolución y la Constitución de Querétaro se entienden como reacción, bastante radical inclusive, contra el régimen autoritario del general Díaz, pero, por el otro, las ideas de los juristas porfiristas ejercieron una evidente influencia en el Congreso Constituyente de 1916-1917. Con independencia de que algunas de las disposiciones específicas de la Constitución de 1917 puedan vincularse con las propuestas de esos autores,<sup>355</sup> los constituyentes se hicieron eco de la necesidad de en-

---

<sup>351</sup> Cosío Villegas cuestiona fuertemente a Rabasa como crítico de la Constitución de 1857 y defensor, en los hechos, de la dictadura porfiriana. Véase Cosío Villegas (2007, *passim*).

<sup>352</sup> O’Gorman (2002).

<sup>353</sup> Gargarella (2013, 20 y ss., 41-43).

<sup>354</sup> Aguilar Rivera (2011).

<sup>355</sup> Sobre la influencia que ejerció Rabasa en el Congreso Constituyente de 1916-1917, a pesar de que se encontraba en el exilio en los Estados Unidos desde 1914 y no volvería a

contrar una mejor articulación entre la norma constitucional y la sociedad mexicana en su grado concreto de desarrollo, que era el núcleo de la crítica que hacían los autores porfiristas que hemos citado.

En el proyecto de Constitución que presentó al Congreso Constituyente, el primer jefe Venustiano Carranza señaló expresamente la necesidad de introducir en el texto constitucional las garantías específicas que permitieran hacer efectivas las respectivas disposiciones fundamentales, y también reconoció, quizá de modo menos explícito, que su proyecto tomaba en cuenta la realidad social y sus necesidades por encima de los principios teóricos.<sup>356</sup>

Como ejemplo de lo primero, el proyecto de Carranza hacía varias adiciones al texto vigente de 1857 en materia de “garantías individuales”, con la intención de resolver algunos de los abusos de la dictadura del general Díaz. Así, al artículo 7º, relativo a la libertad de imprenta, se le agregó una frase para prohibir el secuestro de la imprenta “como cuerpo (*sic*) del delito”. El texto aprobado por el Congreso Constituyente no sólo incluyó esta garantía, sino que le adicionó un párrafo más: “Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delito de prensa, sean encarcelados los expendedores, ‘papeleiros’, operarios y demás empleados del establecimiento de donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquéllos”.

En relación con la libertad de reunión y asamblea en el artículo 9º constitucional, el proyecto de Carranza definía con detalle en qué casos una reunión podría considerarse legal o ilegal.<sup>357</sup>

Ejemplo de lo segundo es la propuesta de aceptar definitivamente, a nivel constitucional, el juicio de amparo contra sentencias judiciales, que algunos distinguidos juristas de la época —Emilio Rabasa entre ellos—<sup>358</sup>

---

México sino hasta 1920, véase Hale (2011, 241 y ss.). Cosío Villegas (2007, 147) matiza la importancia de esta influencia, señalando que, si bien en Querétaro Rabasa fue usado subrepticamente, “no fue ni pudo haber sido el arquitecto, el inspirador o creador de la Constitución de 1917... ese constituyente y esa Constitución correspondían a un espíritu que no era el de Rabasa y a un espíritu infinitamente superior al de Rabasa”. Molina Enríquez, por su parte, influyó de manera significativa y participó en la redacción del artículo 27 constitucional en materia de propiedad agraria.

<sup>356</sup> Véanse el proyecto de Constitución de Carranza y el discurso que pronunció al presentarlo ante el Congreso Constituyente el 1º de diciembre de 1916, en Marván Laborde (2006, I, 1 y ss.).

<sup>357</sup> De los tres párrafos del proyecto, el Congreso Constituyente aprobó solamente el primero y el tercero y agregó a aquél la frase “Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar”.

<sup>358</sup> Véase su estudio “El artículo 14. Estudio constitucional”, en Rabasa (1993, 1 y ss.).

consideraban como una deformación de ese instrumento protector. En el discurso de presentación del proyecto, si bien Carranza acepta que esta configuración del juicio de amparo traía aparejados muchos problemas, como la hipertrofia de la justicia federal, al final debía aceptarse por la necesidad de controlar los abusos y la falta de independencia de los tribunales de los estados: “El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico, privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastará limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad...”<sup>359</sup>

Como es bien sabido, el Congreso Constituyente introdujo cambios muy significativos en el proyecto de Carranza y aportó una dosis propia de “realidad”, siendo los principales elementos en tal sentido el reconocimiento constitucional de la propiedad agraria de ejidos y comunidades indígenas (aunque sin nombrarlas así), así como los derechos de la incipiente clase obrera. Estos y algunos otros elementos que Martín Díaz y Díaz ha calificado de “ambivalentes” y de pertenecientes a un “constitucionalismo heterodoxo”, son los que, al reconocer “ciertas peculiaridades premodernas y autoritarias” del país, contribuyeron a darle a la Constitución de 1917 una estabilidad y una viabilidad políticas de la que no disfrutaron las constituciones anteriores.<sup>360</sup>

Podría afirmarse, entonces, que los constituyentes “aprendieron” de la dictadura porfirista. Con ello se sentaron también —hay que decirlo— algunas de las bases constitucionales del régimen autoritario que gobernó a México durante la mayor parte del siglo XX. La defensa de este último régimen fue, sin embargo, más sutil y exitosa que la de los sostenedores del Porfiriato, pues pudo acogerse a las promesas de progreso económico y social incorporadas en el texto constitucional de 1917, hasta que su inocultable incumplimiento movilizó a una sociedad más consciente de sus derechos y más preparada para exigirlos.<sup>361</sup> Por supuesto, ello no anuló la tensión entre la “ley que instituye” y la “ley que regula”, solamente la ha llevado a otro plano, generando esta vez un movimiento doble —de acercamiento mutuo— entre la norma y la realidad social. El proceso de modernización jurídica de las últimas tres décadas ofrece numerosos ejemplos de ambos movimientos, pero desafortunadamente no es éste el lugar para hacer su examen detallado.

<sup>359</sup> En Marván Laborde (2006, I, 8).

<sup>360</sup> Díaz y Díaz (1997; 1999).

<sup>361</sup> Véase Fix-Fierro y Martínez Uriarte (2018, capítulo III).

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN

Aproximarnos a la modernización jurídica del Porfiriato nos ha permitido no sólo identificar, en sus rasgos básicos, el primer ciclo de modernización histórica de nuestro derecho de la época independiente —modernización cuyo estudio más profundo, en sí misma y en comparación con los otros dos ciclos, estaría pendiente de realizarse—, pero también plantear una distinción crucial para entender la evolución jurídica y política del país en los dos últimos siglos, entre la “ley que instituye” y la “ley que regula”.

No se trata de una distinción absoluta, como si la ley solamente pudiera cumplir una función y no la otra, sino de una tensión que ha servido de motor de progreso e institucionalización, y sobre todo, de continuidad fundamental en la construcción del Estado y del orden jurídico nacionales, a pesar de los episodios de ruptura en los ámbitos social y político, como fue, a la distancia, la Revolución Mexicana. El actual discurso sobre el Estado de derecho (o más bien, sobre su ausencia) en México, no sólo se beneficiaría del estudio de la manera en que se impulsó el cambio jurídico en tiempos pasados, sino también de las reflexiones, diagnósticos y propuestas que suscitó entre quienes fueron testigos de sus éxitos y fracasos.<sup>362</sup>

---

<sup>362</sup> Véase también el capítulo XII en este volumen.

## CAPÍTULO IV

### LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917 EN SU CENTENARIO. UNA REFLEXIÓN A PROPÓSITO DE REFORMAS, TEXTOS, MODELOS Y CULTURAS CONSTITUCIONALES

La Constitución mexicana de 1917 es una de las más antiguas del mundo y lo es porque ha tenido la capacidad de reformarse, porque se ha ido adecuando a la realidad; y si no lo hubiera hecho así, le hubiera quedado muy estrecha a esa realidad y ésta la hubiera hecho añicos”.

Jorge CARPIZO<sup>363</sup>

La excesiva manipulación del texto constitucional ha dificultado que el efecto prescriptivo de sus disposiciones se asiente realmente como guía de los comportamientos sociales. Existe un sentimiento de transitoriedad en torno a los tópicos constitucionales que no favorece la interiorización a nivel social de los valores organizativos que proyecta la carta.

Martín DÍAZ Y DÍAZ<sup>364</sup>

## I. PLANTEAMIENTO

El 5 de febrero de 2017, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cumplió cien años de su promulgación.<sup>365</sup> Ese aniversario simbólico

<sup>363</sup> Carpizo (1999, 86).

<sup>364</sup> Díaz y Díaz (1999, 184).

<sup>365</sup> El 1° de mayo de 2017 se cumplió el centenario de su entrada en vigor.

subraya su condición de una las constituciones más longevas del planeta, apenas superada en duración por la Constitución Federal de los Estados Unidos (1787) y algunas pocas más, pues la gran mayoría de las constituciones vigentes en el mundo al momento actual, incluyendo a casi todas las iberoamericanas, son posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1945) y al fin de la Guerra Fría (1989).

Si bien conserva los lineamientos esenciales del orden constitucional establecido en 1917 (aunque esta opinión no es pacífica), el texto vigente de la Constitución mexicana se distingue significativamente del texto aprobado entonces. Más de 700 cambios, entre reformas y adiciones,<sup>366</sup> han alterado sustancialmente su contenido. Además de plasmar el ideario y los proyectos de los gobernantes en turno, los cambios han contribuido a actualizar el texto constitucional al incorporar nuevos derechos y nuevas instituciones, requilibrando, en conjunto, las relaciones de poder anteriormente sometidas a la hegemonía indiscutida del Presidente de la República. En particular, la mayoría de las reformas y adiciones han sido consecuencia de la llamada “transición democrática”, es decir, del proceso de cambio político iniciado a fines de los años setenta e intensificado a partir de los noventa, por el cual México transitó paulatinamente hacia una democracia electoral que se encuentra en trance de consolidación.<sup>367</sup>

Sin embargo, los constantes cambios a la Constitución han tenido por resultado un texto cada vez extenso y desordenado. El Constituyente de 1916-1917 aprobó un documento que ya era bastante más extenso que el original de 1857, con un total aproximado de 21 mil palabras. Al cumplirse el centenario de su promulgación, el texto de la Constitución mexicana se aproximaba a las 68 mil palabras de extensión, es decir, más de tres veces la de 1917.<sup>368</sup> Si bien en algún momento se pensó que el ritmo de las reformas constitucionales podría disminuir con la nueva pluralidad política —pues la prohibición de alcanzar más del 60 por ciento de la representación en

---

<sup>366</sup> Se contabiliza como *un* solo cambio las modificaciones a *un* artículo contenidas en *un* decreto de reforma al texto constitucional, incluyendo los artículos transitorios. Es el mismo modo de cálculo que utiliza la página Web de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. <<http://www.diputados.gob.mx>>. Hasta el 5 de febrero de 2017, la Constitución de 1917 había sido reformada mediante 230 decretos, con un total de 701 cambios a su articulado.

<sup>367</sup> La bibliografía sobre la “transición democrática” mexicana es ya inabarcable y muy diversa en sus visiones e interpretaciones. Una visión que centra en la arena electoral el proceso de cambio político es la que se ofrece en Becerra, Salazar y Woldenberg (2005).

<sup>368</sup> Este número no contabiliza como parte del texto constitucional los artículos transitorios de los decretos de reforma constitucional, los cuales se han convertido en todo un cuerpo paralelo de regulación constitucional.

las cámaras del Congreso de la Unión impide que un solo partido político apruebe las reformas a la Constitución como sucedía anteriormente (dejamos de lado, por lo pronto, la cuestión de su aprobación por la mayoría de las 32 legislaturas locales)—, lo cierto es que ese ritmo se ha intensificado en los últimos años, al grado de que se habla ya de un “hiperreformismo constitucional”.<sup>369</sup> Y prácticamente cada una de esas reformas ha incrementado la longitud del texto constitucional, incluyendo numerosos detalles reglamentarios como, por ejemplo, el número de minutos de tiempo de emisión al día a que tienen derecho los partidos políticos y sus candidatos en radio y televisión en sus campañas políticas y electorales (artículo 41).

El periodo de gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) ha sido, hasta ahora, el más prolífico en este sentido: 25 decretos de reforma y 149 artículos reformados hasta el 5 de febrero de 2017, lo que equivale aproximadamente al 21 por ciento de todas las reformas aprobadas desde 1921 hasta esa fecha.<sup>370</sup> Le sigue el periodo del presidente Felipe Calderón (2006-2012), con 38 decretos de reforma, 110 modificaciones a artículos constitucionales y un quince por ciento del total de las reformas. En un periodo de algo más de diez años, entonces, la ley fundamental mexicana experimentó más de un tercio de todos los cambios habidos en su centenaria existencia.

De acuerdo con la doctrina tradicional, nuestra Constitución es rígida por lo que se refiere al procedimiento especial que se exige para reformarla o adiccionarla, así como a los órganos que intervienen en él (artículo 135), pero no lo es en los hechos, por la facilidad y la rapidez con las que se modifica su texto. Desde este punto de vista, existen varias leyes federales ordinarias que son más “rígidas” que la propia Constitución, pues no han sufrido ninguna reforma desde su entrada en vigor, como es el caso de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México (1945).

En vista de lo anterior, esto es, tanto por razones de técnica constitucional como por motivos esencialmente políticos, se debate en México, desde hace varios años, la necesidad de promulgar una nueva Constitución. Desde fines de los años noventa se dio un intenso debate entre los constitucio-

<sup>369</sup> Sobre este concepto puede verse Pou Giménez (2018).

<sup>370</sup> En los tiempos del presidencialismo, la mayoría de las iniciativas de reforma constitucional provenían de la Presidencia de la República, y no hay duda de que entonces no se aprobaba ninguna reforma constitucional que no contara con el consentimiento presidencial. Llegó haber reformas aprobadas por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados que no se promulgaron ni se publicaron por un cambio de opinión presidencial de última hora. En la actualidad, si bien el Presidente ya no es el único iniciador del procedimiento de reforma constitucional, sí sigue siendo un actor principal en este sentido.

nalistas mexicanos, algunos de los cuales se pronunciaron a favor de expedir una nueva Constitución, mientras que otros argumentaron que no existían las condiciones que permitieran o justificaran la convocatoria a un Congreso Constituyente. Sin embargo, ambos grupos estarían de acuerdo en que el cambio político en México ha propiciado el reavivamiento de las funciones normativas de la Constitución, de modo que puede hablarse, al menos, de una “nueva constitucionalidad”,<sup>371</sup> e igualmente suscribirían la idea de que la Constitución vigente todavía no ha incorporado todos los cambios que serían necesarios y deseables. Pero tanto para quienes se oponen a una nueva Constitución como para quienes están a favor de ella, se suscita, aunque con intensidad diferente, el problema de la dinámica desbocada de la reforma constitucional.

El presente ensayo se propone, primero, elaborar un diagnóstico de la reforma al texto de la Constitución mexicana en el marco de su centenario, subrayando algunas de las distorsiones que este procedimiento ha provocado tanto como las razones que explican la frecuencia de los cambios constitucionales. En segundo lugar, al descartar la conveniencia o la viabilidad de un proceso constituyente, examina una alternativa distinta a la aprobación de una nueva Constitución: la reordenación y consolidación del texto actual.<sup>372</sup> En tercer término, pretende situar esta problemática en el marco teórico y conceptual de la llamada “cultura constitucional”, es decir, el conjunto de percepciones, actitudes y opiniones sociales que se refieren al significado, funciones e importancia de la Constitución en la sociedad, así como de los llamados “modelos constitucionales”, en tanto concepciones teóricas e ideológicas subyacentes al diseño y elaboración de un texto constitucional.

El objetivo último no es el de insistir en los aspectos particulares —y algunos dirían: casi patológicos— que ha asumido la reforma constitucional en México, sino hacer una aportación al debate de los constitucionalistas mexicanos sobre la Constitución de 1917 en el año de celebración de su centenario, pero también a las discusiones actuales de los constitucionalis-

---

<sup>371</sup> Véanse los diversos ensayos reunidos en el volumen *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM, 1999, así como en *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, 1999.

<sup>372</sup> Para ello, el derecho comparado ofrece interesantes ejemplos recientes, como el de Suiza (1999-2000), que por razones de espacio no serán examinados en este trabajo. Ver, por ejemplo, Koller y Biaggini (2002-2003). De acuerdo con el mandato impartido por el Parlamento al gobierno federal suizo en 1987, la propuesta de una nueva Constitución tendría el propósito de actualizar el texto constitucional en los siguientes términos: “El Proyecto pondrá al día el Derecho constitucional vigente, escrito y no escrito, lo presentará de manera comprensible, lo ordenará sistemáticamente y unificará el lenguaje y la densidad normativa de los preceptos individualizados” (p. 612).



tas iberoamericanas en torno a los “nuevos modelos” de Constitución, la “identidad” y la “cultura” constitucionales.<sup>373</sup> Para ello hay que preguntarse: ¿qué relación hay entre el texto de la Constitución y la cultura constitucional? ¿Hasta qué punto el desconocimiento del texto constitucional por parte de la población podría justificar su reordenación y consolidación? ¿Es la proliferación de las reformas constitucionales una manifestación de la insatisfacción y las expectativas reformistas de los ciudadanos? ¿Hay alguna correlación entre la extensión del texto constitucional y los modelos de Constitución subyacentes al mismo? ¿Es deseable y posible la moderación del ritmo de cambios constitucionales en nuestro país?

Los apartados tercero y cuarto de este trabajo tratarán de abordar y responder estas preguntas, primero, a través del examen del impacto de los modelos de Constitución en la extensión y características de los textos constitucionales y, en segundo lugar, recurriendo a algunos resultados de las tres encuestas nacionales de cultura constitucional que se han levantado en México (2003, 2011 y 2016), comparándolos con los de encuestas similares en Argentina (2005) y Costa Rica (2009).

El apartado de conclusiones retomará la propuesta central del ensayo —la reordenación y consolidación del texto de la Constitución de 1917— a la luz del análisis desarrollado en los dos apartados anteriores. El resultado principal de esta reflexión sugiere que la cultura y los modelos constitucionales vigentes favorecen una dinámica intensa de reformas a la Constitución, así como de textos constitucionales cada vez más extensos, pero que la promulgación de un texto reordenado y consolidado podría contribuir a elevar el conocimiento y la identificación de los ciudadanos con su Constitución, con posibles consecuencias, igualmente positivas, para la legitimidad y eficacia del orden jurídico en su conjunto. Estructuralmente, el efecto podría radicar en una mayor diferenciación entre derecho y política, un mayor grado de complejidad y autonomía en sus interrelaciones, así como el reconocimiento de mayor independencia y peso a la justicia constitucional.

## II. DIAGNÓSTICO

Aunque el tema de la reforma constitucional ha sido objeto recurrente de análisis por los constitucionalistas mexicanos, la dinámica de los cambios al texto constitucional ha sido tal que no existe todavía un tratamiento completo

<sup>373</sup> Ver, por ejemplo, Serna de la Garza (2009) y Salazar Ugarte (2013c).

de esta problemática,<sup>374</sup> y mucho menos desde el punto de vista de la cultura y la identidad nacionales. Por tanto, en este apartado se ofrecerá un análisis muy sintético e impresionista para ilustrar algunas de las cuestiones apuntadas en el apartado introductorio.

### 1. *Las reformas constitucionales 1921-2017*

El siguiente cuadro resume el número de cambios al texto de la Constitución de 1917 por periodo de gobierno sexenal federal, desde 1921 hasta el 5 de febrero de 2017.<sup>375</sup> La tabla refleja también el porcentaje relativo de los cambios por periodo de gobierno, el número de decretos expedidos en cada uno de ellos y, por último, la extensión en palabras del texto constitucional al final de cada uno de dichos periodos, a partir de 1970:

---

<sup>374</sup> Existen varios trabajos importantes sobre la problemática de la reforma constitucional en México. Aquí citamos algunos de ellos: Valadés (1987; el ensayo principal que da título al libro plantea una clasificación de las reformas en cinco tipos: innovadoras; actualizadoras del texto; actualizadoras de una institución; explicativas, y correctivas, 21 y ss.); Madrazo (1994), Carbonell (1998), Cárdenas Gracia (2005), Rives Sánchez (2010), Pino Muñoz (2010), Carpizo (2011b). Véanse también los ensayos reunidos en Serna de la Garza y De los Santos Olivo (2018).

<sup>375</sup> Para un análisis cuantitativo más completo de la dinámica de la reforma constitucional, véase Casar y Marván (2014). Estos autores sostienen que, en un contexto comparado, el caso mexicano no es excepcional, ni en lo que se refiere a la frecuencia de la reforma constitucional, ni en lo relativo a la extensión del texto constitucional, pues existen constituciones mucho más extensas, como la de la India, con más de 95 mil palabras.

Conviene agregar que así como la Constitución Federal de los Estados Unidos de 1787 es conocida por su texto relativamente breve (incluidas sus 27 enmiendas), que no rebasa las 8 mil palabras, las constituciones de los estados en ese país se caracterizan por su reemplazo o reforma frecuente, así como por la prolijidad de sus disposiciones, que apenas se distinguen de la legislación ordinaria. La Constitución del Estado de Louisiana, por ejemplo, llegó a tener 250 mil palabras en 1921, antes de su reemplazo completo en 1974. Véase Tarr (2009, 13 y ss.). La marca parece tenerla actualmente la (sexta) Constitución del Estado de Alabama, de 1901, con más de trescientas mil palabras de extensión. Véase “Constitution of Alabama”, en <[http://en.wikisource/wiki/Constitution\\_of\\_Alabama](http://en.wikisource/wiki/Constitution_of_Alabama)> (visita del 25 de mayo de 2016).

Sobre la frecuencia de la promulgación de nuevas constituciones y su reforma en América Latina, Véase Negretto (2013, 17 y ss.). Negretto contabiliza casi 200 constituciones en 18 países de América Latina desde la independencia, es decir, en promedio algo más de 10 constituciones por cada uno; las reformas también han sido frecuentes, con un promedio de casi 8 decretos de reforma entre 1978 y 2008 (p. 21), pero solamente cuatro países (Costa Rica, México, Panamá y Uruguay) no han aprobado una nueva Constitución en el periodo 1978-2013.

Cuadro 4.1  
 REFORMAS CONSTITUCIONALES POR PERIODO DE GOBIERNO  
 (1921-5 DE FEBRERO DE 2017)

<i>Presidente</i>	<i>Periodo</i>	<i>Reformas</i>	<i>(%)</i>	<i>Decretos</i>	<i>Extensión (palabras)</i>	<i>Diferencia (palabras)</i>
Álvaro Obregón	1920-1924	8	1.1	2		
Plutarco Elías Calles	1924-1928	18	2.6	5		
Emilio Portes Gil Pascual Ortiz Rubio Abelardo Rodríguez	1928-1934	28	4.0	12		
Lázaro Cárdenas	1934-1940	15	2.1	10		
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	18	2.6	10		
Miguel Alemán	1946-1952	20	2.8	13		
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	2	0.3	1		
Adolfo López Mateos	1958-1964	11	1.6	9		
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	19	2.7	8	27 638	
Luis Echeverría	1970-1976	40	5.7	14	28 532	+ 864
José López Portillo	1976-1982	34	4.9	14	29 938	+ 1 406
Miguel de la Madrid	1982-1988	66	9.4	19	34 916	+ 4 978
Carlos Salinas de Gortari	1988-1994	55	7.8	15	36 856	+ 1 940
Ernesto Zedillo	1994-2000	77	11.0	18	42 802	+ 5 946
Vicente Fox	2000-2006	31	4.4	17	45 365	+ 2 653
Felipe Calderón	2006-2012	110	15.7	38	54 815	+ 9 450
Enrique Peña Nieto	2012- 5 febrero 2017	149	21.3	25	65 642	+ 10 827
Total		701	100.0	230		

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión: <<http://www.diputados.gob.mx>>.

NOTA: Los periodos de gobierno sexenal comienzan el 1º de diciembre del primer año y concluyen el 30 de noviembre del segundo. La columna sobre “extensión” se refiere a la extensión del texto constitucional, medido en palabras, al final del periodo correspondiente y no incluye el preámbulo ni los artículos transitorios.

Como puede observarse fácilmente, el ritmo de las reformas se acelera considerablemente en los últimos periodos de gobierno.<sup>376</sup> Pero las reformas no sólo han sido extraordinarias en sentido cuantitativo, sino también cualitativo. Al respecto, el parteaguas lo podemos situar en el año de 1982, con el comienzo del gobierno del presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), pues en esa fecha se inicia un proceso de reformas, que dura hasta nuestros días, en el que hay una renovación importante de las instituciones existentes y la creación de otras muchas, como los llamados “organismos constitucionales autónomos”, que modernizan y actualizan nuestro ordenamiento constitucional.

En términos generales, los cambios han apuntado al fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial frente al Poder Ejecutivo federal, de los derechos de los ciudadanos y de los medios para su defensa, así como de los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno y de responsabilidad de los servidores públicos.<sup>377</sup> También podemos mencionar la creación, a nivel constitucional, de numerosos “sistemas nacionales”, como el Sistema Nacional de Seguridad Pública o el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, algunos de los cuales son coordinados por los organismos autónomos establecidos con tal propósito.

Los cambios han sido de gran alcance, y ello ha dado una nueva dinámica al orden constitucional en su conjunto, pues muchas de estas modifi-

---

<sup>376</sup> Conviene agregar que las reformas aprobadas y publicadas no constituyen más que una fracción muy reducida del total de iniciativas de modificación constitucional presentadas en las cámaras del Congreso de la Unión. Casar y Marván contabilizan, para el periodo 1997-2012 (en que ningún partido gozó de mayoría en el Congreso de la Unión), 2 mil 470 iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados y 933 en la de Senadores. De ese número se aprobó un 10 a 12 por ciento. Del total de 26 iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal durante el mismo periodo se aprobó el 54 por ciento, quedando pendientes el 35 por ciento y siendo desechadas sólo el 12 por ciento. Véase Casar y Marván (2014, 33).

Podríamos decir entonces que las iniciativas de reforma constitucional están sometidas a un proceso darwinista de variación y selección, el cual permite suponer que se aprueban finalmente las mejores iniciativas o una combinación de las más viables políticamente. Una característica de algunas reformas complejas de los últimos años (como la reforma política de 2012) es que ya no provienen de una iniciativa única, sino de la combinación de varias iniciativas, provenientes de fuerzas y actores políticos diversos.

<sup>377</sup> Véase un panorama en Carpizo *et al.* (2012).

Una dinámica similar se advierte en relación con las constituciones de los estados de la República, las cuales en ocasiones incorporan (voluntaria o mandatoriamente) los cambios a la Constitución federal, y en ocasiones también se adelantan a las modificaciones nacionales. Varios estados han procedido en años recientes a realizar una reforma integral de sus constituciones, entre las que destaca la Constitución veracruzana de 2000. De entre una doctrina cada vez más abundante sobre el constitucionalismo local, véase Cienfuegos Salgado, David, “La reforma constitucional local”, en Cienfuegos Salgado (2006).

caciones han tenido también efectos directos e indirectos sobre los órdenes jurídicos de estados y municipios. Más aún, después de 1982 se modificaron también algunos de los principios supuestamente “intocables” de la Revolución Mexicana incorporados en la Constitución (educación, relaciones entre el Estado y las iglesias, reforma agraria y propiedad de la tierra). Podría decirse incluso que un diseño institucional “nuevo”, más complejo y moderno, se introdujo y se superpuso sobre el modelo institucional que se construyó en las décadas posteriores a la Revolución. Al menos en algunos aspectos, ambos diseños institucionales siguen coexistiendo dentro de la misma Constitución.<sup>378</sup>

## 2. Defectos y deformaciones del texto constitucional

En este apartado mencionaremos, sin ningún afán sistemático o exhaustivo, algunos de los defectos y deformaciones que el continuo proceso de reforma ha introducido en el texto constitucional.

Las reformas han provocado un notable desorden y falta de técnica y sistemática en los temas regulados en los diversos artículos constitucionales.<sup>379</sup> Como señala Mauro Arturo Rivera León: “Una Constitución debe ser sistemática... En la teoría constitucional, tal sistematicidad se ve reflejada en el ensamble natural de sus conceptos, en la coherencia de sus contenidos, en la complementariedad de sus conceptos”.<sup>380</sup> Pero precisamente es lo que no encontramos en el texto constitucional vigente.

El desorden, la falta de técnica y de sistemática se refleja en diversos aspectos como los siguientes:

- *Presencia de disposiciones duplicadas*: por ejemplo, entre los requisitos para ocupar diversos cargos públicos se reitera el de no ser ministro de algún culto religioso, cuando el texto del artículo 130 ya esta-

<sup>378</sup> Véase Díaz y Díaz (1999), González y Caballero Juárez (2002).

<sup>379</sup> Así también Salazar Ugarte (2013b, 100), quien señala la presencia de proyectos e instituciones contradictorios en la Constitución, que ejemplifica con la reforma de junio de 2008, la cual introdujo un sistema penal acusatorio y garantista, el cual convive con un régimen especial y excepcional para la delincuencia organizada. Técnicamente, este no es un defecto del texto constitucional, sino consecuencia de las negociaciones políticas que dieron origen a esta reforma. El difícil problema para el aplicador es lograr una interpretación armónica de la Constitución en todas sus partes.

<sup>380</sup> Rivera León (2018, 418). Rivera León señala también que en realidad la Constitución es un sistema que contiene otros sistemas, como el federalismo, los derechos humanos o las responsabilidades administrativas de los servidores públicos. En nuestra Constitución se presenta la falta de sistema en los dos niveles, pues están interrelacionados.

blece, de modo general, que los ministros de los cultos religiosos no pueden ocupar cargos públicos o de elección popular, a menos que se retiren de su ministerio con una anticipación de al menos cinco años. Otro ejemplo sería el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, que es regulado como facultad del Senado de la República (artículo 76, fracción VIII) y del Presidente de la República (artículo 89, fracción XVIII), así como en el capítulo relativo al Poder Judicial (artículos 96 y 98). Es claro que bastaría una sola norma y el conocimiento sistemático del texto constitucional para resolver ambos casos; sin embargo, la reiteración podría explicarse no sólo por razones de falta de sistema en la reforma constitucional, sino por motivos de tipo histórico y de consideración hacia la regulación propia de cada uno de los poderes.

- *Uso inconsistente de la terminología y de la numeración*: en este rubro puede mencionarse, por ejemplo, que el texto de la Constitución utiliza tanto el concepto de “derechos humanos” (en el artículo 1º) como el de “derechos fundamentales” (en el artículo 18, ya corregido, y el artículo 20, apartado A, fracción IX), aunque no son equivalentes.<sup>381</sup> Del mismo modo, podemos contrastar la terminología avanzada en materia de derechos humanos que emplea el artículo 1º a partir de la reforma de junio de 2011, con la regulación de muchos de los derechos consagrados en el Título Primero, la cual sigue utilizando expresiones procedentes del siglo XIX y de comienzos del XX. Un ejemplo de ello son los artículos 6º y 7º, relativos a la libertades de expresión y de imprenta, a las que ahora se ha agregado la referencia a las tecnologías de la información y la comunicación. En cuanto al segundo defecto (numeración), se refiere al uso inconsistente o irregular de la división del texto en artículos, apartados, fracciones e incisos, como lo demuestra José María Soberanes Díez.<sup>382</sup>
- *Disparidad en el alcance y profundidad de la regulación*: un defecto notorio en el texto constitucional es la inconsistencia, por exceso o por

---

<sup>381</sup> Recientemente, estos dos conceptos coexistían todavía con el tradicional de “garantías individuales”, que dejó de ser apropiado, porque en la doctrina contemporánea el concepto de “garantía” es aplicable a los instrumentos, principalmente procesales, que aseguran la vigencia de los derechos, no a la medida en que éstos se reconocen. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 cambió la denominación del Capítulo I del Título Primero de la Constitución a “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. Si bien puede decirse que en ese capítulo hay algunas “garantías” de los derechos, considerando como tales a algunos organismos encargados de su protección y promoción, la reforma no eliminó del todo la ambigüedad apuntada.

<sup>382</sup> Soberanes Díez (2018, 519 y ss.).

defecto, en la regulación de las instituciones, incluso de naturaleza semejante. Podemos encontrar diferencias notables de alcance y profundidad en la regulación de los llamados “organismos constitucionales autónomos” (por ejemplo, compárese la regulación escueta del Banco de México, con la muy extensa del nuevo Instituto Federal de Telecomunicaciones, ambas en el artículo 28), pero también en la de las distintas ramas jurisdiccionales previstas en la Constitución. Mientras que la composición, competencias y funciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ocupan todo un artículo (el artículo 99), cuya extensión supera las mil palabras, la reglamentación de la justicia laboral (artículo 123, apartado A) y la militar (artículo 13) abarcan sólo unas cuantas líneas. Esto no es sino el reflejo de los distintos momentos en que se introdujeron las disposiciones respectivas: las Juntas de Conciliación y Arbitraje son una creación del Constituyente de 1917; la disposición relativa a los tribunales militares proviene tanto de la Constitución de 1857 como del texto original de 1917, mientras que el artículo 99 vigente es producto de las reformas —consensuadas entre los partidos políticos nacionales— de 1996, 2007 y 2014.

- *Desorden y falta de sistema en la materia regulada en los artículos constitucionales*: Idealmente, cada artículo constitucional tendría que abordar de manera ordenada y completa la regulación de algún tema. Si bien en cada reforma se ha procurado incorporar las adiciones en artículos afines, el conjunto de las modificaciones no respeta tal lógica, de modo que, así como hay artículos que agrupan temas dispares (por ejemplo, el artículo 94 sobre la integración del Poder Judicial de la Federación), hay otros que disgregan temas comunes que podrían agruparse en un solo artículo (por ejemplo, el artículo 57, relativo a los suplentes de los senadores, con una extensión de dos líneas, podría incorporarse al 56, que se refiere a la composición del Senado). Hay que insistir en que este defecto es resultado del *cúmulo* de las modificaciones hechas hasta la fecha, en ninguna de las cuales se ha tomado la decisión de hacer una *revisión integral* del texto constitucional. Para dar dos ejemplos más de este problema: el artículo 41 es ahora el artículo más extenso de la Constitución, con más de cuatro mil palabras, y contiene al menos tres materias que deberían regularse en disposiciones distintas: las elecciones y las campañas electorales, los institutos electorales, y el régimen constitucional de los partidos políticos. El segundo ejemplo es el del artículo 18, que

regula el régimen penitenciario, pero al cual se agregó la reglamentación del sistema de justicia para adolescentes, el que justamente pretende evitar que este grupo de la población entre en contacto con el sistema penal. En este último caso, no se intentó siquiera separar ambos ámbitos temáticos en apartados distintos.<sup>383</sup>

- *Deficiente ubicación de las disposiciones constitucionales*: un defecto notorio del texto constitucional es la presencia de disposiciones que no sólo se encuentran mal ubicadas dentro de un artículo o una fracción, sino también en el capítulo o inclusive el título que se les ha asignado. Este problema es particularmente notorio en el Título Primero, Capítulo I, que contiene la declaración de los derechos reconocidos por la Constitución, pero a la cual se ha agregado la regulación de la mayoría de los llamados “organismos constitucionales autónomos”: el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Banco de México; la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Aunque algunos de estos organismos se conciben como “garantes”, protectores o promotores de ciertos derechos humanos, ello no es razón suficiente para incluirlos en la tradicional “parte dogmática” de la Constitución, que ha quedado desfigurada en su carácter de “declaración de derechos humanos”. Otro ejemplo es el artículo 102 constitucional, en el cual se regulan actualmente la Fiscalía General de la República y el Ministerio Público de la Federación (apartado A), así como a los organismos protectores de los derechos humanos (apartado B); ninguno de ambos apartados, pero sobre todo el primero, tendría que estar ubicado en el capítulo correspondiente al Poder Judicial de la Federación. En el caso del Fiscal (antes Procurador) General de la República, la razón de tal ubicación es histórica: dicho funcionario formó parte del Poder Judicial durante todo el siglo XIX, pero una reforma de 1900 lo trasladó al Ejecutivo, según el modelo francés. La Constitución de 1917 no corrigió el error. En cuanto a los organismos protectores de los derechos humanos, por tratarse de instituciones cuasi-jurisdiccionales

<sup>383</sup> A este defecto, Rivera León (2018, 420 y ss.) lo llama “asistematicidad material” y consiste en la heterogeneidad de las materias abordadas en un capítulo o artículo de la Constitución, y distingue entre “asistematicidad material pura”, relativa al contenido concreto de un precepto, y la “asistematicidad material por ubicación”, que se refiere a la falta de sistema por la ubicación deficiente de los preceptos, lo que abordamos en el siguiente párrafo.



con funciones afines a las judiciales, quedan mejor ubicadas en este artículo, pero la ubicación dista de ser la óptima.

- *Errores en la actualización del texto:* los cambios al texto constitucional no han tenido siempre el cuidado de actualizar de manera transversal todas las disposiciones relevantes. En este caso, quizá no se trate de errores con consecuencias de peso, pero son indicadores del descuido en el proceso de reforma constitucional. El ejemplo más reciente se produjo con la transformación constitucional del Distrito Federal en Ciudad de México a inicios de 2016. Ello implicó la modificación puntual de un número importante de artículos de la Constitución, pero quedaron seis menciones al Distrito Federal en diversas disposiciones: los artículos 26, apartado B, 6° párrafo, 73, fracción VIII, incisos 2° y 3° y fracción XXIX-W (relativas a las facultades del Congreso de la Unión en materia de deuda pública y responsabilidad hacendaria de las entidades federativas, respectivamente), 79, fracción IV (sobre promoción de responsabilidades de servidores públicos por la Auditoría Superior de la Federación) y 109, fracción III (sobre los órganos de control interno de los entes públicos). Aunque no se puede afirmar que en todos estos casos se trate de un descuido, un eventual error queda cubierto por un artículo transitorio de la reforma aludida, en el sentido de que cualquier mención en la Constitución y las leyes al Distrito Federal se entenderá hecha a la Ciudad de México (mejor hubiera sido recorrer el camino inverso, para evitar una nueva modificación del texto constitucional). Así, pues, en el papel al menos, el Distrito Federal no ha desaparecido de nuestra Constitución.
- *Artículos reglamentarios:* quizá el problema más evidente del texto constitucional sea el incremento constante en su extensión, como se ha documentado en el apartado anterior, alcanzando muchos de sus artículos las dimensiones de disposiciones propiamente reglamentarias.<sup>384</sup> En este sentido podemos mencionar como especialmente notorios, pero no únicos, los siguientes artículos: 2° (derechos de los pueblos indígenas), 3° (educación), 16 (garantías de legalidad), 20 (proceso penal), 27 (dominio de la Nación sobre los recursos naturales y propiedad agraria), 28 (banca central, sectores estratégicos de la economía, competencia económica y telecomunicaciones), 41 (par-

<sup>384</sup> A este defecto Rivera León (2018, 423) lo denomina “asistematicidad jerárquica”, la cual no afecta al texto en concreto de la Constitución, sino que trasciende al sistema jurídico en su conjunto, al privarlo de una “adecuada distribución normativa” y al invadir, en cierto modo, “el ámbito competencial propio de las leyes secundarias e incluso de los reglamentos”.

tidos políticos, instituciones y procesos electorales), 79 (fiscalización superior de la Federación), 99 (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación), 105 (controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad), 107 (juicio de amparo), 115 (municipios), 116 (organización de los Estados), 122 (régimen constitucional de Ciudad de México) y 123 (derechos de los trabajadores). Estos últimos artículos parecen contener verdaderos *programas de gobierno* y diseñar auténticas *políticas públicas*, más que meramente establecer los lineamientos constitucionales esenciales que hacen posibles a unos y otras, por lo que no es sorprendente que, al cambiar o ampliarse las prioridades políticas, se volviera necesaria la reforma constitucional. Las políticas públicas son mucho más dinámicas y variables que el texto constitucional, por lo que no resulta conveniente fijarlas detalladamente en éste. Otros artículos comprenden numerosas disposiciones que corresponden propiamente a la legislación secundaria. El artículo 20 constitucional, relativo a las garantías del proceso penal, se ha convertido en un verdadero Código de Procedimientos Penales, en lugar de mencionar y definir solamente los derechos de las personas acusadas o víctimas de un delito, así como los principios más importantes de la materia.

Aunque se puede pensar que estos defectos más bien formales son hasta cierto punto irrelevantes, porque lo que importa es que la Constitución sea funcional y legítima al ser producto de la historia y de los acuerdos y decisiones políticos que se han ido construyendo en cada momento, lo cierto es que sí se trata de errores con consecuencias. Se puede argumentar que son fuente de ineficacias tanto de tipo jurídico como político.<sup>385</sup> Desde el punto de vista jurídico, es de dudarse que la Constitución pueda funcionar efectivamente como un instrumento motivador de conductas. Como lo expresa la profesora Francisca Pou Giménez: “...el desorden, el barroquismo expresivo, la extensión y el lenguaje excesivamente técnico, habitualmente oscuro, de la Constitución del 2016, hace muy difícil desprender de ella razones claras para la acción”.<sup>386</sup> Además, la dinámica de la reforma constitucional en México plantea serios desafíos al conocimiento del texto constitucional por parte de los especialistas, ya no digamos de la población en general. Si se nos permite una comparación literaria, la Constitución mexicana se asemeja al “libro de arena” del cuento de Jorge Luis Borges: un libro infinito

<sup>385</sup> Así Pou Giménez (2018). Véase también Cabrales Lucio (2018, 57 y ss.).

<sup>386</sup> Pou Giménez (2018, 401).

que no tiene principio ni fin, y que cada vez que se abre, tiene sorpresas y revelaciones para el lector.<sup>387</sup>

Las dificultades y obstáculos que plantea el texto constitucional a nivel de su aplicación legislativa y ejecutiva, así como su interpretación judicial, no son menores. Pero el problema no es académico, pues los tribunales mexicanos —y a la cabeza de ellos la Suprema Corte de Justicia de la Nación— tienen que lidiar, día a día, con los desafíos que suscita la interpretación de un texto constitucional cada vez más desordenado y deformado. Claro está que las resoluciones sólo pueden solucionar las controversias planteadas y no es de esperarse que hagan observaciones críticas (*obiter dicta*) sobre las dificultades de interpretación de la Constitución.<sup>388</sup> Los problemas apuntados quizá se agudicen ahora que, conforme a la reforma del artículo 1° de la Constitución de 2011, la doctrina del “control de convencionalidad” de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la nueva postura de la Suprema Corte mexicana sobre el control difuso de constitucionalidad, asentada en la resolución del llamado “Caso Radilla”, todos los jueces del país se inicien en el ejercicio de la interpretación constitucional en combinación con la aplicación de los derechos humanos de fuente internacional.

Desde el punto de vista político, se supone que una Constitución refleja decisiones colectivas ya tomadas, sobre las cuales pueden apoyarse nuevas decisiones. Sin embargo, la Constitución y la dinámica de su reforma sugiere la posibilidad de discutir todo en cualquier momento, en lugar de tener ya cosas decididas. Nuevamente Pou Giménez: “La configuración actual del texto hacer difícil saber qué cosas parecen ser las más fundamentales y merecen ser más estables que otras”.<sup>389</sup> Ello también dificulta a los ciudadanos pedir cuentas a los legisladores con base en la Constitución y contribuye a empoderar en exceso a los jueces, ya que éstos pueden derivar del texto casi cualquier conclusión. En conjunto, el texto constitucional es un obstáculo más para la construcción del Estado de derecho.<sup>390</sup>

---

<sup>387</sup> Borges (1989). El narrador del cuento adquiere el libro con entusiasmo, pero más tarde se da cuenta de que en realidad es monstruoso, por lo que decide “perderlo” en uno de los “húmedos anaqueles” de la Biblioteca Nacional en Buenos Aires.

<sup>388</sup> Una búsqueda de tesis de jurisprudencia y tesis aisladas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, posteriores a 1995, sobre la interpretación de la Constitución no encontró, previsiblemente, señalamientos en el sentido apuntado; si acaso, la Corte ha tenido que resolver complicados problemas de temporalidad en la aplicación de algunas de las reformas constitucionales recientes, como la de la justicia penal de 2008, que entró plenamente en vigor el 18 de junio de 2016.

<sup>389</sup> Pou Giménez (2018, 403).

<sup>390</sup> Pou Giménez (2018, 404-405).

### 3. ¿Por qué se reforma tanto la Constitución en México?

Los constitucionalistas mexicanos han reflexionado amplia y profundamente sobre las razones que explican la frecuente reforma del texto de la Constitución de 1917. La explicación más difundida se refiere a la necesidad de ir adaptando el texto constitucional a los cambios de la sociedad mexicana, la cual pasó de ser una sociedad muy pobre y eminentemente rural en 1917 a una sociedad predominantemente urbana e industrial en la actualidad, con un nivel apreciable de desarrollo que se manifiesta en importantes transformaciones en la población (que pasó de aproximadamente diez millones de habitantes a más de 120 en la actualidad), las comunicaciones, los servicios, las instituciones públicas y la participación social. Esta constante adaptación ha contribuido claramente a su longevidad.<sup>391</sup>

La Constitución de 1917 ha logrado adaptarse en el tiempo no solamente porque los gobernantes hayan sabido ajustarla a las nuevas necesidades de cada momento, sino también a su estructura interna, porque ella misma incorpora diversos bloques o modelos que han resultado funcionales en distintos momentos. Así, Martín Díaz y Díaz señala que la flexibilidad y adaptabilidad de la Constitución de 1917 se debe a su ambigüedad, a su carácter híbrido, es decir, a la existencia de dos bloques normativos —que él denomina “reformista” y “ortodoxo”—, los que, a diferencia de las constituciones del siglo XIX, incorporaron elementos de la realidad social y las necesidades políticas del momento (por ejemplo, el reconocimiento de la propiedad colectiva de la tierra y la concentración de poder en manos del Ejecutivo), lo que “abrió la posibilidad de que la carta prohiciera sus condiciones mínimas de vigencia”.<sup>392</sup>

María del Refugio González y José Antonio Caballero, siguiendo una línea similar de razonamiento, encuentran que la Constitución de 1917 incorpora *tres* modelos de Estado, que ellos denominan “liberal”, “central” y “social”. El primero proviene de la Constitución de 1857; el segundo empezó a construirse durante la dictadura porfirista mediante la creciente centralización del poder en la Federación, y el tercero se introduce en el orden constitucional en 1917 y se fortalece en los años treinta del siglo XX.<sup>393</sup> La

<sup>391</sup> Así, por ejemplo, Carpizo (1999, 86). Elkins, Ginsburg y Melton (2009) concluyen que son tres los factores principales que contribuyen a la longevidad de una Constitución: su flexibilidad, su inclusividad y el detalle de sus disposiciones. Como veremos en este apartado, la Constitución de 1917 cumple, y en exceso, con cada uno de estos factores.

<sup>392</sup> Díaz y Díaz (1999, 177).

<sup>393</sup> González y Caballero Juárez (2002).

interrelación de estos tres modelos, su activación o desactivación periódicas, le han dado tal flexibilidad y adaptabilidad a la Constitución que, en buena parte, han hecho innecesaria la aprobación de un nuevo texto constitucional durante la transición actual.

La necesidad de adaptación de la Constitución se ha agudizado con la llamada “transición democrática”, lo que da cuenta, en buena medida, de la frecuencia de las reformas que afectan el proceso electoral, así como la composición y funciones de las cámaras del Congreso de la Unión. Co-lateralmente, la democratización política también ha favorecido la incorporación, a nivel constitucional, de un buen número de instituciones del constitucionalismo contemporáneo (*ombudsman*, derechos humanos, justicia constitucional, transparencia y acceso a la información, etcétera). Finalmente, como señala con agudeza Pedro Salazar Ugarte, la fragmentación política y el fenómeno de los gobiernos divididos han dado por resultado que, cuando los actores políticos deciden pactar, lo hagan a nivel de la Constitución y de esta manera evitan que una parte de ellos —la que en su momento cuente con mayoría simple en el Congreso de la Unión— manipule lo acordado en la ley secundaria.<sup>394</sup> Esto explicaría también el incremento en el carácter reglamentario de los artículos de la Constitución, particularmente de aquellos que son resultado de arduas negociaciones políticas, como los relativos al régimen electoral.

Está claro que la proliferación de disposiciones reglamentarias se debe a la desconfianza en el legislador ordinario, e incluso en el juez constitucional, pero no se trata de una situación nueva. La tendencia hacia la redacción de disposiciones constitucionales reglamentarias la inauguró el mismo Constituyente de 1916-1917, principalmente con los artículos 27 y 123 (y en menor medida en algunos otros artículos), los que, al mismo tiempo que introdujeron por primera vez en una Constitución los derechos sociales de campesinos y obreros, prefiguraron todo un catálogo detallado de facultades, derechos y obligaciones de las autoridades y los sujetos interesados, así como de verdaderas políticas públicas en la materia, las que empezaban a aplicarse y hacerse realidad de manera muy paulatina. Durante los deba-

---

<sup>394</sup> Salazar Ugarte (2013b, 99). Esta tendencia se inició con fuerza por obra de la reforma electoral “definitiva” de 1996, que fue aprobada a nivel constitucional por los tres principales partidos políticos, pero que en su reglamentación secundaria (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) contó solamente con el respaldo del partido entonces mayoritario, el Partido Revolucionario Institucional (debo esta observación a Imer Flores). Conviene señalar la relevancia del hecho de que en México los ciudadanos no tienen ninguna participación formal en el procedimiento de reforma constitucional, por lo que el texto actual es sólo el producto directo de las negociaciones de la élite política.

tes del Constituyente de Querétaro al discutir el artículo 5° constitucional, mientras que el proyecto de don Venustiano Carranza se limitaba a proponer algunas garantías contractuales para el trabajador, así como el otorgamiento de facultades al Congreso de la Unión para legislar en la materia, los diputados de origen obrero insistieron vehementemente en que la Revolución estaba obligada a plasmar con todo detalle en el texto constitucional los derechos del pueblo trabajador, aunque ello fuera contrario a los cánones ortodoxos de la técnica constitucional. En la sesión del 26 de diciembre de 1916, el diputado Froylán C. Manjarrez dijo lo siguiente:

Yo no opino como el señor Lizardi, respecto a que esto será cuando se fijen las leyes reglamentarias, cuando se establezca tal o cual cosa en beneficio de los obreros; no, señores. ¿Quién nos garantiza que el nuevo Congreso habrá de estar integrado por revolucionarios? ¿Quién nos garantizará que el nuevo Congreso, por la evolución natural, por la marcha natural, el gobierno, como dijo el señor Jara, tienda al conservatismo? ¿Quién nos garantiza, digo, que ese Congreso general ha de expedir y ha de obrar de acuerdo con nuestras ideas?... si es preciso pedirle a la comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios.<sup>395</sup>

El resultado de esa vehemente insistencia fue el artículo 123, que conformó efectivamente todo un título adicional de la Constitución, el sexto. La misma insatisfacción de los constituyentes con el proyecto del Primer Jefe llevó también a revisar a fondo y ampliar considerablemente los proyectos de los artículos 27 constitucional, sobre la propiedad agraria, y 129 (130 en el texto definitivo), que estableció el régimen de supremacía del Estado sobre las iglesias. Otros artículos que incrementaron de manera visible su texto en la Constitución de 1917 respecto de la anterior de 1857, fueron el 20, relativo a las garantías de las personas acusadas de un delito, y el 107, reglamentario del juicio de amparo. Se trataba de lograr una mayor efectividad de la Constitución, superando —como lo planteó don Venustiano Carranza en el discurso de apertura del Congreso Constituyente— el carácter meramente teórico de muchos enunciados constitucionales. En resumen: ante su presunta ineficacia previa, la Constitución de 1917 inauguró la tendencia a que los preceptos constitucionales regularan su propia aplicación, de modo que la Constitución se configuró, por así decirlo, en Ley Fundamental y en su reglamento al mismo tiempo.

<sup>395</sup> Véase Marván Laborde (2006, I, 409-410).

Si bien se puede entender perfectamente que los constituyentes tuvieran desconfianza hacia los futuros legisladores, en cuanto la situación política del país en ese momento estaba lejos de haberse definido y consolidado, en la actualidad se da la circunstancia de que los mismos legisladores que aprueban rápidamente las reformas constitucionales, son los mismos que están encargados de expedir las leyes ordinarias que las reglamentan. La desconfianza hacia un legislador futuro se ha trasladado en buena parte a los partidos políticos del presente, como resultado de la incertidumbre democrática derivada de las elecciones y la casi total certeza de que ninguna fuerza política, por sí sola, podrá alcanzar la mayoría legislativa.

Una dimensión más de esta dinámica que quizá no ha sido explorada podemos vincularla con la distinción entre la “ley que instituye” y “ley que regula”.<sup>396</sup> La “ley que instituye” es aquella que establece simbólicamente un orden y un horizonte hacia los cuales se pretende encaminar la realidad social, mientras que la “ley que regula” es la que se propone lograr plena eficacia. Resulta bastante evidente que las Constituciones, por su naturaleza, tienden a redactarse como un tipo de “ley que instituye”, mientras que las leyes ordinarias que las desarrollan y reglamentan parecen corresponder al tipo de la “ley que regula”. La paradoja de nuestro desarrollo constitucional durante el siglo XX consiste en que nuestra Constitución trata de combinar ambas funciones, con la consecuencia de que muchas de las reformas que se le han hecho sólo han tenido el propósito de hacer que la Constitución diga lo que ya decía anteriormente.<sup>397</sup> Así, por ejemplo, desde 1917 el texto constitucional dispone la realización periódica de elecciones democráticas para la constitución de los órganos representativos. Sin embargo, la falta de representación auténtica y pluralidad democrática durante buena parte del siglo XX hizo necesario agregar al texto constitucional cambios e innovaciones de carácter institucional para lograr acercar a la realidad los principios que ya estaban consagrados en la Constitución original, sin cambiar esencialmente el régimen electoral.

Otra explicación de las frecuentes reformas constitucionales —que, no obstante, goza de menor aceptación— tiene que ver con la Constitución como factor de identidad social y de legitimidad en el ejercicio del poder. De acuerdo con Diego Valadés, la frecuente reforma de una Constitución, o incluso su sustitución por una nueva, “en muy buena medida obedecen no a que se tenga poco respeto por ella, sino todo lo contrario: a que se le

<sup>396</sup> Esta distinción ha sido propuesta por Sergio López Ayllón (1997a, cap. V). Véase *infra*.

<sup>397</sup> Son las reformas que Valadés (1987) denomina “explicativas”.

considere el instrumento idóneo para refrenar un tanto, o para encauzar en lo posible, la acción de los gobernantes”.<sup>398</sup> Prosigue Valadés:

La Constitución es reformada porque se cree en ella; porque se presume que la respetan no sólo los destinatarios del poder, sino los detentadores; porque se supone que al agotar casuísticamente todas las posibles incidencias de la vida del Estado, se obtiene la garantía de que esa vida transcurrirá conforme a los cánones legales; porque, en fin, es el reducto en el que se puede refugiarse la conciencia cívica que exista y que no encuentra otro instrumento para hacerse valer.<sup>399</sup>

Sin duda, la necesidad de que la Constitución refleje las aspiraciones y los proyectos, tanto de los ciudadanos como de los gobernantes, es un factor que realza la importancia y la legitimidad sociales de la Ley Fundamental, pero que también favorece su manipulación oportunista y puramente simbólica, postergando su aplicación efectiva a través de la legislación secundaria y las políticas públicas.<sup>400</sup>

Además de las razones anteriores, que derivan de nuestra evolución política reciente, lo mismo que de sus variadas coyunturas, hay factores estructurales más generales que también conviene tener presentes y explorar someramente. Una línea de explicación deriva de un punto de vista sociológico-sistémico, conforme al cual la transición mexicana consistiría en el paso de un sistema social sobreintegrado a través del Estado, a una sociedad más compleja y diferenciada en la que no existe ya, ni puede existir, un centro que controle todos los ámbitos de la vida social.<sup>401</sup>

<sup>398</sup> “La Constitución reformada”, en Valadés (1987, 19).

<sup>399</sup> Valadés (1987, 19). Jorge Madrazo señala que es la “inmensa mayoría de la comunidad media sin mayor formación política o jurídica” la que participa de la opinión de que las sucesivas reformas a la Constitución representan una falta de respeto a la ley fundamental y de identificación de la comunidad con su Constitución (Madrazo, 1994, 289). Concluye que tanto esta opinión como su opuesta tienen “su fuerte dosis de verdad” (p. 290).

<sup>400</sup> *Cfr.* Salazar Ugarte (2013b). Prueba de ello es que, de manera deliberada o no, los órganos legislativos competentes se atrasan frecuentemente en aprobar algunas de las leyes secundarias que se requieren para hacer efectivas varias de las reformas constitucionales, violando así los plazos fijados por la propia Constitución.

Al respecto, véanse también las luminosas reflexiones de Martín Díaz y Díaz, para quien las constantes reformas se deben al carácter normativo todavía imperfecto que tiene la Constitución: “La insaciable necesidad de reformar la Constitución es un indicador inequívoco de que no existe, por parte de los agentes del gobierno, un control real sobre el sentido del texto. Nuestra realidad constitucional es todavía balbuceante y sus rumbos definitivos aún no se bocetan con la claridad deseable” (1999, 182).

<sup>401</sup> Millán (2008). Sobre la diferenciación entre sistema político y sistema jurídico véase Luhmann (1993a, cap. 9).



Esta transición implica, para la relación entre derecho y política, que estos dos sistemas adquieran mayor *autonomía* mutua a través de la creciente complejidad de sus procesos internos.<sup>402</sup> En lo particular, la creciente autonomía del sistema jurídico frente a la política se refleja en el papel cada vez más prominente que desempeña el Poder Judicial en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, en la toma de decisiones públicas. Esto, a su vez, puede explicarse a partir de la activación de la Constitución como “acoplamiento estructural” entre sistema jurídico y sistema político.<sup>403</sup> Dicho acoplamiento estructural implica una vinculación estable entre ambos sistemas que les permite, a cada uno, incrementar y desarrollar su complejidad interna. Así, la Constitución autoriza al sistema jurídico a procesar de manera ordenada su complejidad y sus cambios internos; al sistema político le abre la posibilidad de usar instrumental y simbólicamente el derecho dentro de ciertos límites que excluyan la corrupción y la violencia. Pero, como insiste Luhmann, la Constitución solamente puede cumplir esta función bajo el supuesto de la diferenciación funcional y la clausura operativa de ambos sistemas.<sup>404</sup>

Las frecuentes reformas al texto constitucional en México sugieren que ni el sistema jurídico ni el político han podido alcanzar todavía una diferenciación suficiente y una complejidad adecuada para que la Constitución pueda generar un acoplamiento estructural estable entre ambos sistemas. En lo particular, no parece posible todavía sustentar ciertas decisiones políticas o determinadas políticas públicas en una *interpretación* del texto constitucional (ya sea legislativa o jurisprudencial), de modo que si éste no puede modificarse, tales decisiones no serán posibles; inversamente, solamente la reforma expresa al texto constitucional permitirá tomar tales decisiones. Políticamente, esta situación implica aumentar la capacidad de veto de las minorías, al tiempo que se obstaculiza el funcionamiento normal de una democracia fundada en las decisiones de la mayoría; jurídicamente, desalienta la interpretación como mecanismo de desarrollo y enlace recíproco entre las operaciones del sistema jurídico a todos sus niveles. Aunque parezca paradójico, el mecanismo del consenso y la negociación —que sin duda tiene fuertes raíces democráticas— puede tener efectos antidemocráticos cuando se utiliza para restringir o bloquear decisiones mayoritarias en el texto constitucional. Dicho en otras palabras: si bien es sano que muchas decisiones colectivas sean el fruto del acuerdo entre las fuerzas políticas, también lo es que éstas puedan diferenciarse en su oferta política, de modo que si el electorado les otorga una representación mayoritaria, estén en condiciones de

<sup>402</sup> Fix-Fierro y López Ayllón (2001; 2002).

<sup>403</sup> Luhmann (1993a, 538 y ss.). Véase también el capítulo V en este volumen.

<sup>404</sup> Luhmann (1993a, 549).

hacer realidad sus proyectos, a través de la legislación ordinaria, y de someter sus resultados nuevamente al juicio del electorado.

El debate público que se realizó con motivo de la llamada “reforma petrolera” de 2008 constituye un buen ejemplo de la anterior. Dado el “veto” previo, interpuesto por ciertas fuerzas políticas, sobre todo de izquierda, a cualquier modificación del texto constitucional en la materia, el gobierno en turno solamente podía tratar de explotar, a través de la propuesta de una nueva legislación secundaria, los reducidos márgenes de interpretación que le ofrecía el texto, ciertamente bastante restrictivo, de la Constitución. No es sorprendente, entonces, que dicha propuesta fuera duramente criticada y controvertida en relación con su posible constitucionalidad, a partir de una visión que, en lo sustancial, encuentra plasmadas en la Constitución decisiones que se consideran intangibles por razones históricas e ideológicas y, por tanto, se niega a reconocer en ella un instrumento normativo que ofrece márgenes de interpretación —más amplios o más estrechos— que la política democrática, basada en la regla de la mayoría, puede legítimamente determinar y aprovechar.<sup>405</sup>

Lo anterior nos lleva a preguntarnos si la existencia de un texto constitucional menos reglamentario y más abierto, quizá en conjunción con un procedimiento realmente dificultado de reforma, podría favorecer el incremento de la complejidad jurídica y política que requiere el desarrollo de la sociedad mexicana en el mundo globalizado de hoy. A explorar algunas de las condiciones políticas, sociales y técnicas de tal posibilidad se dedican los siguientes apartados.

### III. HACIA LA REORDENACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DEL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

#### 1. *¿Una nueva Constitución?*

Como se señaló, desde fines de los años noventa los constitucionalistas mexicanos discutieron ampliamente la propuesta de aprobación de una nueva Constitución, con argumentos relevantes por ambos lados de la cuestión.

---

<sup>405</sup> Véase el resumen del debate en Cárdenas Gracia (2009, 123 y ss., y particularmente 135 y ss.). Resulta significativo que la iniciativa de reforma constitucional en materia energética que el presidente Peña Nieto envió al Congreso de la Unión en 2013 consistió principalmente en la *eliminación* de algunos pasajes restrictivos del texto de la Constitución, abriendo mayores márgenes de decisión a nivel de las leyes secundarias, si bien la reforma finalmente aprobada introdujo elementos adicionales, como el concepto de “empresas productivas del Estado”, con su reglamentación.

Entre quienes se pronuncian a favor de aprobar una nueva Constitución, se argumenta esencialmente que solamente una nueva Ley Fundamental, producto del acuerdo de las fuerzas políticas, puede consumir la transición democrática y establecer una nueva institucionalidad. Señalan que los defectos históricos, políticos e institucionales de la Constitución vigente no son superables mediante el expediente de la reforma constitucional parcial, sino que es preciso elaborar una Constitución diferente. Así, Jaime Cárdenas apunta:

Necesitamos una nueva Constitución, entre otras cosas, para apuntalar bases realmente democráticas para el funcionamiento del Estado y la sociedad. Con el actual diseño institucional, la incertidumbre y la inestabilidad pervivirán muchos años en México. Necesitamos un traje institucional a la medida de las agencias democráticas...<sup>406</sup>

Las nuevas constituciones no son elementos casuales o accidentales en el proceso de cambio democrático. Son elementos definitorios y terminales del antiguo régimen y para el nacimiento del nuevo.<sup>407</sup>

Desde la visión contraria, constitucionalistas distinguidos como Jorge Carpizo argumentan que una nueva Constitución solamente tiene sentido cuando hay una ruptura o un gran acuerdo político, circunstancias que no se han dado ni son probables en México. Señalan también que no hay ningún problema del orden constitucional que no se pueda resolver mediante una reforma —opinión en la que concurre Diego Valadés— y que, en todo caso, la cuestión central es de cumplimiento y eficacia de las normas constitucionales, no tanto de su contenido o diseño.<sup>408</sup> Vale la pena citar los argumentos centrales de Valadés, expresados ya en 1998: “Una nueva Constitución implicaría revisar los consensos esenciales, sobre los que no hay discrepancias, pero que una vez reinscritos en la agenda del debate, volverían a encender ánimos ya apaciguados...”<sup>409</sup>

Si los consensos básicos (régimen republicano y no monárquico, federal y no unitario, representativo y no de democracia directa, laico y no confe-

<sup>406</sup> Cárdenas Gracia (2005, 229).

<sup>407</sup> Cárdenas Gracia (2005, 230). Del mismo autor véase también Cárdenas Gracia (1999) y, sobre todo, Cárdenas Gracia (2012), obra publicada originalmente en 1996 que propone también diez ejes que definirían a la nueva Constitución (pp. LXXII y ss.).

Otro autor que ha defendido en numerosas ocasiones la propuesta de una nueva Constitución es Manuel González Oropeza. Véase González Oropeza (1999). Una propuesta más reciente es la de Pino Muñoz (2016).

<sup>408</sup> Véase, por ejemplo, Carpizo (1999, 100 y ss.).

<sup>409</sup> Valadés (1998, 409).

sional) no están a discusión (más dudosa sería la conservación del sistema presidencial), “un nuevo constituyente no tiene propósito”.<sup>410</sup>

Lo que sí ocurre es que la Constitución ha perdido coherencia sistemática en sus enunciados, porque las cerca de cuatrocientas reformas practicadas a lo largo de casi ochenta años no siempre han tenido rigor técnico. En este sentido más que una nueva Constitución, cabría pensar en la utilidad de una revisión sistemática, una auténtica refundición, del texto vigente, para darle la unidad técnica y de estilo que ya perdió. Pero esto tampoco se debe considerar indispensable y, como bien podría ser otra puerta para que la discordia emergiera, resulta preferible conservar un texto semánticamente cuestionable, pero jurídica y políticamente funcional en la medida en que actualice los consensos operacionales.

Es en los consensos operacionales donde se centra la discusión y es en este ámbito donde se requiere de un gran esfuerzo innovador...<sup>411</sup>

Por mi parte, tampoco considero que haya condiciones, en este momento, para un congreso constituyente, porque la lógica de las reformas en México, desde hace más de treinta años, ha sido la de realización de cambios parciales y puntuales, al calor de los consensos particulares que van forjando las fuerzas políticas, esto es, no existe un consenso básico suficiente que permita abrir o reabrir muchos de los temas constitucionales a un debate constituyente, por lo que dichas fuerzas preferirán los cambios particulares en lugar de la revisión integral de la Constitución. Aunque pudiera pensarse en una asamblea electa con el único propósito de revisar integralmente el *texto* constitucional, con un mandato limitado y definido (como ocurrió en Argentina en 1994), no hay garantía de que tal asamblea se circunscribiera a él.<sup>412</sup>

---

<sup>410</sup> Valadés (1998, 409).

<sup>411</sup> Valadés (1998, 410).

<sup>412</sup> Jaime Cárdenas propone una estrategia similar para la aprobación de una nueva Constitución: la reforma del artículo 135 de la Constitución de 1917 (relativo al procedimiento de reforma constitucional), junto con una ley de consulta que contuviera ya un proyecto de Constitución elaborado de manera plural, para ser discutido, como tarea exclusiva, por la Asamblea Constituyente, una vez que el pueblo aprobara su convocatoria. Véase Cárdenas Gracia (2012, LXXXVI y ss.).

Negretto (2013) explora las condiciones que han llevado a la aprobación reciente de nuevas constituciones en América Latina, como la reforma constitucional de Argentina en 1994, la Constitución colombiana de 1991 y la ecuatoriana de 1998. No parece que las condiciones prevalecientes en su momento en dichos países (fragmentación política, crisis del Estado, incertidumbre electoral, inestabilidad gubernamental, etcétera) estén suficientemente próximas a las vigentes en México.

Además de todos los argumentos ya señalados, hay una complicación adicional que generaría un Congreso Constituyente: la necesidad de revisar integralmente las constituciones

Más todavía: la propuesta de aprobación de una nueva Constitución parece caer en un círculo vicioso y corre también el riesgo de apuntalar el “fetichismo de la ley” a que nuestras sociedades han sido proclives desde el siglo XIX. En efecto, pareciera que la transición no ha culminado porque no se ha aprobado una nueva Constitución, pero no se ha promulgado una nueva Ley Fundamental porque hay fuerzas políticas que no tienen interés en concluir de ese modo el proceso de cambio político. Pero aún si se lograra romper este círculo vicioso, quienes proponen la aprobación de la nueva Constitución parecen creer que ésta, por sí misma, producirá una transformación sustancial de las condiciones imperantes.<sup>413</sup>

Contra la tentación “fetichista”, Martín Díaz y Díaz aduce contundentemente lo que sigue:

Lo primero que se debe tener en mente es que una concepción fetichista de la Constitución puede filtrarse en los propósitos innovadores, haciéndonos pensar que la sustitución de un texto por otro aparece en sí mismo su eficacia... [E]l único indicador confiable desde la perspectiva de un nuevo pacto constitucional, sería una práctica social normalizada y previamente arraigada en el sentido que se pretendiera conferir al nuevo texto”.<sup>414</sup>

Por último, detrás de la propuesta de una nueva Constitución se encuentra en ocasiones una especie de “maximalismo antipolítico”, pues aunque se reconoce que en los últimos años se han incorporado en el ordenamiento constitucional muchos cambios que los constitucionalistas mexicanos exigen desde hace tiempo, el horizonte de lo que debe contener la Constitución sigue siendo el mismo, es decir, siguen pendientes los cambios políticos de fondo y las transformaciones constitucionales que permitirán alcanzar la democracia plena.<sup>415</sup> Sin embargo, son precisamente esos cambios de fondo

---

de las entidades federativas (debo esta observación a Daniel Barceló). Algunos estados ya lo han hecho en años relativamente recientes, como el estado de Veracruz en 2000, aunque hay ejemplos más próximos (como Chiapas en 2016).

<sup>413</sup> Así parece pensarlo Jaime Cárdenas cuando señala lo siguiente: “La generación de la transición democrática que la constituimos todos nosotros, no ha logrado comprender a cabalidad *la importancia que tendría un nuevo texto constitucional para transformar el status quo imperante*, que no es democrático, ni igualitario ni libertario” (subrayado nuestro). Cárdenas Gracia (2012, XIX).

<sup>414</sup> Díaz y Díaz (1999, 188.) Este autor agrega que “ninguno de los liderazgos políticos existentes tiene la capacidad y el prestigio para convocar legítimamente a tal empresa” (p. 188) y que “escasean también los especialistas que puedan pensar constructivamente en los nuevos enfoques” (p. 189).

<sup>415</sup> Interpreto en este sentido a Cárdenas Gracia (2012, XX y ss.), quien hace un repaso muy extenso de las reformas constitucionales posteriores a la primera edición de su libro y

los que impiden un consenso político más amplio. Sería mejor reconocer que, de un modo u otro, se ha avanzado en la reducción paulatina de la lista de los cambios necesarios y deseables en la Constitución; que esa reducción implica mejoras graduales y cualitativas en la dinámica política, y que tal incrementalismo, aunque insatisfactorio de momento, podría facilitar algunas de las modificaciones de fondo que, sin duda, todavía hacen falta.

## 2. *¿Un nuevo punto de partida?*

Todo lo expuesto hasta este punto nos lleva a pensar que, con alta probabilidad, no es posible, de momento, alterar sustancialmente la dinámica de la reforma constitucional y que, aún si se lograra el consenso a favor de una nueva Constitución, el texto resultante quizá volvería a estar sujeto a las mismas presiones que en la actualidad provocan su frecuente modificación. Por tanto, conviene explorar otros modos de mejorar e incluso optimizar el *texto constitucional*, bajo la expectativa de que ello pudiera conducir, más adelante, a una dinámica constitucional distinta. Dicho en otras palabras: existe una estrategia que permitiría revisar integralmente el texto constitucional, corrigiendo sus defectos, deformaciones y disfunciones. Dicha estrategia consistiría en la *reordenación*, primero, y la *consolidación*, después, del texto constitucional, en combinación con la introducción de las llamadas *leyes orgánicas constitucionales*, que son leyes que exigen un quórum de votación especial y que tienen por propósito el desarrollo de los preceptos constitucionales, evitando que éstos asuman carácter reglamentario. La estrategia podría incluir, en lo posible, una modificación al procedimiento de reforma y adiciones a la Constitución que prevé el artículo 135 para diferenciar diversos tipos de modificaciones al texto constitucional,<sup>416</sup> así como para evitar la realización de cambios al texto constitucional que no son seguidas de la legislación secundaria que permite aplicarlas.

No se trata de una propuesta nueva. Como vimos arriba, Diego Valadés ha sugerido, desde hace tiempo, una refundición del texto constitucional, para restaurar la unidad de técnica y estilo que ha perdido.<sup>417</sup> En este sentido, Héctor Fix-Zamudio y otros autores han insistido también en la importancia de introducir en nuestro ordenamiento las leyes orgánicas o leyes

---

muchas de las cuales él mismo preconizó en 1996, pero él sigue pensando que no son todavía los cambios de fondo que necesita nuestra orden constitucional.

<sup>416</sup> Debo esta sugerencia a Gabriel Negretto.

<sup>417</sup> En 1998, Valadés no consideraba que esto fuera indispensable, pues también escondía riesgos y peligros. Veinte años después sí lo es.

constitucionales como leyes de desarrollo de los preceptos constitucionales, a fin de modificar las tendencias reglamentarias actuales en el proceso de enmienda al texto constitucional. Las llamadas “leyes orgánicas constitucionales”, “leyes constitucionales” o de “leyes desarrollo constitucional”, son leyes que requieren un quórum especial de votación que se encuentra entre el necesario para aprobar las leyes ordinarias y el requerido para una reforma constitucional. Se trata entonces de leyes que serían, en principio, más rígidas que las leyes ordinarias, pero menos que el texto constitucional, cuya reforma exige actualmente la participación de las entidades federativas.<sup>418</sup>

Además de la anterior, en tiempos recientes se discute con mayor intensidad algunas propuestas particulares para crear una Constitución breve que establezca los principios y lineamientos fundamentales del Estado mexicano, dejando a una o varias leyes constitucionales el desarrollo reglamentario y técnico de las instituciones constitucionales.<sup>419</sup>

¿Cuáles serían los lineamientos esenciales de tal trabajo de revisión del texto constitucional para que fuera viable técnica y políticamente en las condiciones actuales?<sup>420</sup>

Resulta imprescindible que el texto que sea producto del ejercicio de revisión se reconozca como *sustancialmente idéntico*, en contenido y redacción (aunque no en extensión), a la Constitución vigente, es decir, la Constitución

---

<sup>418</sup> Fix-Zamudio (1999). Este autor recuerda que esta misma propuesta ya la había hecho Mariano Otero, con un propósito similar, en el contexto de la llamada Acta de Reformas, que restauró la Constitución Federal de 1824 e introdujo por primera vez el juicio de amparo a nivel nacional, por influjo del propio Otero. Fix-Zamudio hace también referencia a la existencia de estos ordenamientos en Francia, España y varios países latinoamericanos, y si bien se pronuncia por su introducción en el derecho mexicano, no define la manera específica en que esto podría hacerse. Un estudio más amplio y acabado es el de Sepúlveda (2006).

Desde el punto de vista terminológico es preferible la denominación de “leyes de desarrollo constitucional”, pues leyes “orgánicas” tiene una connotación precisa en nuestro derecho; la de “leyes constitucionales” tiene la desventaja de que no existe como categoría en el derecho mexicano, por lo que más bien se opone a la de “leyes inconstitucionales”.

<sup>419</sup> Véase Pino Muñoz (2010, 266 y ss.). Resulta significativo que este autor vincule su propuesta de una Constitución breve, limitada a las bases del ordenamiento constitucional, a la posibilidad de su conocimiento, divulgación y respeto por parte de los habitantes de la República (p. 268). El texto reducido iría acompañado de una o dos leyes constitucionales, aunque el autor considera que este ejercicio debe aprovecharse para perfeccionarse el ordenamiento constitucional.

<sup>420</sup> La propuesta que aquí se esboza se encuentra explicada y desarrollada de manera más amplia en Fix-Fierro y Valadés (2016). Un estado de la República —Colima— ya realizó este ejercicio con su Constitución, conforme a los lineamientos aquí esbozados. El texto reordenado y consolidado de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima, la que cumplió también cien años en 2017, se publicó en el *Periódico Oficial* del Estado el 27 de diciembre de 2017.

de 1917 conservaría su valor simbólico, derivado de su longevidad y de la funcionalidad que se le reconoce en la gestación del México contemporáneo. Para ello, sería indispensable respetar el número total de artículos y la distribución general de materias que contiene el texto actual. Así, por ejemplo, habría que mantener la ubicación de algunos artículos emblemáticos, como el 3° (educación), el 14 y el 16 (garantía de audiencia y principio de legalidad), el 20 (principios y derechos del proceso penal), el 27 (dominio de la Nación sobre los recursos naturales y propiedad agraria), el 103 y 107 (juicio de amparo), el 123 (derechos de los trabajadores) y el 130 (relación del Estado con las iglesias y asociaciones religiosas), a pesar de que ello fuera en contra de una reordenación estrictamente técnica.

Por supuesto, esta revisión no impediría corregir algunos defectos evidentes de redacción y técnica del texto actual. Una revisión más ambiciosa, aunque sujeta a ciertas condiciones políticas, aprovecharía la oportunidad para hacer algunos ajustes de mayor alcance en el texto constitucional, pero de momento nuestra propuesta deja fuera tal opción.

¿Cuáles serían los pasos a seguir en la reordenación y consolidación del texto constitucional? La propuesta podría seguir los pasos que a continuación se describe:

- *Primero*. Reordenar los párrafos que integren el texto vigente de una materia constitucional que tenga unidad conceptual, institucional o competencial (por ejemplo, los derechos fundamentales, la regulación del régimen económico, el Poder Judicial), distribuyéndolo en artículos que tengan mayor coherencia temática y una extensión más uniforme.
- *Segundo*. Corregir los errores más evidentes de redacción y técnica legislativa, pero evitando introducir cambios que requerirían algún tipo de debate constitucional sustantivo.
- *Tercero*. Determinar qué partes del texto constitucional tienen carácter reglamentario, a fin de que sólo queden en el texto constitucional sus lineamientos esenciales y su reglamentación específica se reenvíe a una ley de desarrollo constitucional.<sup>421</sup> Claramente, este paso afectaría más a las disposiciones orgánicas de la Constitución

---

<sup>421</sup> Sobre estas cuestiones véanse las reflexiones de Carla Huerta Ochoa (2018) sobre lo que pueda considerarse como materia propiamente constitucional, para distinguirla de las disposiciones que no deben formar parte del texto constitucional en sentido estricto. En términos generales, esta autora considera como materia constitucional: la delimitación de los derechos y libertades fundamentales; la organización del Estado y del gobierno; el control de la constitucionalidad; la regulación de las fuentes del derecho, y la reforma constitucional.



que a la declaración de derechos fundamentales, aunque también en esta materia cabría pensar en algunos lineamientos comunes y, en lo posible, en una modernización y actualización del lenguaje empleado en el texto constitucional.

- *Cuarto*. Reintegrar las diversas partes del texto constitucional reordenado y consolidado, lo cual exigirá una adecuación final del texto constitucional en su conjunto.

Estos pasos deben ir acompañados necesariamente de notas y explicaciones de cuáles han sido los cambios intentados y cuáles las razones que los justifican. Como se dijo, este procedimiento no implica hacer propuestas de corrección o cambios mayores en cuestiones que requerirían un debate constitucional específico (por ejemplo, la exclusión de las leyes tributarias del ámbito de la declaración general de inconstitucionalidad, que ha sido criticada por la doctrina, pero cuya modificación presenta obstáculos políticos y financieros). El texto de una iniciativa, que podría ser elaborado por una comisión de trabajo conformada por académicos y representantes de los demás sectores sociales, sería presentada como iniciativa al Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de las entidades federativas, bajo un esquema de “*fast track*”, es decir, que pudiera ser adoptada o rechazada en su conjunto, sin introducción de modificaciones. De otro modo, se corre el riesgo de que el ejercicio de reordenación y consolidación del texto constitucional caiga en la dinámica de la reforma constitucional que justamente se pretende superar.

Además de lo anterior, es indispensable también que el nuevo texto constitucional se apruebe conjuntamente con la ley o leyes de desarrollo constitucional que permiten y hacen viable su reordenación y consolidación. Como paso último del procedimiento, podría pensarse en someter el texto constitucional renovado a referéndum popular, aunque esta hipótesis no está prevista expresamente en el actual texto constitucional, que solamente habla de “consultas populares sobre temas de trascendencia nacional” (artículo 35, fracción VIII).

También sería ésta la oportunidad de introducir procedimientos diferenciados de modificación al texto constitucional, dependiendo de la importancia y extensión de los cambios (reformas puntuales o revisión parcial), así como de la parte de la Constitución que afecten;<sup>422</sup> asimismo conviene

---

Las limitaciones y excepciones relativas a estas cuestiones deben estar reguladas en la misma Constitución (p. 292).

<sup>422</sup> Así, por ejemplo, la Constitución española de 1978 prevé dos procedimientos distintos para la reforma constitucional. De acuerdo con el artículo 167, los proyectos de reforma constitucional deben ser aprobados por una mayoría de tres quintos en cada una de las

pensar en la posibilidad de exigir que toda iniciativa de reforma constitucional vaya acompañada de los proyectos de la legislación secundaria que fuera necesaria para aplicar aquélla, aunque ello no implique que el Congreso tenga que discutirlos de manera concomitante. Sobre todo, habría que pensar en un método de reforma de la Constitución en que la aprobación por las legislaturas de las entidades federativas no fuera casi automática, pues por efecto del sistema de partidos, dichos órganos aprueban los cambios constitucionales en función de los acuerdos, a nivel nacional, de las fuerzas mayoritarias en ellos. De este modo se anula en los hechos el contrapeso que dichas entidades deberían significar para los poderes federales. Todo ello tendría igualmente el propósito de alterar y reorientar la dinámica actual de la reforma constitucional.

En conjunto, se trata de un proyecto ambicioso, cuya viabilidad política dependerá de las circunstancias concretas que se presenten a partir del centenario. Pero más allá de su viabilidad política y su puesta efectiva en práctica, es preciso seguir reflexionando sobre la relación del texto constitucional con los modelos y la cultura de la Constitución, buscando elementos que le den un sustento más amplio y profundo a una nueva dinámica de la reforma constitucional y, en conjunto, a una nueva cultura constitucional.

#### IV. MODELOS DE CONSTITUCIÓN Y TEXTO CONSTITUCIONAL

Antes de examinar el posible impacto de los “modelos de Constitución” en la extensión y calidad de los textos constitucionales, es preciso preguntarse, como lo hace Frederick Schauer, si las diferencias evidentes en estilo y detalles textuales de las constituciones del mundo son relevantes o más bien carecen de consecuencias. Dicho en otras palabras: la pregunta es si los textos constitucionales (o de manera más general, los textos jurídicos), una vez descontadas las diferencias políticas y sociales entre los países, son capaces de producir, en razón de sus contenidos comunes, los mismos resultados y los mismos procesos de razonamiento constitucional (jurídico); o bien, si los textos y los estilos textuales, una vez descontadas las mismas diferencias, per-

---

cámaras de las Cortes generales. Después se somete la reforma a referéndum para su ratificación. Si la reforma implica una revisión total de la Constitución o parcial que afecte al Título Preliminar, al capítulo II, sección 1ª del Título I (“De los derechos fundamentales y de las libertades públicas”), o al Título II (“De la Corona”), el proyecto debe ser aprobado por mayoría de dos tercios en cada cámara, seguido de la disolución inmediata de las Cortes. Las nuevas cámaras deben ratificar la decisión por la misma mayoría, y luego se somete la reforma a su ratificación mediante referéndum (artículo 168).

miten esperar la presencia de distintas metodologías y diversos resultados constitucionales (jurídicos).<sup>423</sup>

Al respecto existen, como es razonable suponer, argumentos a favor de ambas posturas. Para quienes las variaciones en el estilo y el nivel de detalle del texto constitucional (o jurídico) son fundamentalmente irrelevantes, el texto formal tiene, si acaso, un reducido impacto en los resultados que produce y en sus diferencias, mientras que la cultura política y jurídica, lo mismo que las preferencias de los jueces, son factores con peso explicativo mucho mayor de tales resultados y sus diferencias.<sup>424</sup> De acuerdo con esta perspectiva, un mismo texto constitucional producirá resultados diferentes en distintos contextos sociales y políticos, como lo sabemos muy bien en América Latina, donde los ordenamientos constitucionales han tomado como base, muchas veces literalmente, el texto de algunas constituciones extranjeras, pero cuya aplicación en la realidad ha seguido rumbos muy distintos a los del país de origen. Son muy conocidas pero también muy debatibles, en este sentido, las observaciones de Alexis de Tocqueville sobre la adopción del modelo del federalismo norteamericano por México:

La Constitución de los Estados Unidos se parece a esas bellas creaciones de la industria humana que colman de gloria y de bienes a quienes las inventan, pero que son estériles en otras manos.

Esto es lo que México ha demostrado en nuestros días.

Los habitantes de México, queriendo establecer el sistema federativo, tomaron por modelo y copiaron casi enteramente la constitución federal de los angloamericanos, sus vecinos. Pero al trasladar a su patria la letra de la ley, no pudieron transportar al mismo tiempo el espíritu que la vivifica.<sup>425</sup>

La visión opuesta, que según señala Schauer, a menudo es denigrada como “formalismo” o “textualismo”, sostiene, descriptivamente, que las diferencias de contenido y estilo de los textos jurídicos pueden producir diferencias de resultados, y frecuentemente lo hacen. Desde un punto de vista normativo, esa misma visión considera que la lectura más directa (*straight-forward*) de un texto jurídico es con frecuencia la aproximación más deseable a la interpretación, aun cuando tal enfoque obstaculice la realización judicial de resultados óptimos desde el punto de vista moral o constitucional.<sup>426</sup>

<sup>423</sup> Schauer (1997, 1296).

<sup>424</sup> Schauer (1997, 1296-1297). Schauer ubica en esta postura a las escuelas del Realismo Jurídico y de los Estudios Jurídicos Críticos (*Critical Legal Studies*) en los Estados Unidos.

<sup>425</sup> Tocqueville (1980, vol. 1, 154).

<sup>426</sup> Schauer (1997, 1298).

¿Cuál de ambas visiones es correcta y cuál resulta más conforme a nuestra vida constitucional? El análisis nos diría que la primera visión describe la *realidad* de la vida constitucional, pues encuentra soporte en la historia y la experiencia política de nuestras naciones. Sin embargo, la segunda visión parece ser aquella que, *idealmente*, han perseguido las elites políticas latinoamericanas, empeñadas en transformar, a partir de la ley, la realidad social imperante.<sup>427</sup> En este contexto se entiende que la tendencia haya sido a elaborar textos constitucionales detallados y extensos que prefiguren, de manera precisa, los resultados sociales que la norma debiera producir, así como a promover su reforma frecuente cuando dichos resultados no se alcanzan o son insatisfactorios. Sin embargo, como efecto en el largo plazo cabría esperar, siempre que no variaran sustancialmente las coordenadas políticas y valorativas del proyecto histórico subyacente (la “modernidad”), la realización y el arraigo paulatinos de algunas de las instituciones y de los principios constitucionales adoptados. En resumen: la primera visión explicaría el resultado fundamental de nuestra trayectoria constitucional desde una perspectiva objetiva (“científica”), mientras que la segunda implica un proyecto subjetivo que, no obstante todas sus carencias, ha logrado e intenta todavía alterar la trayectoria de unas sociedades marcadas históricamente por la desigualdad y la injusticia. Desde el punto de vista del diseño constitucional, se trata entonces de elaborar un articulado óptimo que prometa lograr los resultados que sus autores esperan de él.

Veamos ahora la propuesta de “modelos de Constitución” de Michel Troper y su vinculación con los textos constitucionales.<sup>428</sup> Troper identifica dos modelos: la Constitución como “máquina” y la Constitución como “norma”. El primer modelo implica una visión mecanicista —característica de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX— de la vida política, conforme a la cual la Constitución debe diseñar de tal manera la distribución de poderes —diríamos ahora: la distribución de incentivos institucionales— que el resultado sea un régimen de libertad en el que la autoridad que sobrepase sus competencias, más que ser sancionada, encontrará por fuerza la

---

<sup>427</sup> El precio a pagar ha sido la disfuncionalidad permanente de los modelos constitucionales importados. Martín Díaz y Díaz lo expresa de modo inmejorable así: “El pasado colonial de los países latinoamericanos —sobre todo los que se desarrollaron sobre la base de grandes civilizaciones aborígenes— marcó desde el principio un contraste con los modelos normativos de la modernidad. Las diferencias eran radicales: aquí no se trataba de encontrar una fórmula racional para el ejercicio moderno del poder, sino de adaptar las soluciones ilustradas a unas sociedades con fuertes reminiscencias premodernas. Este complicado proceso de acoplamiento estructural produjo los traumas y fisuras que nuestra vida institucional resiente incluso hasta la actualidad” (Díaz y Díaz 1999, 171).

<sup>428</sup> Troper (1999).

oposición y resistencia de otra autoridad que la modere.<sup>429</sup> Evidentemente, este modelo corresponde al principio clásico de los “frenos y contrapesos” (“*checks and balances*”) y su mejor ejemplo sería la Constitución federal de los Estados Unidos de 1787. Desde el punto de vista textual, el modelo no requiere un texto extenso y detallado, sino un texto *bien diseñado* para ser *eficaz* y producir *libertad*.

En cambio, de acuerdo con el modelo “normativo”, la Constitución es, antes que nada, obligatoria:

Desde el punto de vista de los constituyentes, se espera que la Constitución respete dos elementos: la claridad y precisión de los textos, que permitan conocer la naturaleza y el contenido de las obligaciones a las que se está sometido; la consciencia del carácter obligatorio de las disposiciones constitucionales. A estos dos elementos se añade a veces el establecimiento de controles destinados a constatar las violaciones y sancionarlas.<sup>430</sup>

Mientras el funcionamiento del primer modelo es resultado de las restricciones introducidas en su texto, el segundo depende del enunciado de la obligación, de la sumisión a ella por parte de sus destinatarios.<sup>431</sup>

Esta concepción de la Constitución como “norma”, que en lo fundamental es la predominante hoy, no deja de ser problemática. Troper señala que no hay ninguna garantía de que las reglas enunciadas en el texto constitucional sean efectivamente aplicadas. Aún el establecimiento de controles tampoco es garantía, porque no puede asegurarse que los controladores se sometan a las reglas que deben aplicar.<sup>432</sup> Específicamente, las autoridades creadas por la Constitución ejercen un grado apreciable de discrecionalidad en la interpretación de sus competencias, porque los textos constitucionales jamás son tan claros “que no sean susceptibles de diversas interpretaciones, de forma que los constituyentes no pueden saber qué interpretación les será dada”.<sup>433</sup> Si además tomamos en cuenta que los poderes públicos están sometidos a normas distintas de las constitucionales, en particular a las que rigen las relaciones partidarias, podremos entender fácilmente por qué “el funcionamiento efectivo es casi siempre diferente del que deseaban organizar los autores de la Constitución”.<sup>434</sup> La creación de controles de tipo

<sup>429</sup> Troper (1999, 335).

<sup>430</sup> Troper (1999, 337).

<sup>431</sup> Troper (1999, 337).

<sup>432</sup> Troper (1999, 331).

<sup>433</sup> Troper (1999, 337).

<sup>434</sup> Troper (1999, 337).

jurisdiccional tampoco resuelve el problema, porque las jurisdicciones también son autoridades constituidas. La proclamación de la *supremacía* del texto constitucional —su jerarquía superior a todas las demás normas del orden jurídico— no tiene ningún efecto sin un control que garantice esa supremacía, porque estructuralmente las normas constitucionales no son fácilmente distinguibles de cualquier otra norma jurídica.<sup>435</sup>

En conclusión:

...la eficacia de una Constitución basada en la concepción normativa no puede depender de su carácter obligatorio o de la existencia de sanciones, sino solamente de la buena voluntad y la buena fe de quienes, autoridades constituidas ordinarias y controladores, están sometidas a ella y la obligación de la que se trata no es finalmente más que una obligación moral.<sup>436</sup>

A pesar del diagnóstico pesimista de Troper sobre la eficacia de las Constituciones de acuerdo con el modelo normativo, podemos entender que sea el predominante en la actualidad, pues en las sociedades contemporáneas se pretende que tanto las Constituciones como el orden jurídico que emana de ellas cumplan muchas más funciones que el mero control del poder para el efecto de garantizar la libertad, que era la preocupación predominante de los primeros constituyentes frente al absolutismo que se proponían abolir. En todo caso, el diagnóstico de Troper sugiere que, para el cumplimiento de la Constitución, es indispensable una cultura constitucional basada en la obediencia voluntaria.

Ahora nos preguntamos: ¿cuál es el efecto del modelo normativo de Constitución sobre el texto constitucional? No es difícil darse cuenta que tal modelo propicia *textos cada vez más extensos y detallados*, ya que los constituyentes —y los reformadores de las constituciones— querrán enunciar obligaciones cada vez más explícitas y acabadas, a fin de hacer prevalecer su voluntad por encima de la de las autoridades constituidas.<sup>437</sup> Se genera así una dinámica en la que las desviaciones de las autoridades constituidas frente al texto constitucional se atribuyen a interpretaciones erróneas o al

---

<sup>435</sup> Troper (1999, 338). Troper señala explícitamente que entonces no es la supremacía la que conduce al control, sino el control el que crea la supremacía constitucional. En relación con este punto, recordemos que en la concepción luhmanniana del sistema jurídico, sus operaciones son circulares, sin distinción de niveles normativos. Son las asimetrías de tipo político e institucional las que crean tales niveles y su definición jerárquica.

<sup>436</sup> Troper (1999, 338).

<sup>437</sup> Ya señalamos, siguiendo a Elkins, Ginsburg y Melton (2009), que hay una correlación entre la inclusividad y el detalle del texto constitucional y su longevidad, pero esto nada presupone en términos de su efectividad.

uso inadecuado, real o potencial, de sus márgenes de apreciación, de modo que es precisa la intervención del constituyente para poner en claro, de manera explícita y de una vez para siempre, cuáles son las obligaciones a que están sometidas tales autoridades.<sup>438</sup>

Resulta interesante observar que algunos estudiosos del llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano” (NCLA) resaltan de manera expresa y enfática este propósito de las constituciones recientes en la región y defienden, por tanto, la conveniencia de un texto constitucional tan extenso y detallado como sea necesario. Así, por ejemplo, Roberto Viciano Pastor y Rubén Martínez Dalmau subrayan la amplitud y extensión del articulado constitucional como uno de los elementos formales comunes en el NCLA.<sup>439</sup> Vale la pena citar sus reflexiones con alguna amplitud, por la forma tan explícita y contundente con la que sostienen las ventajas políticas, democráticas y jurídicas, de un texto constitucional extenso:

Otro hecho fácilmente destacable es la *extensión* de las nuevas constituciones. Esta característica debe entenderse relacionada con otro de sus aspectos más relevantes: su *complejidad*. Tanto la extensión como la complejidad del texto constitucional han sido expresamente buscadas por el constituyente, consciente de que ni el espacio físico ni la búsqueda a toda costa de la simplicidad textual podían levantarse como obstáculos a la redacción de un texto constitucional que debe ser capaz de dar respuestas a aquellas necesidades que el pueblo solicita a través del cambio a su Constitución. Sin llegar a ser códigos, las nuevas constituciones se rebelan contra la brevedad, tan aclamada desde la época nominalista y que, en buena medida, es una constante en el constitucionalismo en general, y en el norteamericano en particular.<sup>440</sup>

---

<sup>438</sup> Muchas de las modificaciones al texto de la Constitución de 1917 son de este tipo y coinciden con las que Valadés denomina “explicativas” o “correctivas”. Algunas se han producido, por ejemplo, para afirmar, corregir o prevenir las interpretaciones constitucionales de la Suprema Corte de Justicia.

<sup>439</sup> Viciano Pastor y Martínez Dalmau (2012).

<sup>440</sup> Viciano Pastor y Martínez Dalmau (2012, 174-175; subrayados de los autores). Los autores entienden por “complejidad” la capacidad de conjugar elementos técnicamente complejos con un lenguaje asequible. Afirman también que “las nuevas constituciones son esencialmente principistas”, es decir, que los principios, tanto implícitos como explícitos, abundan en sus textos, “en detrimento de las reglas que aunque presentes, ocupan un lugar limitado a los casos concretos en que su presencia es necesaria para articular la voluntad constituyente” (pp. 173-174). Esta afirmación parecería entrar en contradicción con la extensión misma y el detalle reglamentario de los textos constitucionales, por lo que tendría que verificarse mediante el análisis riguroso de tales textos. Por lo demás, su observación sobre el constitucionalismo norteamericano es cierta solamente de manera parcial, si atendemos a lo que sucede con las constituciones de los estados de la Unión Americana. Véase lo señalado en la nota 375, *supra*.

Esta gran extensión de los textos constitucionales recientes no es realmente una novedad, sino que los hace herederos, según Viciano Pastor y Martínez Dalmau, de la tradicional presencia de textos dilatados y prolíficos en el constitucionalismo latinoamericano clásico.<sup>441</sup>

Pero en estos tiempos, asimilan la necesidad de ejercer otra función mucho más importante que la prevalencia de la tradición. La permanencia de la voluntad del constituyente, que busca ser resguardada en la medida de lo posible para evitar su olvido o abandono por parte de los poderes constituidos, una vez la Constitución ingrese en su etapa de *normalidad*. Con independencia del hecho de que la explicación política del hecho es clara —la necesidad de superar la falta de una verdadera relación entre voluntad constituyente y poder constituido en el constitucionalismo latinoamericano anterior— el planteamiento jurídico también lo es: extender el mandato lo suficiente como para que, en el ejercicio de sus funciones, el poder constituido respete las consideraciones del constituyente en detalle y con todas sus implicaciones. En definitiva, la extensión considerable en el nuevo constitucionalismo latinoamericano es debida a la necesidad del poder constituyente de expresar claramente su voluntad, lo que técnicamente puede desembocar en una mayor cantidad de disposiciones, cuya existencia busca limitar las posibilidades de los poderes constituidos —en particular, el parlamento, que ejerce la función legislativa, y el Tribunal Constitucional, que desarrolla la máxima función interpretativa— de desarrollar o desentrañar el texto constitucional en sentido contrario a la que fue la voluntad del constituyente.<sup>442</sup>

Dejando de lado las evidentes debilidades de esta argumentación,<sup>443</sup> resulta difícil encontrar una formulación más explícita y contundente del modelo de Constitución que Troper denomina “normativo”, con todas sus ventajas y problemas. En este sentido, el NCLA no sería tan nuevo como se autoproclama, sino solamente el desarrollo extremo de algunas características del constitucionalismo general contemporáneo, con la consecuencia de que, en este contexto, se acabe por desalentar e incluso se llegue a combatir, por constituir obstáculos a la voluntad auténtica del pueblo soberano, los

<sup>441</sup> Viciano Pastor y Martínez Dalmau (2012, 175).

<sup>442</sup> Viciano Pastor y Martínez Dalmau (2012, 175).

<sup>443</sup> La principal consiste en suponer, por razones ideológicas, que ahora sí se manifiesta en las nuevas constituciones un poder constituyente auténtico, derivado de la voluntad del pueblo, y superior y distinto, por tanto, a la voluntad e intereses de los poderes constituidos. Lo cierto es que estos últimos, junto con los partidos políticos, pueden manipular, más o menos a su conveniencia, incluso y particularmente en los países representantes del NCLA, a la Constitución vigente, es decir, a la voluntad del pueblo que les da origen y justificación. Véanse nuevamente los ejemplos estudiados en Negretto (2013).



controles —los frenos y contrapesos— que preconiza el modelo de Constitución como “máquina”.

En conclusión: Schauer y Troper nos proponen reflexiones y modelos coincidentes y complementarios que nos ayudan a entender por qué se da en nuestra región la tendencia a la proliferación de textos constitucionales dilatados y detallados. No se trata de un mero capricho o de una moda, sino que es una tendencia enraizada en la manera en que el constitucionalismo se ha originado y se ha desarrollado entre nosotros. Es parte de nuestra “cultura constitucional”, lo cual no significa que esta cultura deba aceptarse como inalterable e intangible.

Pasemos ahora a revisar algunos elementos de la cultura constitucional general —la de la ciudadanía— con el propósito de buscar elementos que nos ayuden a entender aún mejor la dinámica de la reforma constitucional en México y otros países latinoamericanos, así como la posibilidad de alterar el curso que ha seguido hasta el día de hoy.

## V. CULTURA DE LA CONSTITUCIÓN Y REFORMISMO CONSTITUCIONAL

Llegados a este punto, resulta necesario subrayar en que el problema de la reforma constitucional no es sólo una cuestión política o técnica, sino que el texto constitucional debe verse en un *contexto cultural*, en el marco de lo que puede denominarse “cultura de la Constitución”. Hay autores y debates en la teoría constitucional contemporánea que se centran en el concepto de “cultura constitucional”.

¿Qué significa hablar de cultura constitucional? ¿Por qué es importante su conocimiento y estudio? De manera muy esquemática, podemos decir que la “cultura constitucional” (o si se prefiere: la “cultura de la Constitución”) está formada tanto por elementos de la “cultura política”, que estudian los politólogos y los sociólogos, y de la “cultura jurídica”, que interesa, sobre todo, a los sociólogos del derecho. En el primer caso, hablamos de los conocimientos, las actitudes, las percepciones y las opiniones sociales respecto de temas tales como la democracia, la legitimidad del gobierno, la confianza en las instituciones públicas, los partidos políticos e incluso la identidad nacional. Por lo que se refiere a la segunda, los tópicos relevantes son, por ejemplo, el conocimiento de la sociedad sobre los derechos y las obligaciones que definen la Constitución y las leyes; la disposición de los ciudadanos a obedecer la ley en relación con otras fuentes de autoridad so-

cial; el valor que se otorga a los derechos humanos; el concepto de justicia que se prefiere, etcétera.

En las sociedades contemporáneas, la Constitución es un punto de referencia del comportamiento y de la organización sociales, sobre todo en la medida en que hay un ambiente crecientemente plural y, por consiguiente, en el que los ciudadanos encuentran cada vez menos puntos de contacto e identidad política, religiosa y ética con los demás integrantes de la comunidad. La Constitución asume una función tanto más relevante cuanto más se requiera definir un orden que goce de un consenso básico, aunque relativo, que sirva de marco y guía tanto para las instituciones como para los individuos. Por tanto, uno de los hilos conductores de la cultura constitucional es la cuestión de qué tanto se identifican los ciudadanos con su Constitución y la hacen suya, a través del conocimiento no sólo de los preceptos que componen el documento, sino de las instituciones y las estructuras de gobierno que se han creado con fundamento en ella; no sólo mediante la percepción de su cumplimiento por las autoridades y los conciudadanos, sino por la disposición propia a acatar dichos preceptos y reconocer los valores que los subyacen.

En el pensamiento constitucional contemporáneo, el constitucionalista alemán Peter Häberle propone considerar a la Constitución desde una perspectiva cultural que vaya más allá de su estudio e interpretación por los juristas; de esta idea deriva él el concepto de “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”, según el cual, todos los integrantes de una comunidad, por el hecho de vivir bajo un régimen constitucional, están autorizados y llamados a interpretar y dotar de sentido al texto constitucional, en un proceso circular y complejo en el que no existen las “últimas palabras”.<sup>444</sup> En los Estados Unidos, el debate se ha centrado en el concepto de “constitucionalismo popular” (*popular constitutionalism*), el cual pone de manifiesto que las ideas y las interpretaciones constitucionales son producto de movimientos sociales que luchan por lograr que sus intereses y sus objetivos queden reconocidos en la vida constitucional.<sup>445</sup> En ambos casos se pretende subrayar que la Constitución no es solamente un texto jurídico, cuya estudio

---

<sup>444</sup> Häberle (2001, *passim*). Häberle toma como punto de partida algunas ideas de la tradición constitucional alemana, como la “teoría de la integración” de Rudolf Smend.

<sup>445</sup> La bibliografía relativa es muy amplia, por lo que citamos solamente unos cuantos trabajos: Gewirtzman (2005), Mazzone (2005), Siegel (2006) y Tushnet (2006b). El concepto empieza a permear también en la bibliografía académica latinoamericana. Véanse, por ejemplo, los ensayos reunidos en Alterio y Niembro Ortega (2013). Resulta evidente por qué este concepto encuentra particular resonancia entre nosotros, dada la brecha inmemorial entre la ley escrita y las expectativas y demandas de las sociedades latinoamericanas.

estaría monopolizado por los juristas y cuya interpretación definitiva sería responsabilidad exclusiva de los jueces, sino un producto cultural que tiene funciones más amplias de integración social y representación simbólica de una comunidad.

Un aspecto particularmente interesante del concepto de “cultura constitucional” es que puede ser operacionalizado desde una perspectiva empírica, es decir, es posible investigar cuáles son las percepciones, opiniones y conocimientos que tienen los integrantes de una sociedad en relación con su Constitución. En este sentido, Diego Valadés ha promovido la realización de las primeras encuestas nacionales sobre cultura constitucional en México y otros países de América Latina (Argentina, Bolivia y Costa Rica).<sup>446</sup> Se trata de estudios empíricos en los que se han explorado, sociológicamente hablando, aspectos de ambas culturas, en razón de la posición especial que ocupa la Constitución tanto en el campo de la política como en el ámbito del derecho, y entre otros temas, se elucida cuál es la importancia y la función que atribuyen los ciudadanos a su Constitución y cuál la presencia que tienen los debates constitucionales en la sociedad; cuál es el grado de conocimiento que poseen las personas sobre las disposiciones constitucionales y las principales instituciones públicas, y cuáles son los temas en los que consideran que el ordenamiento constitucional puede y debe actualizarse.

Aunque estas encuestas se hicieron con alcances más amplios que las cuestiones que se abordan en este trabajo, hay varias preguntas —algunas comparables entre países— que ofrecen elementos para conocer qué tanto los ciudadanos se identifican con su Constitución y, sobre todo, si sus opiniones y percepciones podrían considerarse favorables o compatibles con el proyecto de reordenación y consolidación del texto constitucional propuestos más arriba. Por supuesto, los resultados no son unívocos, sino que tienen que ser sometidos a análisis e interpretación.

---

<sup>446</sup> En México se han realizado tres encuestas de cultura constitucional a la fecha. La primera se realizó en 2003 mediante la colaboración del Instituto de Investigaciones Sociales con el Instituto de Investigaciones Jurídicas, ambos de la UNAM (véase Concha Cantú *et al.*, 2004). La segunda encuesta se realizó en 2011 por el IJ con el apoyo del Instituto Federal Electoral (Flores Dávila *et al.*, 2011, consultable en <<http://www.juridicas.unam.mx>>). La tercera encuesta se levantó a fines de 2016 y se publicó a comienzos de 2017 para celebrar el centenario de la Constitución de 1917 (Fix-Fierro, Flores y Valadés, 2017).

Las encuestas levantadas en México fueron elaboradas por Julia Flores y su equipo de investigación; los cuestionarios de las encuestas levantadas en Argentina, Bolivia y Costa Rica se apoyaron en el cuestionario aplicado en México en 2003. Véase Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2005) y Cordero *et al.* (2009). En este apartado no tomaremos en cuenta la encuesta boliviana, ni la segunda levantada en la Argentina en 2015.

En lo que sigue se reproducen algunas de las respuestas relevantes de las encuestas mexicanas de 2003, 2011 y 2017 y donde sea posible se hará una comparación con las preguntas respectivas —iguales o similares— de las encuestas levantadas en 2005 en Argentina y en 2009 en Costa Rica.

Las primeras preguntas que analizaremos se refieren al concepto y al significado de la Constitución para los ciudadanos, así como a la importancia que le atribuyen. La encuesta mexicana de 2003 planteó la siguiente pregunta abierta a una muestra de 300 entrevistados:

Cuadro 4.2  
SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO

<i>¿Qué significa para usted la Constitución?</i>	<i>Menciones</i>
Normas, reglas, leyes	104
Lo que rige al país	47
Órgano máximo	18
Derechos	15
Orden, garantías y respeto	12
No sabe	11

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, 47).

Una pregunta adicional inquiriere por las razones de esta respuesta:

Cuadro 4.3  
RAZONES DEL SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN  
EN MÉXICO

<i>¿Por qué para usted la Constitución significa eso?</i>	<i>Menciones</i>
Ahí están las leyes	48
Porque la sociedad la necesita para convivir	41
Es lo que nos rige	22
Porque así está establecido	18
No se cumple	14

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, 47).

Fácilmente puede verse que las principales menciones por los entrevistados son de tipo formal (“normas, reglas, leyes”, “lo que rige al país”, “ahí están las leyes”), mientras que solamente una minoría asocia con la Constitución alguna característica material o sustantiva (“órgano máximo”, “derechos”, “orden, garantía y respeto”, “la sociedad la necesita para convivir”); una pequeña minoría no sabe qué contestar, o asocia a la Constitución con incumplimiento e inutilidad.

Además de lo anterior, se pidió a los entrevistados de la encuesta principal (sobre una muestra nacional de mil 800 habitantes mayores de 15 años), señalar la frase predeterminada que mejor describiera a la Constitución:

Cuadro 4.4  
DESCRIPCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN  
EN MÉXICO

<i>De las siguientes frases, ¿cuál describe mejor la Constitución? (%)</i>	
Protege mis derechos	36.2
Organiza el gobierno	25.0
No se respeta	22.4
Cambia a cada rato	9.7
No sirve para nada	2.6

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, 48).

Como puede observarse, en esta última pregunta una mayoría (61.2 por ciento) identifica a la Constitución con los elementos que distinguen tradicionalmente a la Ley Fundamental: la protección de derechos y la institución del gobierno. Sin embargo, es también significativa la minoría de quienes la vinculan con elementos negativos distintos a los apuntados.

Las encuestas levantadas en Argentina y Costa Rica hicieron un planteamiento un poco distinto.<sup>447</sup>

<sup>447</sup> La encuesta mexicana de 2003 incluyó un ejercicio de asociación de léxico (asociación de palabras con la Constitución), aplicado a una muestra de 300 personas, ejercicio que no podemos analizar aquí.

Cuadro 4.5  
 SIGNIFICADO DE LA CONSTITUCIÓN EN ARGENTINA  
 Y COSTA RICA

<i>Argentina (2005)</i>		<i>Costa Rica (2009)</i>	
<i>¿Qué es para usted la Constitución Nacional? (%)</i>		<i>Para usted, ¿qué es la Constitución Política de Costa Rica? (%)</i>	
Lo que rige al país y la sociedad/la convivencia	20	Las leyes de Costa Rica	37.8
Supremo, órgano máximo	19	Lo que rige al país	22.1
Algo que se debe cumplir	16	Es donde están establecidas las leyes	5.0
Conjunto de normas, reglas, leyes	14	Es el derecho que tenemos los costarricenses	3.9
Derechos y obligaciones	11	Los fundamentos para el país	2.4
Un libro/ley que nadie quiere obedecer	5	No sirve, no se cumple	1.3
Una medida del gobierno/algo político	2	El bienestar social	1.1
Algo que no sirve/obsoleto/un libro más	2	Leyes antiguas, obsoletas	1.1

FUENTE: Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2004, Tabla 70); Cordero et al. (2009, Pregunta 16).

Esta pregunta iba acompañada de otra sobre la importancia de la Constitución:

Cuadro 4.6  
 IMPORTANCIA DE LA CONSTITUCIÓN EN ARGENTINA  
 Y COSTA RICA

	<i>Argentina (2005)</i>	<i>Costa Rica (2009)</i>
	<i>¿Qué tan importante cree usted que es la Constitución Nacional? (%)</i>	<i>¿Qué tan importante es para usted la Constitución Política de Costa Rica? (%)</i>
Muy importante	52	47.1
Importante	37	38.9
Poco importante	8	9.2
Nada importante	1	1.6

FUENTE: Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2004, Tabla 71); Cordero *et al.* (2009, Pregunta 17).

Las respuestas revelan, en conjunto, algunos elementos comunes: por un lado, los ciudadanos reconocen que la Constitución es algo importante o muy importante, y que constituye un elemento que da fundamento y orientación a la convivencia social; por el otro, la identifican por sus rasgos más bien formales de cuerpo normativo, de conjunto de leyes, normas y reglas. La idea de derechos o de bienestar social también está presente, aunque en porcentajes muy menores. Llama la atención que un grupo minoritario, pero no insignificante, asocia la Constitución con obsolescencia e incumplimiento. En este sentido, los resultados son similares a los de la encuesta mexicana de 2003.

La siguiente pregunta se refiere al grado de cumplimiento de la Constitución en los tres países:

Cuadro 4.7  
 CUMPLIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO,  
 ARGENTINA Y COSTA RICA

<i>México</i>				<i>Argentina (2005)</i>		<i>Costa Rica (2009)</i>	
<i>¿Qué tanto cree que se cumple la Constitución en México? (%)</i>				<i>¿Qué tanto cree que se cumple la Constitución Nacional en Argentina? (%)</i>		<i>¿Qué tanto cree que se cumple o respeta la Constitución Política de Costa Rica? (%)</i>	
	<i>2003</i>	<i>2011</i>	<i>2016</i>				
Mucho	5.2	5.9	6.1	Mucho	2	Mucho	8.7
				Bastante	11	Bastante	17.9
Poco	68.1	59.3	60.6	Poco	66	Poco	64.4
Nada	19.3	21.4	23.4	Nada	19	Nada	6.3

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, Tabla 44, p. 153); Flores Dávila *et al.* (2011); Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 67); Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2004, Tabla 72); Cordero *et al.* (2009, Pregunta 18).

NOTA: En la publicación de la encuesta mexicana de 2016 se resumen los datos para los tres años (2003, 2011 y 2016) cuando hay coincidencia en las preguntas.

Previsiblemente, los ciudadanos de los tres países consideran que el cumplimiento de su propia Constitución es deficiente. Aunque la escala no es exactamente la misma, es de notarse que el rubro “poco” está representado por porcentajes similares en los tres países, aunque, globalmente hablando, los costarricenses advierten un mejor nivel de respeto a su ley fundamental, con un porcentaje significativo de quienes ven que tal nivel es “bastante” y uno reducido de los que piensan que no se cumple “nada”, opción en la que tanto en México como Argentina es importante el sector que así contesta (alrededor del 20 por ciento).

Esta pregunta tiene que verse en el contexto de la interrogante sobre el conocimiento de la Constitución:



Cuadro 4.8  
 CONOCIMIENTO DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO,  
 ARGENTINA Y COSTA RICA

<i>México</i>				<i>Argentina (2005)</i>		<i>Costa Rica (2009)</i>	
<i>¿Qué tanto considera usted que conoce la Constitución: mucho, poco o nada? (%)</i>				<i>¿Qué tanto considera usted que conoce la Constitución Nacional? (%)</i>		<i>¿Qué tanto conoce usted la Constitución Política (%)</i>	
	<i>2003</i>	<i>2011</i>	<i>2016</i>				
Mucho	4.8	3.6	4.9	Mucho	3	Mucho	2.6
				Bastante	19	Bastante	8.6
Poco	72.6	65.1	56.1	Poco	62	Poco	69.1
Nada	20.3	27.7	34.4	Nada	15	Nada	19.4

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, Tabla 43, p. 152); Flores Dávila *et al.* (2011); Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 67); Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2004, Tabla 75); Cordero *et al.* (2009, pregunta 20).

En los tres países, los ciudadanos confiesan un conocimiento reducido de la Constitución, si por “Constitución” entienden el documento formal así denominado. Algunas preguntas adicionales así parecen confirmarlo. Las encuestas en Argentina y Costa Rica, y la mexicana de 2016, plantearon una pregunta sobre el año de aprobación de la Constitución vigente. En los tres países una amplia mayoría contestó erróneamente o dijo desconocer tal fecha. En Argentina, a la pregunta “¿Sabe usted en qué año se dictó la Constitución Nacional?”, sólo el 28 por ciento contestó correctamente “1853”; 11 por ciento más dio una respuesta incorrecta, y 60 por ciento declaró no saber. Adicionalmente, casi 70 por ciento dijo no conocer los temas o cambios que se habían incorporado en la reforma constitucional más reciente de ese momento.<sup>448</sup> En Costa Rica, a la pregunta “¿Sabe usted en qué año se creó la actual Constitución Política?”, 81.7 por ciento contestó que “no”.<sup>449</sup> En México, a la pregunta “¿Sabe en qué año se aprobó la Constitución que actualmente nos rige?”, 40.7 por ciento contestó que “sí” y 52.7 por ciento, que “no”. De los que contestaron que “sí”, solamente el 74.7 por ciento supo dar la fecha correcta (“1917”), es decir, que de todos

<sup>448</sup> Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2005, Tabla 79).

<sup>449</sup> Cordero *et al.* (2009, Pregunta 21).

los entrevistados, apenas un tercio (30.4 por ciento) pudo contestar correctamente la pregunta.<sup>450</sup>

En el caso de nuestro país, además, el conocimiento de la Constitución parece deteriorarse entre 2003 y 2016, con una disminución de quienes dicen conocerla “mucho” y un aumento significativo de los que no la conocen “nada”. Esto podría deberse a que los ciudadanos perciben la rápida acumulación de reformas al texto constitucional, por lo que éste se les hace cada vez más ajeno. Sin embargo, esta hipótesis queda desvirtuada por los resultados de una pregunta, planteada en 2016, sobre la frecuencia de las reformas a la Constitución. A la pregunta “Por lo que usted sabe, ¿con qué frecuencia se reforma la Constitución”, 12 por ciento contestó que “con mucha frecuencia”, 23.4 por ciento, que “con alguna frecuencia”, y 31 por ciento, que “con poca frecuencia”. 8 por ciento respondió, de manera espontánea, que la Constitución “no se reforma”, pero una cuarta parte (24.4 por ciento), no supo o no quiso contestar.<sup>451</sup> Esta distribución de las respuestas nos indica que los ciudadanos no están al tanto de la frecuencia —que es elevada para los especialistas— con que se modifica el texto constitucional.

Algunas de las preguntas adicionales en las tres encuestas mexicanas revelan que las personas sí tienen conocimientos específicos sobre las funciones de las principales instituciones públicas, sobre la vigencia de ciertas libertades o sobre la incorporación de determinados derechos en el texto constitucional. Así, a la pregunta, en 2011, de si los entrevistados saben o no saben que según la Constitución mexicana las mujeres y los hombres tienen igualdad de derechos, 75.2 por ciento responde que sí lo establece o lo establece en parte, aunque hay un porcentaje alto (17.3 por ciento) que no sabe o no contesta. Llama un poco la atención de que, en 2016, disminuyó a 68.9 el porcentaje de los que contestaron “sí lo establece” y “sí lo establece, en parte” y aumentó a 14.6 el porcentaje de quienes opinaron que “no lo establece”.<sup>452</sup>

Resulta interesante destacar que hay una significativa correlación —más visible en el caso de México y Argentina, y más tenue respecto de Costa Rica— entre los porcentajes relativos al nivel de cumplimiento de la Constitución y los relacionados con el conocimiento constitucional de los ciudadanos. La correlación apuntada parece sugerir que el juicio positivo o negativo sobre el cumplimiento de la Constitución depende del conocimiento que el entrevistado considere tener sobre ella. Dicho en otras palabras: la falta

<sup>450</sup> Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 46).

<sup>451</sup> Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 54).

<sup>452</sup> Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 124).

de conocimiento de la Constitución lleva con alta probabilidad al juicio de que ésta no se cumple. No obstante lo anterior, las respuestas a la encuesta costarricense sugieren que los ciudadanos *sí* pueden distinguir entre su nivel de conocimiento constitucional y el nivel de cumplimiento o respeto a las normas fundamentales. Por tanto, podría suponerse que un mejor nivel de conocimiento de la Constitución le permitiría al ciudadano una apreciación más matizada y realista del respeto a la Ley Fundamental de su país.

¿Cuáles son las fuentes de conocimiento sobre la Constitución? En los tres países queda de manifiesto que el lugar donde las personas escuchan hablar por primera vez de la Constitución es la escuela y, en segundo lugar, el hogar.<sup>453</sup> Sobre dónde se escucha más hablar de la Constitución en la actualidad, en los tres países la principal respuesta se refiere a los medios de comunicación.<sup>454</sup> Adicionalmente, se preguntó a los entrevistados mexicanos si se hablaba mucho o poco de la Constitución:

Cuadro 4.9  
 ¿QUÉ TANTO SE HABLA DE LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO?

<i>En general, ¿qué tanto considera usted que se habla de la Constitución: mucho o poco? (%)</i>			
	<i>2003</i>	<i>2011</i>	<i>2016</i>
Mucho	10.4	6.6	5.6
Poco	74.2	58.1	64.5
Nada	12.8	26.7	24.7

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, Tabla 46, p. 155); Flores Dávila *et al.* (2011); Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 64).

En la pregunta anterior es importante, y creciente en 2011 y 2016, el porcentaje de los entrevistados que no escuchan hablar “nada” de la Constitución, mientras que decrece el de quienes perciben que se habla “mucho”. Lo anterior resulta extraño, habida cuenta de que en 2016 y los años inmediatamente anteriores aumentó la presencia pública de la Constitución en virtud de la celebración del centenario de su promulgación.

<sup>453</sup> *Escuela*: México, 49.3 por ciento en 2003; Argentina, 85 por ciento; Costa Rica, 72.4 por ciento.

<sup>454</sup> *Medios de comunicación*: México, 58.6 por ciento en 2003, 48.6 por ciento en 2011, y 34.6 por ciento en 2016, lo que parece un resultado anómalo; Argentina, 68 por ciento (menciones acumuladas); Costa Rica, 57.3 por ciento.

Una batería más de preguntas se refiere a la adecuación de la Constitución a las necesidades del país, así como a la conveniencia o no de reformarla de manera parcial o total. Las encuestas mexicanas plantearon dicha alternativa en los siguientes términos:

Cuadro 4.10  
 ADECUACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A LAS NECESIDADES  
 DE MÉXICO

<i>Por lo que usted piensa, ¿la Constitución que tenemos ahora...? (%)</i>			
	<i>2003</i>	<i>2011</i>	<i>2016</i>
Es adecuada para las necesidades del país	45.6	27.8	20.5
Ya no responde a las necesidades del país	42.1	56.5	60.0

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, Tabla 38, p. 147); Flores Dávila *et al.* (2011); Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 50).

Entre 2003 y 2016 aumenta de manera importante el porcentaje de quienes piensan que la Constitución vigente ya no responde a las necesidades del país y, por tanto, disminuye el número de quienes todavía la consideran adecuada. En consecuencia, resulta explicable también que haya un decremento en el grupo de quienes piensan que debe dejarse como está, de acuerdo con el siguiente cuadro:

Cuadro 4.11  
 ¿QUÉ HACER CON LA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO?

<i>En su opinión, ¿qué sería preferible: hacer una Constitución nueva, cambiarla sólo en parte o dejarla como está? (%)</i>			
	<i>2003</i>	<i>2011</i>	<i>2016</i>
Hacer una Constitución nueva	23.3	18.6	21.6
Cambiarla sólo en parte	22.0	50.1	43.0
Dejarla como está	40.1	22.5	19.4
No sabe/no contesta	10.1	5.2	8.1

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, Tabla 39, p. 148); Flores Dávila *et al.* (2011); Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 51).

La comparación de las respuestas en el tiempo no revela una tendencia tan clara como la que identifica la pregunta anterior, pero es consistente con ella. En efecto, si es creciente la opinión en el sentido de que la Constitución ya no responde a las necesidades actuales del país, es de esperarse que aumente el porcentaje de quienes señalan que conviene hacer una nueva o que hay que continuar con las reformas de la actual, disminuyendo, en consecuencia, el de quienes piensan que debemos “dejarla como está”. Así, el porcentaje de quienes toman esta última opción se reduce de 40.1 por ciento en 2003 a 19.4 en 2016; el de quienes opinan que hay que “cambiarla sólo en parte” se incrementa de 22 en 2003 a 43 por ciento en 2016 (aunque parece algo anómalo que este índice haya sido de 50.1 por ciento en 2011), mientras que el grupo de quienes favorecen la aprobación de una nueva Constitución no se modifica de manera importante, pues oscila entre 23.3 por ciento en 2003 y 18.6 en 2011. El índice de quienes responden que “no saben” es significativo, pero no aumenta en el periodo, aunque sí lo hace el de los entrevistados que no se comprometen con su respuesta (“depende”, con 7.5 por ciento en 2016). Sin embargo, este resultado parece contradictorio con el de la siguiente pregunta de la encuestas de 2011 y 2016, que inquirieron expresamente sobre la conveniencia de un congreso constituyente:

Cuadro 4.12  
 ¿SE DEBE HACER UNA NUEVA CONSTITUCIÓN EN MÉXICO?

<i>Por lo que usted piensa, ¿se debería o no se debería convocar a un congreso constituyente (para hacer una nueva Constitución)? (%)</i>		
	<i>2011</i>	<i>2016</i>
Sí	47.2	38.4
Sí, en parte	24.6	12.4
No	10.0	2.4
No, en parte	7.3	23.8
No sabe/no contesta	10.9	23.0

FUENTE: Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 53).

NOTA: En 2011, piensan sobre todo que es un necesario un congreso constituyente los jóvenes de 25 a 34 años, los que cuentan con estudios de licenciatura y quienes habitan en el norte del país. En 2016, son principalmente los jóvenes de 15 a 24 años y los mayores de 65, quienes cuentan con estudios de primaria, pero también de licenciatura y posgrado, y los habitantes de la región sur-sureste, quienes se inclinan más por la posibilidad de un congreso constituyente.

Aunque no se manifiesta una tendencia clara, en ambos años hay una mayoría de quienes están a favor de un Congreso Constituyente. Sumando quienes contestaron “sí” y “sí, en parte” (respuesta espontánea), tenemos 71.8 por ciento en 2011 y 50.8 en 2016. La diferencia numérica se debe, sustancialmente, al crecimiento importante de quienes contestaron “no” en 2016 (23.8 por ciento, en comparación con 10 por ciento en 2011), y también al incremento de quienes dijeron no saber o no contestaron (23 por ciento en 2016, en comparación con 10.9 por ciento en 2011). No parece tener particular lógica el incremento en el “no” entre ambas fechas, si la tendencia que venimos examinando es a favor de mayores cambios constitucionales, pero puede deberse también a que haya aumentado el índice de quienes no vean conveniente tal Congreso, dado el estado actual de la democracia en México y su control por los partidos políticos.

La existencia de una mayoría que se pronuncia a favor de un Congreso Constituyente parece entrar en contradicción con las respuestas a la pregunta anterior, en la que aproximadamente sólo dos de cada 10 entrevistados se pronunció por hacer una Constitución nueva. En realidad no hay tal contradicción si pensamos en la distinta formulación de las preguntas: en una se dieron varias opciones sobre qué hacer con la Constitución, y las respuestas de los entrevistados se distribuyeron entre ellas, predominando la de la reforma parcial; en la segunda, se preguntó directamente por la posibilidad de convocar a un Congreso Constituyente, y la mayoría a su favor probablemente se formó con quienes ya habían respondido en tal sentido, a los que se unió un sector de quienes se inclinaban por la reforma parcial (“cambiarla sólo en parte”). Entonces, para este último grupo la disyuntiva respecto a la conveniencia de un Congreso Constituyente los lleva a preferir esta opción, sin que por ello haya incongruencia con su respuesta anterior.

Podemos redondear el análisis de estos resultados considerando la respuesta a la pregunta “¿Considera usted que está bien o está mal que la Constitución se reforme con frecuencia”, que se planteó en la encuesta de 2016: una mayoría, con el 50.5 por ciento, considera que está “muy bien” y “bien”, mientras que sólo una cuarta parte (24.3 por ciento) lo ve “mal” y “muy mal”, con un porcentaje elevado de quienes, de manera espontánea, no se comprometen con su respuesta (“ni bien, ni mal”: 16.7 por ciento).<sup>455</sup> Los resultados de esta pregunta confirman, nuevamente, la presencia de un elevado potencial “reformista” de la Constitución que hay entre los ciudadanos.

<sup>455</sup> Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 55).

Las encuestas levantadas en Argentina y Costa Rica combinan las dos preguntas previas a este último cuadro de la siguiente manera:

Cuadro 4.13  
 ADECUACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A LA REALIDAD  
 EN ARGENTINA Y COSTA RICA

<i>Algunos creen que hay que reformar la Constitución Nacional/Constitución Política porque ya no se adapta a la realidad del país. Otros creen que hay que dejarla como está. ¿Con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo? (%)</i>			
<i>Argentina (2005)</i>		<i>Costa Rica (2009)</i>	
Hay que reformarla	56	Hay que reformarla	62.9
—		Hay que reformarla sólo en algunas partes	22.8
Hay que dejarla como está	30	Hay que dejarla como está	7.7
No sabe/no contesta	14	—	—

FUENTE: Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2004, Tabla 87); Cordero *et al.* (2009, Pregunta 26).

Como se puede advertir, en ambos países también hay un importante potencial “reformista” de la Constitución, mayor, por lo visto, en Costa Rica, que en la Argentina. Dicho espíritu reformista tiene claras raíces históricas, a juzgar por el número de constituciones, proyectos constitucionales y reformas que se han dado en nuestros países a partir de las guerras de independencia.<sup>456</sup> Como señala perceptivamente Sergio López Ayllón, en nuestros países la ley (y en primer lugar la Constitución) tiene la función primordial de “instituir” y sólo en un segundo momento de “regular”.<sup>457</sup> Esta es una característica constante de nuestra cultura jurídica.

La siguiente pregunta se inspira claramente en el concepto de “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales” de Peter Häberle:

<sup>456</sup> Negretto (2013, cap. 1).

<sup>457</sup> López Ayllón (1997a, cap. V). En la misma idea coincide Díaz y Díaz (1999, *passim*).

Cuadro 4.14  
 ¿DEBEN OPINAR LAS PERSONAS QUE NO SABEN DE LEYES  
 SOBRE LOS CAMBIOS A LA CONSTITUCIÓN?  
 (MÉXICO, ARGENTINA Y COSTA RICA)

<i>Las personas que no saben de leyes, ¿deben o no deben opinar sobre los cambios a la Constitución/Constitución Nacional/Constitución Política? (%)</i>					
	<i>México</i>			<i>Argentina (2005)</i>	<i>Costa Rica (2009)</i>
	<i>2003</i>	<i>2011</i>	<i>2016</i>		
Sí deben	40.8	48.3	34.6	50	52.4
Sí deben, en parte (esp)	13.2	22.3	9.7	7	—
No deben	42.1	24.7	46.0	41	46.4
No deben, en parte (esp)	—	—	3.9	—	—

FUENTE: Concha Cantú *et al.* (2004, Tabla 42, p. 151); Flores Dávila *et al.* (2011); Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 56); Hernández, Zovatto y Mora y Araujo (2004, Tabla 97); Cordero *et al.* (2009, Pregunta 28).

El cuadro revela que la población encuestada —que podemos suponer que en una abrumadora proporción “no sabe de leyes”—se divide casi por mitades: algo más de la mitad (con la excepción de la encuesta mexicana de 2011) contesta, explícita o espontáneamente, que “sí deben” opinar, mientras que más del 40 por ciento responde que “no deben” opinar sobre los cambios constitucionales, es decir, no identifican a la Constitución como un patrimonio que les pertenezca. Posiblemente son también ciudadanos que se identifican poco con los temas públicos o se interesan escasamente por ellos: no sienten como propia la *res publica* (esto es algo que podrían elucidar otros ejercicios de opinión). Por el contrario, si los ciudadanos consideraran a la Constitución no sólo como una ley sino como un patrimonio cultural propio, sus niveles de conocimiento y aprecio por su cumplimiento también se elevarían. En el caso de México, resulta interesante observar que entre 2003 y 2011 aumenta el número de quienes consideran poder opinar sobre los cambios a la Constitución, pero extrañamente este número se reduce de modo significativo en el año de 2016.

No obstante lo anterior, los ciudadanos mexicanos parecen interesados en participar en los procesos de reforma constitucional, si bien conciben dicha participación predominantemente como ejercicio de opinión. A la



pregunta, planteada en 2016, “Por lo que usted piensa, ¿los ciudadanos deben participar o no deben participar en la aprobación o rechazo de las reformas a la Constitución?”, una mayoría decidida (50 por ciento) considera que “sí deben participar”, mientras que sólo un tercio (35.9 por ciento) opina que “no deben participar”, con un pequeño porcentaje que contesta espontáneamente que “sólo en reformas importantes” (7.3 por ciento). Las respuestas a la pregunta “¿Cómo deben participar?” pueden agruparse, con un 38.7 por ciento, en las opciones “recoger opiniones, discutir, dialogar con los ciudadanos”, mientras que un 22.9 por ciento concibe dicha participación en términos de una votación (referéndum o plebiscito).<sup>458</sup>

En resumen, las encuestas sobre cultura constitucional que someramente hemos examinado revelan un panorama similar en los tres países: los ciudadanos consideran importante a la Constitución, aunque tienen de ella un concepto más bien formal y legalista, por lo que muchos no se sienten legitimados a opinar sobre los cambios constitucionales, mientras que una minoría no insignificante le niega relevancia, utilidad o actualidad; la mayoría se manifiesta desconocedora del texto constitucional y quizá también por ello considera que su nivel de cumplimiento es muy bajo. En cuanto a los medios que fomentan el conocimiento y divulgación de la cultura constitucional, los principales son la escuela y los medios de comunicación, pero su impacto no es suficiente para involucrar a los ciudadanos en los debates constitucionales que debieran interesar a todos, en tanto integrantes de la “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales”.

Por el otro lado, en los tres países se advierte un visible espíritu “reformista”, pues un porcentaje importante de los ciudadanos señala que la Constitución de su país ya no es adecuada para las necesidades actuales de la sociedad y espera, por tanto, que la Ley Fundamental siga siendo objeto de modificaciones constantes. Esto genera, sin duda, una presión difusa, pero efectiva, sobre la clase política, el que podría llevar a la revisión integral de la Constitución e incluso a un proceso constituyente.<sup>459</sup>

Los resultados anteriores no hablan unívoca y expresamente a favor o en contra de un ejercicio de reordenación y consolidación del texto constitucional, porque promueven un reformismo que probablemente se seguirá

<sup>458</sup> Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017, 59).

<sup>459</sup> Negretto subraya que la incapacidad del Congreso colombiano para aprobar ciertas reformas a la Constitución de 1886 en los años setenta y ochenta del siglo pasado fomentó un movimiento de apoyo popular a una asamblea constituyente. Dicho movimiento, que logró articularse con algunas facciones reformistas de la élite política, logró la realización de un plebiscito, en el que cinco millones de ciudadanos estuvieron a favor de tal asamblea. Véase Negretto (2013, 175-176).

manifestando en textos cada vez más detallados y extensos, en consonancia con la tradición constitucional latinoamericana y también con las corrientes que actualmente apoyan el llamado “nuevo constitucionalismo latinoamericano”. Sin embargo, también pudieran aconsejar tal ejercicio desde el punto de vista del conocimiento de la Constitución, lo que podría conducir a una mayor participación de los ciudadanos en los debates constitucionales; a una apreciación más positiva del cumplimiento de la Ley Fundamental y, en general, a una mayor legitimidad e integración de la vida política e institucional de un país, esto es, a una cultura constitucional renovada.

## VI. REFLEXIONES FINALES

Por supuesto, no necesitamos estudios empíricos para saber que en nuestros países la Constitución cumple de manera muy deficiente, si acaso, sus funciones de unidad e integración sociales. Basta considerar la gran distancia que hay entre el “país legal” y el “país real”, así como las fuertes divisiones económicas, culturales y aún ideológicas que hay en las sociedades latinoamericanas,<sup>460</sup> para darnos cuenta de que estamos lejos de centrar en la Constitución la *unidad simbólica* de un proyecto social común. No hay todavía entre nosotros una versión latinoamericana del “patriotismo constitucional” del que hablaba Jürgen Habermas.<sup>461</sup>

Los modelos de Constitución y los datos de las encuestas que hemos examinado documentan, aunque de manera indirecta y no unívoca, estas deficiencias en las funciones simbólicas e integradoras de las Constituciones nacionales. La pregunta es si ofrecen elementos que den sustento a la propuesta de este trabajo: la elaboración de un texto constitucional ordenado y consolidado que incorpore mecanismos de reforma jurídica e institucional más flexibles y que eviten la modificación frecuente de la Constitución, todo ello con el objetivo de dar a ésta mayor presencia y visibilidad simbólica.

---

<sup>460</sup> Así lo señala, por ejemplo, Carlos Castillo Peraza, distinguido dirigente e ideólogo del Partido Acción Nacional (PAN), quien critica además que se convierta a la Constitución en receptáculo de todos los buenos deseos de una sociedad, porque ello es un agravio para quienes no ven satisfechos sus derechos y promueve la demostración de la inutilidad de la Constitución. Véase Castillo Peraza (1999, 110).

<sup>461</sup> El concepto de “patriotismo constitucional” fue acuñado en realidad por el filósofo y politólogo alemán Dolf Sternberger (1907-1989) para referirse al hecho de que, después de la dolorosa derrota de la Segunda Guerra Mundial, la Alemania democrática no ha fundado su identidad y su unidad en la nacionalidad, sino en la identificación con el orden democrático instituido por la Ley Fundamental de Bonn. El concepto fue retomado por Jürgen Habermas para subrayar el carácter universal, no étnico ni nacional, del orden constitucional en un Estado democrático de derecho. Véase, por ejemplo, Velasco (2002).

Pensamos que las encuestas de cultura constitucional levantadas en México ofrecen tales elementos: los ciudadanos tienen una expectativa reformista, hasta el punto de juzgar conveniente un Congreso Constituyente, por lo que es previsible esperar que continúen los cambios a la Constitución y las leyes; al mismo tiempo, consideran importante a la Constitución, pero dicen no conocerla y juzgan que no se cumple. Advierten que se habla de la Constitución principalmente en la escuela y en los medios de comunicación, pero no en forma suficiente; por otro lado, un grupo importante no se siente legitimado para opinar sobre ella y sobre sus cambios, pero una mayoría se declara dispuesta a participar en las reformas, principalmente mediante el diálogo y el debate y, en menor medida, a través de las consultas populares formales. En consecuencia, la propuesta de una Constitución visible, que pueda ser conocida y divulgada de manera general, podría contribuir, como sostienen algunos autores, a fortalecer la democracia constitucional en su conjunto, combatiendo el “fetichismo constitucional”, que opina que bastan los cambios a la Constitución para que la realidad (injusta, sin duda) de nuestros países empiece a transformarse de manera visible.

El examen y la comparación con las encuestas levantadas en Argentina y Costa Rica nos advierten, sin embargo, que las deficiencias de nuestra cultura constitucional son comunes a los países de Latinoamérica y que el diagnóstico relativo a México no se debe, al menos de una manera clara, al exceso de reformas constitucionales de los últimos años. Ni en Argentina ni en Costa Rica se modifica la Constitución con tal frecuencia como en México, ni sus textos constitucionales son tan extensos como el de la Constitución de 1917.<sup>462</sup> No obstante, la cultura constitucional de los ciudadanos de esas naciones, en términos de conocimiento y aprecio por el texto constitucional, es similar a la que identifican las encuestas mexicanas.

Por tanto, los procesos de reforma constitucional, aunque sometidos a la presión difusa y en ocasiones efectiva de la opinión pública, se encuentran más bien en manos de la élite política, y ésta actúa de acuerdo con una lógica que, en nuestro país, no es favorable hasta ahora a una dinámica distinta de la reforma constitucional. Hace falta, por tanto, que los partidos políticos tengan la visión suficiente para iniciar una negociación estratégica que permita abrir una nueva etapa en nuestra evolución constitucional. Pero el desarrollo constitucional futuro debe ir más allá de la revisión técnico-

---

<sup>462</sup> La Constitución de la Nación Argentina, en el texto resultante de la reforma de 1994, tiene una extensión de 129 artículos y 11 mil 309 palabras, sin contar el preámbulo ni las disposiciones transitorias. La Constitución Política de Costa Rica, de 1949, tenía, con sus reformas hasta 2001 (que el autor pudo consultar), 197 artículos y 13 mil 727 palabras de extensión, también sin preámbulo ni artículos transitorios. Estos números se encuentran muy lejanos de la extensión que caracteriza actualmente a la Constitución mexicana de 1917.

jurídica del texto constitucional. De lo que se trata es de encaminarse hacia una *nueva cultura constitucional* que tome en serio a la Constitución como *Ley Suprema*. Una ley verdaderamente suprema es la que define, de manera clara y estable, las coordenadas generales de la vida institucional, así como los “valores superiores del ordenamiento jurídico”,<sup>463</sup> dejando espacio para que los órganos representativos y los tribunales tomen las decisiones y hagan los ajustes que requieran las cambiantes circunstancias de la sociedad. Esa nueva cultura constitucional exige también un mejor conocimiento de la Constitución y una identificación más estrecha con ella por parte de los ciudadanos, como supuesto indispensable para que éstos puedan exigir y vigilar efectivamente el cumplimiento de la Ley Fundamental. Se trata, en síntesis, de continuar por la vía constitucional del cambio con continuidad que ha permitido a México un siglo de avances indudables.

No podemos concluir este trabajo sin dejar de señalar que la propuesta de un texto constitucional renovado no es ninguna panacea para la deficiencias de nuestra vida constitucional, ni implica la “refundación” que han propuesto algunos actores políticos, sino apenas un viraje, parcial y relativo, en el proceso más amplio de ordenación de la vida social a través del derecho. Señala Vincenzo Ferrari, un distinguido sociólogo del derecho, que desde el siglo XVIII el mundo moderno ha atestiguado procesos pendulares de orden y desorden en el derecho.<sup>464</sup> La ideología de la codificación y del monopolio del Estado en la creación del derecho, consolidada en el siglo XIX, sufrió toda clase de embates y revisiones durante el siglo XX y lo que va del XXI, llevando a la situación de pluralismo y de desorden que prevalece en la actualidad. La internacionalización de los órdenes jurídicos nacionales, la proliferación de órdenes jurídicos “privados”, la descentralización territorial y funcional de las fuentes del derecho, son otros tantos fenómenos que incrementan la complejidad y la contingencia de los sistemas jurídicos, que, si bien están interconectados entre sí, no están integrados, sino que se encuentran implicados mutuamente en continuos conflictos, abiertos o latentes.<sup>465</sup>

El exceso de referencias normativas, unida a su frecuente inaplicabilidad, produce un cierto grado de incomunicabilidad y de desconcierto, es decir, de

---

<sup>463</sup> Esta expresión está tomada del artículo 1º de la Constitución española de 1978. Tales valores superiores son, de acuerdo con esa disposición: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

<sup>464</sup> Ferrari (2015, 69 y ss.).

<sup>465</sup> Ferrari (2015, 77). Podemos agregar la idea weberiana de la “racionalidad” del derecho, entendida como sistematización y generalización, la cual siempre se encuentra en tensión con la “irracionalidad”. Sobre el “desdibujamiento” del derecho constitucional como rama y disciplina tradicional del derecho puede verse Serna de la Garza (2012, 87 y ss.).

anomia: demasiadas normas terminan por ser equivalentes a ninguna norma. Los límites entre lo lícito y lo ilícito se confunden hasta hacerse impalpables y la distancia entre las normas y las prácticas no sólo aumenta, sino que corre inclusive el riesgo de perder significado, revelando despiadadamente la relatividad del concepto de eficacia del derecho, con el cual se designa comúnmente la correspondencia entre los efectos producidos por un acto normativo y las intenciones de quien lo ha dictado... Si no está claro cuál sea la norma o si hay dudas insolubles sobre su interpretación, la eficacia se convierte en una cuestión de perspectiva...<sup>466</sup>

Ferrari se pregunta si se encuentran operantes o si son al menos visibles algunos mecanismos encaminados a volver a meter en orden en un sistema jurídico mundial tan visiblemente desordenado.<sup>467</sup> Observa que es en el plano global donde, según parece, se están produciendo procesos de reordenación, clarificación y simplificación, por tratarse de normas, ya sea públicas o privadas, que nacen en sedes menos expuestas a las emociones y a las reivindicaciones cotidianas, en comparación con las normas estatales, que responden a las exigencias más contingentes de la lucha política y, por tanto, están más orientadas a convocar un consenso mediático sobre los gobiernos, que a reglamentar las conductas.<sup>468</sup> Igualmente advierte la convergencia y relativa uniformidad que se produce, a nivel mundial, en el derecho del comercio y la economía, debidas en buena medida a la difusión de los modelos contractuales del *common law*.<sup>469</sup>

Las reflexiones de Ferrari no resuelven la cuestión de las cuáles sean las posibilidades de reordenar el derecho público nacional, en particular el derecho constitucional, pero nos sugieren al menos echar una mirada a nuestro entorno para acompasar nuestros cambios a las tendencias globales más amplias,<sup>470</sup> pero sobre todo, nos impulsan a salir del ensimismamiento del cual fue producto la Constitución mexicana de 1917. Se trata, en síntesis, de continuar por la vía constitucional del cambio con continuidad que ha permitido a México un siglo de avances indudables.

<sup>466</sup> Ferrari (2015, 77).

<sup>467</sup> Ferrari (2015, 77).

<sup>468</sup> Ferrari (2015, 78).

<sup>469</sup> Ferrari (2015, 78).

<sup>470</sup> Cabe mencionar en este sentido el proyecto sobre el surgimiento de un *ius constitutionale commune* latinoamericano, centrado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha iniciado el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional de Heidelberg, con la colaboración del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional. Véanse los primeros trabajos de este proyecto en Bogdandy *et al.* (2010). Véase también Serna de la Garza (2013) y Bogdandy (2013).

## CAPÍTULO V

### LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES EN LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA. LA PERSPECTIVA DE LA SOCIOLOGÍA DEL DERECHO\*

#### I. PLANTEAMIENTO

Se me ha pedido que aborde el tema del simposium —los tribunales constitucionales en la consolidación democrática— desde la perspectiva de la sociología del derecho. Así formulada, se trata de una encomienda difícil. La razón es que el concepto de “sociología del derecho” o de “sociología jurídica” —que con frecuencia se utilizan como términos equivalentes e intercambiables— es en sí ambiguo. En efecto, cabe decir que hay una sociología “sociológica” del derecho y otra sociología “jurídica” del derecho, y que no se trata de un mero juego de palabras.

La primera está enraizada en la sociología y, por tanto, tiende a utilizar primariamente conceptos y categorías de esta disciplina, así como a deducir de ella sus preocupaciones teóricas y metodológicas. Lógicamente, sus cultivadores son primariamente los sociólogos. Por otro lado, hay también una sociología del derecho cuyas premisas se derivan preferentemente de los problemas que se advierten en el funcionamiento del derecho (su “eficacia”), como, por ejemplo, la medida en que se cumplen ciertas leyes o el grado en que la población de un territorio tiene acceso a las instancias judiciales para resolver sus conflictos cotidianos. Se trata de una sociología jurídica orientada, de manera práctica, hacia la *política jurídica* y que toma de las diversas ciencias sociales sus conceptos, métodos e instrumentos de investigación, como son los de tipo estadístico o cuantitativo. A diferencia de la sociología “sociológica” del derecho, esta sociología “jurídica” del dere-

---

\* El autor agradece los atinados comentarios de Pedro Salazar Ugarte. El ensayo se ha actualizado y se ha complementado con las reflexiones inéditas del autor presentadas en el seminario *Reforma y control de la Constitución. Implicaciones y límites*, efectuado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 3 de febrero de 2009.

cho no tiene frecuentemente una orientación teórica fuerte o definida y, por ello, no requiere cuestionar algunas premisas internas del mismo sistema jurídico —como por ejemplo, la idea de que las leyes se “aplican” o de que los tribunales “resuelven” conflictos sociales. Previsiblemente, son sobre todo los juristas (a veces un poco renegados) quienes tienden a desarrollar interés en esta perspectiva para el estudio del derecho, aunque crecientemente son los cultivadores de otras ciencias sociales con una fuerte inclinación hacia la política pública —como la economía o la ciencia política— quienes se internan cada vez con más frecuencia en este territorio, armados con herramientas teóricas y metodológicas sofisticadas de las cuales carecen frecuentemente los juristas habilitados como “sociólogos”.<sup>471</sup>

Conviene subrayar, adicionalmente, que la “sociología del derecho”, en cualquiera de sus dos versiones, es con frecuencia sólo una etiqueta que identifica una perspectiva “no normativa” sobre el derecho que se apoya en una o varias ciencias sociales, no sólo en la sociología propiamente dicha, aunque no hay duda —como hemos apuntado— de que existe una “sociología del derecho” rigurosamente “sociológica”. En efecto, las publicaciones especializadas en el campo de la sociología del derecho no sólo tienden a mezclar las dos perspectivas arriba señaladas, sino también a utilizar conceptos, teorías y métodos provenientes de disciplinas sociales muy diversas como la economía, la antropología y la etnografía, la historia, la ciencia y la sociología políticas, la psicología social, además de las diversas sociologías particulares (como la sociología de las organizaciones o de las profesiones). En este sentido, el término de “*law and society*”, que es de uso habitual en los países de habla inglesa, o el de “estudios socio-jurídicos” (*socio-legal studies*), reflejan mucho mejor la amplitud un tanto difusa que puede asumir la “sociología jurídica”.

Lo anterior tiene relevancia al momento de preguntarnos si existe una sociología jurídica de la jurisdicción constitucional, para luego cuestionarnos sobre la clase de análisis socio-jurídico que es apropiado para describir y explicar el funcionamiento de los tribunales constitucionales en el marco de los procesos de democratización que se advierten en numerosos países del planeta. La cuestión se plantea con particular agudeza porque —como veremos en un apartado posterior— la ubicación de la jurisdicción constitucional en la encrucijada entre derecho y política favorece la realización de estudios en los que predomina la perspectiva politológica, con dos consecuencias principales e interrelacionadas: se difumina la distinción entre

---

<sup>471</sup> Sobre las relaciones entre sociología y derecho véase también en Capítulo I en este volumen.

derecho y política, y se descuida el análisis estrictamente socio-jurídico, es decir, el que pone énfasis en la función *jurídica* de los tribunales constitucionales y en sus relaciones con los operadores del sistema jurídico, como jueces, abogados y académicos, aunque estos aspectos no están del todo ausentes en los estudios relevantes, como también se verá más adelante.

El propósito de este ensayo es entonces el de hacer un planteamiento socio-jurídico más amplio para el estudio de los tribunales constitucionales en el contexto de los procesos de democratización. Para tal efecto, resulta necesario buscar un enfoque que, al mismo tiempo que permita distinguir entre las funciones políticas y las jurídicas de la jurisdicción constitucional, favorezca también un análisis de su interrelación en este ámbito social específico. Se requiere, en otras palabras, una perspectiva que sitúe a la jurisdicción constitucional en el plano de la sociedad y examine sus vínculos tanto con los fenómenos jurídicos como con los políticos, partiendo de la premisa de que ambos tipos de fenómenos están muy estrechamente ligados entre sí, pero también de que son estructuralmente diversos y, por tanto, distinguibles en sus operaciones y efectos.<sup>472</sup> Lo anterior no impide considerar a los fenómenos jurídicos, también y esencialmente, como *fenómenos de poder* —como sucede particularmente en la tradición marxista—, pues una cosa es el poder como fenómeno social omnipresente, y otra, el sistema político como subsistema que agrega y estructura, en vista de la producción de decisiones colectivas obligatorias, los diferenciales de poder que existen en la sociedad.<sup>473</sup>

Tal explicación es un paso previo necesario para empezar a abordar la cuestión de cuál sea la función de los tribunales constitucionales en la consolidación democrática, sobre todo en países como el nuestro. Conviene preguntar entonces dónde buscar los elementos que permitan resolver esta tarea. La respuesta es que algunos de esos elementos pueden encontrarse en la obra del sociólogo alemán Niklas Luhmann (1927-1998). Una tesis en que se apoya el ensayo es, justamente, que las piezas teóricas que nos ha legado Luhmann contribuyen no solamente a dar mayor coherencia y a situar en un contexto más amplio lo que ya sabemos sobre la naturaleza y las funciones de los tribunales constitucionales, sino que sugieren nuevas preguntas e hipótesis para el futuro. En lo particular, la síntesis teórica de Luhmann ofrece la oportunidad de aplicar y desarrollar un enfoque basado en el concepto de

<sup>472</sup> Véase Luhmann (1993a, cap. 9), quien sostiene que claramente puede y debe distinguirse entre sistema jurídico y sistema político, aunque la tradición del pensamiento occidental ha tendido a considerarlos como un solo sistema que confluye en el concepto de Estado y, más precisamente, en el de “Estado de derecho”.

<sup>473</sup> Luhmann (1993a, cap. 9).



*comunicación* para examinar la inserción de los tribunales constitucionales en los órdenes jurídicos nacionales y en el sistema jurídico global.

El ensayo se divide en tres apartados. En el primer apartado (II., *infra*) se ofrece una exploración esquemática de los estudios socio-jurídicos —en sentido amplio— que existen sobre los tribunales constitucionales, subrayando su aportación a los procesos de democratización política. En un segundo apartado (III., *infra*) se expone la concepción de Luhmann sobre la diferenciación de los sistemas político y jurídico y su acoplamiento estructural a través de la Constitución. De ahí derivan diversas consecuencias para el análisis de la naturaleza y funciones de los tribunales constitucionales, en particular su papel en el sistema jurídico desde un punto de vista comunicativo, que se expresa en los procesos argumentativos y en la difusión de las argumentaciones al interior y al exterior del aparato judicial. En este punto es posible mostrar las conexiones que existen entre el enfoque aquí desarrollado y los debates que se han producido en torno al llamado “diálogo judicial”, pero también otras avenidas de análisis que todavía están por explorarse con más profundidad. El último apartado (IV., *infra*) ofrece una reflexión final sobre el papel de los tribunales constitucionales en la consolidación democrática desde el punto de vista socio-jurídico y en la articulación y el funcionamiento del sistema judicial.

## II. LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES EN LOS ESTUDIOS SOCIO-JURÍDICOS

Un vistazo a la bibliohemerografía especializada nos revela algunos de los principales aspectos de la jurisdicción constitucional que se han abordado desde una perspectiva, tanto teórica como empírica, que podemos denominar “socio-jurídica” en sentido amplio. Sintéticamente, estos estudios abordan las siguientes cuestiones, que naturalmente están interrelacionadas y por ello no pueden distinguirse más que de modo analítico:

- Los factores sociales que explican la instauración una jurisdicción constitucional, especialmente en un contexto de transición y consolidación democráticas
- La ideología y las estrategias de los jueces constitucionales, así como el impacto de la jurisdicción constitucional sobre las relaciones de poder, especialmente respecto del Poder Legislativo
- La legitimidad, confianza y aceptación de las resoluciones de los tribunales constitucionales

- El funcionamiento institucional, organizacional y deliberativo, de los tribunales constitucionales
- El “diálogo judicial” entre tribunales constitucionales.

En lo que sigue intentaremos ampliar el enunciado esquemático de estos temas.

El primer tema es central, porque existe una bibliografía muy amplia que documenta, de distintas maneras, la estrecha conexión —casi se diría natural u orgánica— entre el surgimiento de los tribunales constitucionales en un gran número de países y la instauración, el restablecimiento y la consolidación de un régimen democrático.<sup>474</sup> Estos estudios han sido elaborados en su mayoría desde una perspectiva politológica, aunque también hay contribuciones de carácter sociológico y económico, e incluso algunos ensayos que toman más en consideración factores propiamente jurídicos. Aquí mencionaremos solamente algunos de ellos:

Una primera línea de estudio desarrolla e intenta verificar empíricamente la hipótesis de que el establecimiento de una jurisdicción constitucional y el alcance de sus facultades se explican esencialmente por la incertidumbre en un proceso de transición política que impulsa a mayorías y minorías a aceptar la “garantía institucional” que aquélla ofrece.<sup>475</sup> Este es un enfoque muy generalizado en los trabajos politológicos, esto es, la idea de que la jurisdicción constitucional es producto de acuerdos y compromisos que funcionan como “póliza de seguro” para las fuerzas políticas inmersas en un proceso de democratización, particularmente bajo condiciones de incertidumbre electoral.<sup>476</sup> Una variante de esta tesis considera que la adopción de una declaración de derechos y de una jurisdicción constitucional que los garantice está vinculada a los intereses de una elite hegemónica que pretende proteger hacia el futuro, frente a los grupos opositores, su ideología e intereses políticos traducidos en valores constitucionales.<sup>477</sup>

Sin embargo, las circunstancias que favorecen la creación de tribunales constitucionales son más variadas. Se ha argumentado, por ejemplo, que el

---

<sup>474</sup> Véase, por ejemplo, Sadurski (2002), Gloppen, Gargarella y Skaar (2004), Gargarella, Domingo y Roux (2006), Helmke y Ríos-Figueroa (2010), Bonilla Maldonado (2013). Estudios de caso: Sólyom (2003), sobre Hungría; Couso (2011), sobre Chile; Harding (2011), sobre Tailandia. Un planteamiento más general, con referencia a los casos de Sudáfrica y Bosnia, puede verse en Issacharoff (2004; 2011).

<sup>475</sup> Véase, por ejemplo, Ginsburg (2002; 2003; 2008). Un estudio más amplio que abarca 128 países puede verse en Ramos (2006).

<sup>476</sup> Véase, por ejemplo, Finkel (2008).

<sup>477</sup> Véase, por ejemplo, Hirschl (2004).

establecimiento de tribunales constitucionales en las repúblicas y regiones de la Federación Rusa coincide más bien con la consolidación de un poder fuerte y se explica mejor por las negociaciones entre el gobierno central y la periferia federal.<sup>478</sup> Ello sería muestra de que las élites políticas de algunos países que no son claramente democráticos han decidido mantener una jurisdicción constitucional en la medida que ésta les ofrezca beneficios y no interfiera en demasía con las políticas públicas.<sup>479</sup> En otros países, como Estonia, los tribunales constitucionales pueden funcionar como “conductos” para señalar al legislador nacional vías de reforma democrática que son impopulares en el plano nacional, pero que tienen como componente las expectativas de actores externos relevantes (en este caso, los derechos lingüísticos de las minorías).<sup>480</sup>

Como puede observarse fácilmente, la conexión entre jurisdicción constitucional y democratización es visible, pero compleja, y depende en gran medida de las circunstancias particulares de cada país.<sup>481</sup> Desde luego hay que tomar especialmente en cuenta que se trata de procesos dinámicos en los que una jurisdicción constitucional poderosa puede sufrir ataques por parte de los demás actores políticos, lo que puede desembocar en un retroceso democrático y en el relativo (y quizá temporal) declive de esa jurisdicción.<sup>482</sup>

En relación con el segundo tema, la bibliografía es también muy abundante. En este ámbito el término clave parece ser el de la *judicialización de la*

---

<sup>478</sup> Trochev (2004; 2008).

<sup>479</sup> Epstein *et al.* (2001) ofrecen un modelo estratégico general para explicar el comportamiento de jueces constitucionales, poderes ejecutivos y legislativos, mediante el cual analizan el caso del Tribunal Constitucional ruso. Éste podría ser, con matices, el caso de México durante la época de la hegemonía presidencialista. La Suprema Corte de Justicia y otros órganos del Poder Judicial de la Federación mantuvieron formalmente su carácter de jurisdicción constitucional, pero las circunstancias políticas y el entorno jurídico imponían límites al ejercicio de sus facultades de control constitucional. Véase el Capítulo VII en este volumen.

<sup>480</sup> Maveety y Grosskopf (2004). Sobre el tribunal constitucional sudafricano como resultado de la confluencia de las demandas de actores externos y la negociación entre los actores internos, véase Klug (2000, caps. 6-8).

<sup>481</sup> Por ejemplo, Hailbronner (2014) opina que la fortaleza del Tribunal Constitucional Federal alemán se explica menos por el pasado nazi, que por la combinación de un constitucionalismo transformativo débil y una cultura jurídica jerárquica con fuerte énfasis en una concepción científica del derecho y el conocimiento especializado.

<sup>482</sup> Sobre este punto puede verse Gardbaum (2015), quien considera, por ello, que más que las facultades formales de anulación de leyes, que la prioridad máxima en las transiciones democráticas debe ser el mantenimiento de la independencia judicial. Un caso, entre muchos que pueden citarse, es el del Tribunal Constitucional de Indonesia. Véase Roux y Siregar (2016).

*política*,<sup>483</sup> es decir, la tendencia a llevar conflictos y cuestiones de naturaleza política a los tribunales para su resolución, lo que, por supuesto, conlleva también una tendencia natural hacia la *politización de la justicia*, esto es, la influencia que, de diversos modos, los actores políticos tratan de ejercer sobre la conformación y funcionamiento de la jurisdicción constitucional, así como las maneras en las que los propios jueces constitucionales tratan de expresar y hacer valer sus preferencias políticas.

La judicialización de la política se traduce en un abanico muy variado de cuestiones: ¿quiénes acuden a la jurisdicción constitucional? ¿Cuáles son los conflictos que llegan a los jueces constitucionales<sup>484</sup> y qué factores influyen en el acceso a la jurisdicción constitucional?<sup>485</sup> ¿De qué manera se resuelven estos conflictos? ¿Cuál es el rol principal que asume la jurisdicción constitucional: el de árbitro de controversias políticas<sup>486</sup> o el de protector de los derechos de los ciudadanos? ¿Qué tan independientes son los jueces constitucionales respecto de los poderes públicos y sociales en el Estado?<sup>487</sup> ¿Cuáles son las reacciones de estos poderes frente a las resoluciones de la jurisdicción constitucional que son desfavorables o contrarias a sus intere-

---

<sup>483</sup> Véanse los ensayos reunidos en Tate y Vallinder (1995). Véase también Guarnieri y Pederzoli (1997) sobre las relaciones entre política y derecho en varios países europeos.

<sup>484</sup> Por ejemplo, en Turquía, el régimen laico que impone la Constitución ha dado gran relevancia a los procesos de prohibición de los partidos políticos de ideología religiosa (islamista), cuyo conocimiento se ha conferido al Tribunal Constitucional de ese país. Véase Kogacioglu (2003; 2004).

<sup>485</sup> Blankenburg (1998) analiza el sentido y el sinsentido del procedimiento previo de selección de las acciones de amparo (*Verfassungsbeschwerde*) ante el Tribunal Constitucional Federal alemán, como mecanismo de filtro ante la sobreproducción de demandas por parte de los ciudadanos.

<sup>486</sup> A diferencia de la imagen tradicional de los tribunales constitucionales como árbitros que determinan de manera tajante quién tiene la razón jurídica en un conflicto de origen político, Ríos-Figueroa (2016) propone la visión de estos tribunales como *mediadores* en el caso de las relaciones cívico-militares en América Latina, es decir, que su papel es el de proveer a los gobiernos civiles y a sus fuerzas armadas información que contribuya a reducir la incertidumbre en torno a sus relaciones, ayudándolos a cooperar y a resolver entre ellos sus conflictos.

<sup>487</sup> Sobre la independencia de los jueces constitucionales respecto de los partidos políticos que los postulan puede verse el estudio sobre el Tribunal Constitucional portugués en Amaral-García, Garoupa y Grembi (2009). Schwartz y Murchison (2016) investigan qué tan independiente es el comportamiento de los jueces del Tribunal Constitucional de Bosnia-Herzegovina respecto de su identidad étnica y nacional. De acuerdo con el análisis estadístico de un conjunto de sentencias de este Tribunal, los autores concluyen que, en ciertos tipos de casos, los jueces tienden a dividir su voto en función de esa identidad y que la influencia de ese factor no disminuye con periodos de encargo largos, sino que puede incluso incrementarse con ellos.

ses? Sobre todas estas cuestiones existe una abundante bibliografía que no podemos resumir aquí.

La segunda dimensión de este tema —la politización de la justicia— ha sido explorada principalmente mediante el análisis de las trayectorias personales y profesionales de los jueces constitucionales, así como de sus preferencias ideológicas, a fin de tratar de explicar su impacto en las resoluciones de los tribunales constitucionales.<sup>488</sup> Al respecto se han elaborado sustancialmente tres modelos: el jurídico o formal (son las normas jurídicas las que determinan el resultado de los juicios), el actitudinal (son las preferencias políticas e ideológicas de los juzgadores el factor decisivo) y el estratégico (son los acuerdos y negociaciones entre los jueces constitucionales, dentro del marco organizacional e institucional de los tribunales, los que explican ese resultado).<sup>489</sup> Desde luego, el análisis del desempeño de los tribunales constitucionales a lo largo del tiempo revela que éstos elaboran y dan seguimiento a *políticas públicas* definidas, en lo cual su comportamiento no se distingue esencialmente del de otras instituciones del Estado que desarrollan este tipo de políticas.<sup>490</sup>

El tercer ámbito temático concierne la legitimidad y la aceptación de las resoluciones de los tribunales constitucionales no sólo por las diversas “audiencias” a las que se dirigen (como jueces, abogados y académicos),<sup>491</sup> sino también por la sociedad en general. Una cuestión relevante en este campo es el cumplimiento voluntario de esas resoluciones, con base fundamentalmente en la autoridad y prestigio de los jueces constitucionales, pues éstos no sólo carecen —como cualquier otro juzgador— de instrumentos coercitivos propios para lograr ese cumplimiento, sino que su autoridad es más precaria y vulnerable frente a la resistencia de los diversos órganos y actores políticos.

Sobre este aspecto hay interesantes estudios empíricos. Por ejemplo, con base en estudios de opinión y percepción de la población, es posible mostrar que los tribunales constitucionales y supremos de varios países go-

---

<sup>488</sup> Desde luego un tema cada vez más importante en este sentido es el de la presencia de mujeres en los tribunales, particularmente en los constitucionales. Véase, por ejemplo, Kenney (2013).

<sup>489</sup> Véase una síntesis de estos modelos en Fix-Fierro *et al.* (2018, lección 5), con ulteriores referencias bibliográficas. Como estudio de caso puede verse, por ejemplo, Basabe Serrano (2008).

<sup>490</sup> Ésta es la tesis de Feeley y Rubin (2000) en relación con la política que siguieron los tribunales federales de los Estados Unidos a partir de los años sesenta para lograr la reforma del sistema penitenciario de varios estados, con apoyo en la Octava Enmienda de la Constitución Federal de ese país.

<sup>491</sup> Baum (2006).

zan de tanto mayor apoyo difuso cuanto más visible es su actuación.<sup>492</sup> La legitimidad así ganada les permite mantener la confianza ciudadana pesar de que ocasionalmente dicten resoluciones controvertidas o impopulares. También se puede examinar esta legitimidad a partir del análisis de las sentencias de los jueces constitucionales en la prensa. En el caso del Tribunal Constitucional Federal alemán, un estudio elaborado en este sentido llega a la conclusión de que la aceptación y la legitimidad de las escasas sentencias del tribunal que son socialmente controvertidas (según lo revelan las encuestas), están sometidas a la influencia de las elites de opinión que se expresan a través de los medios de comunicación, los cuales contribuyen a definir cuáles resoluciones son controvertidas y cuáles no.<sup>493</sup>

En cuarto lugar, un tema en el que cada vez hay más investigación es el del *funcionamiento interno* de los tribunales constitucionales. Se trata de abordar, sobre todo, sus procesos deliberativos a la luz del contexto institucional y organizacional en el que se producen. En este sentido contamos con algunos estudios de gran interés. Así, por ejemplo, existe un trabajo muy completo sobre los procesos deliberativos y decisorios internos en el Tribunal Constitucional Federal alemán, uno de los tribunales constitucionales más poderosos y prestigiados del mundo.<sup>494</sup> Hay también un estudio comparativo de los procesos deliberativos en el Tribunal Constitucional español y el Supremo Tribunal Federal de Brasil.<sup>495</sup> El interés particular de este último estudio radica en el análisis y confrontación de la deliberación secreta (España) frente la deliberación pública ante los medios de comunicación (Brasil).<sup>496</sup> Todos estos estudios se basan necesariamente en entrevistas a jueces y ex-jueces de estos tribunales, las cuales revelan, de manera general (ya que el secreto judicial les impide hablar sobre la deliberación de casos específicos), los entretelones de los debates internos de estos tribunales, los cuales, por lo común, no se encuentran reglamentados de manera formal, sino que derivan de costumbres y prácticas tradicionales.<sup>497</sup>

Por último, un tema que ha surgido primeramente en el análisis de las relaciones entre los tribunales internacionales y las jurisdicciones naciona-

---

<sup>492</sup> Gibson *et al.* (1998).

<sup>493</sup> Schaal (2000).

<sup>494</sup> Kranenpohl (2010). Una breve síntesis en lengua inglesa en Kranenpohl (2016).

<sup>495</sup> Rufino do Vale (2017).

<sup>496</sup> Es el caso también de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México. Sobre los resultados e inconvenientes de la deliberación pública de la Corte véase Pou Giménez (2016) y Astudillo (2019).

<sup>497</sup> Existe también un importante estudio etnográfico sobre el funcionamiento del Tribunal Constitucional húngaro. Véase Scheppele (2004).

les es el del llamado “diálogo judicial”, es decir, la comunicación que en ocasiones establecen los tribunales al citar y utilizar, expresa o tácitamente, los precedentes de otras jurisdicciones.<sup>498</sup> Este “diálogo”, “fertilización cruzada” o “comunicación transjudicial”, como también se le ha llamado, se produce de manera horizontal entre los tribunales constitucionales de varios países, algunos de los cuales son especialmente influyentes, como el alemán,<sup>499</sup> pero también entre éstos y aquellos tribunales internacionales —como los de derechos humanos— que podemos considerar de carácter constitucional en un sentido amplio. Al respecto se habla ya de la existencia de una “comunidad global de tribunales”, para enfatizar el hecho de que todas las jurisdicciones, de algún modo, forman parte de una empresa común que trasciende las fronteras nacionales.<sup>500</sup>

En resumen: el panorama mínimo que hemos presentado en las páginas anteriores nos muestra que el estudio de los tribunales constitucionales por las ciencias sociales comprende aspectos muy diversos y de gran riqueza. En ellos predomina el enfoque político en razón de las circunstancias históricas particulares en que ha surgido y se ha desarrollado la jurisdicción constitucional en un gran número de naciones. Sin embargo, hemos visto también que estos estudios tienen muchos puntos de contacto con la investigación socio-jurídica tradicional, sobre todo la de tipo empírico, en relación con los tribunales, tales como su función en el tratamiento de conflictos, el análisis cuantitativo y cualitativo de los asuntos que llegan a ellos, las características de las partes, los diversos factores que explican los modos de resolución de esas controversias, entre los cuales se encuentran la ideología y las preferencias políticas de los jueces constitucionales, así como la aceptación y el cumplimiento de las sentencias. También se ha agregado como tema de estudio más propiamente socio-jurídico el de las relaciones que se establecen entre los tribunales entre sí y entre éstos y otros operadores del derecho, como los abogados y los juristas académicos. Sin embargo, nos parece que sigue haciendo falta un planteamiento más riguroso, amplio e imparcial de las funciones de los tribunales constitucionales, como *instituciones políticas* y como *órganos jurídicos*, razón por la cual acudimos en el siguiente apartado, como ya se anunció, al esquema teórico propuesto por Niklas Luhmann y sus discípulos.

<sup>498</sup> Sobre esta cuestión existe ya una bibliografía inmensa. De ella puede citarse Bahdi (2002) y Ahdieh (2004).

<sup>499</sup> Véase, por ejemplo, Rautenbach y Du Plessis (2013). Sobre la comunicación entre tribunales constitucionales en general véase Ferrarese (2009).

<sup>500</sup> La expresión es de Anne-Marie Slaughter (2003). Véase también Slaughter (1994; 2000). En un sentido similar López Ayllón (2004) y Pérez Gómez (2014).

### III. LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES: ENTRE LA DIFERENCIACIÓN Y EL ACOPLAMIENTO ESTRUCTURAL DE POLÍTICA Y DERECHO

La teoría de la sociedad moderna de Niklas Luhmann toma como premisa la idea de “diferenciación funcional”, es decir, que dicha sociedad se caracteriza por estar constituida por sistemas sociales —como el político, el jurídico, el económico, el científico o el religioso— los cuales realizan, de manera autónoma, unos respecto de otros, una función particular para el conjunto de la sociedad.<sup>501</sup> La autonomía de estos sistemas sólo es de carácter operativo, es decir, que sus operaciones son propias y excluyentes de las de otros sistemas y se producen y reproducen a sí mismas (“autopoiesis”), pero ello no significa que no influyan unos en otros, ni que no existan estructuras comunes que regulen de modo específico su interrelación.

Luhmann habla de “acoplamientos estructurales” para referirse a aquellas estructuras que son comunes a dos sistemas que contribuyen a mantener la diferenciación entre ellos, especificando su interrelación, aunque cumplen tareas diversas al interior de cada sistema.<sup>502</sup> Pero lo que es más significativo es que, al mismo tiempo que limitan las posibilidades de interrelación externa y de operación interna, estas estructuras permiten a *ambos* sistemas *grados más elevados de libertad y de complejidad propias*, lo que acelera la dinámica interior de cada uno. Luhmann habla de un aumento de las “irritaciones” a las que los sistemas se exponen, tanto interna como externamente, como consecuencia de sus acoplamientos estructurales, irritaciones que desencadenan reacciones internas de cambio y ajuste al entorno.

A la luz del concepto anterior, no resulta difícil identificar los principales acoplamientos estructurales del sistema jurídico. Así, por ejemplo, entre los sistemas jurídico y económico, dicho acoplamiento se produce mediante las instituciones de la “propiedad” y los “contratos”,<sup>503</sup> mientras que entre el sistema jurídico y el político, esto se logra a través de la “Constitución”. La siguiente cita explica con amplitud esta idea:

---

<sup>501</sup> A partir de su obra *Soziale Systeme*, publicada originalmente en 1984, que desarrolla las bases teóricas de su teoría de la sociedad, Luhmann fue publicando en años subsiguientes, hasta su muerte en 1998, estudios específicos sobre los diversos sistemas funcionales mencionados (ciencia, economía, religión, arte, política, etcétera). El volumen sobre el sistema jurídico apareció en 1993 (Luhmann, 1993a). Una última síntesis de su pensamiento teórico puede encontrarse en Luhmann (1998).

<sup>502</sup> Luhmann (1993a, 440-495).

<sup>503</sup> Véase también el Capítulo I en este volumen.



Las constituciones existen, como conquistas reales y no sólo como meros textos, cuando se logra limitar a los canales previstos en la Constitución del Estado la influencia recíproca del derecho y la política, e incrementar las posibilidades en el marco de estos acoplamientos. Esta forma de acoplamiento estructural permite ver que se han excluido eficazmente otras posibilidades [como] ...la utilización de posiciones jurídicas en la economía (...) para la obtención de poder político; o el terror y la corrupción políticos. En la medida en que el sistema político, de un lado, y el jurídico, del otro, estén vinculados a través de un “poder de presión” privado, mediante el terror y la corrupción, ninguno de ellos puede alcanzar (...) un elevado nivel de complejidad. Entonces, a través de la Constitución se logra, mediante la *limitación* de las zonas de contacto en ambos lados, un *incremento enorme* de la irritabilidad recíproca —más posibilidades, para el sistema jurídico, de registrar decisiones políticas bajo la forma jurídica, pero también más posibilidades, para el sistema político, de utilizar al derecho para la implementación de la política. Para ambos lados el problema radica entonces en las formas estructurales a través de las cuales se pueda manejar ese elevado incremento de la variedad.<sup>504</sup>

A partir de esta cita hay que destacar, entonces, en que la función de la Constitución no es sólo negativa o restrictiva, sino también positiva o “promocional”, para utilizar el lenguaje de Norberto Bobbio. Lo más importante, sin embargo, es insistir en que se trata de una *función recíproca*, pero con un *sentido diferente* para cada uno de los sistemas. Para el sistema jurídico, la Constitución es una ley, la ley fundamental o suprema, y eso implica que, aunque posea sus particularidades, el derecho constitucional es una rama más del derecho, como el derecho civil o el penal. Conviene agregar, sin embargo, que Luhmann concibe a la Constitución como un *texto autológico*, es decir, que se percibe a sí mismo como parte del derecho, y por ello la Constitución se exceptúa de la regla conforme a la cual el derecho posterior sustituye al anterior, prevé sus propias reglas de modificación (o inmutabilidad) y establece quién o quiénes determinan si el orden jurídico secundario es conforme a ella o no.<sup>505</sup> Desde este punto de vista, el derecho se diferencia entre derecho constitucional y derecho ordinario, y el código binario del derecho basado en la distinción legal/ilegal tiene su equivalente —en relación con la Constitución— en la distinción constitucional/inconstitucional.

Para el sistema político, en cambio, la Constitución y el orden jurídico son un instrumento de la política, tanto en sentido estricto —es decir, cuando se utilizan para producir un cambio en la situación existente—

<sup>504</sup> Luhmann (1993a, 470-471; traducción de HFF).

<sup>505</sup> Luhmann (1993a, 473).

como en sentido *simbólico*, esto es, cuando no se produce tal cambio o no se tiene la pretensión de lograrlo. Esto último se traduce en la utilización “oportunistamente”<sup>506</sup> de la Constitución, sin que la política enfrente límites jurídicos, sino sólo de tipo político —por ejemplo, en términos de legitimidad de los partidos políticos ante la opinión pública— por recurrir a este modo de usarla. De hecho, el derecho y el dinero son los únicos instrumentos efectivos que el sistema político puede utilizar en la producción de decisiones colectivas obligatorias en el día a día de la convivencia social.

¿Cuál es el lugar que ocupan los tribunales constitucionales en este esquema teórico?

En primer lugar, Luhmann concibe a los tribunales en general como el *centro* del sistema jurídico, por oposición a la *periferia* constituida por la legislación y los contratos.<sup>507</sup> Se trata del centro, no porque tengan mayor importancia que las otras dos fuentes del derecho, sino porque cumplen dos funciones esenciales: primero, son los órganos encargados de garantizar la *clausura* del sistema jurídico, es decir, de que toda comunicación jurídica pueda enlazarse con otras comunicaciones jurídicas y no se pierdan en el vacío social, y esto se logra a través de la *prohibición de denegación de justicia*, lo que significa, en otras palabras, que solamente los tribunales están obligados a resolver, de la manera que sea, cualquier petición o asunto que se les presente, mientras que el legislador no está obligado a legislar ni los particulares a contratar; segundo, les corresponde ocultar la paradoja del sistema jurídico, consistente en el hecho de que las decisiones jurídicas no están determinadas por el derecho pasado, sino por una alternativa abierta hacia el futuro.

El segundo elemento importante que hay que mencionar en relación con la visión que tiene Luhmann de los tribunales es su carácter de *organización*.<sup>508</sup> La naturaleza organizada de los tribunales permite imponer a sus integrantes —a través del mecanismo de la membresía— una serie de obligaciones y responsabilidades que refuerzan la prohibición de denegación de justicia.<sup>509</sup> Pero las organizaciones son también sistemas sociales autopoieticos que están configurados por decisiones que existen solamente en tanto son comunicadas.<sup>510</sup>

<sup>506</sup> No utilizamos aquí este calificativo en un sentido peyorativo.

<sup>507</sup> Luhmann (1993a, 297 y ss.).

<sup>508</sup> Véase también el Capítulo VI en este volumen.

<sup>509</sup> El otro mecanismo que refuerza esta prohibición es la *profesión*. Véase también el Capítulo VI en este volumen.

<sup>510</sup> Luhmann (2000c, 39 y ss.).

Si aplicamos todo lo anterior a los tribunales constitucionales, veremos con claridad lo siguiente:

- Que se trata de tribunales en sentido estricto y que por ello forman parte del centro del sistema jurídico, no del centro del sistema político
- Que como cualquier otro tribunal, se trata de organizaciones cuya función se despliega a través de la producción de decisiones que utilizan el código binario del sistema jurídico (en este caso: constitucional/inconstitucional)
- Que su operación tiene como referente al acoplamiento estructural entre derecho y política configurado por la Constitución, con efectos sobre ambos sistemas

De hecho, Luhmann encuentra que los tribunales constitucionales, junto con los bancos centrales del sistema económico, merecen particular atención como organizaciones especiales y en cierto modo “extravagantes”, en las cuales “se expresa de manera concentrada el problema del acoplamiento estructural”, bajo condiciones de independencia política.<sup>511</sup> Vale la pena citar en extenso lo que esto significa:

Estas organizaciones no funcionan, como el rostro de Jano, bajo la condición de una doble lealtad. Tampoco han sido concebidas como instituciones para compensar presiones, de modo que unas veces gana uno de los sistemas funcionales y, en otras, el otro, sino que constituyen la organización cúspide de uno de los sistemas acoplados, a saber, el sistema jurídico y el sistema económico. Esto presupone, a su vez, que los sistemas funcionales se ordenan conforme al modelo de diferenciación en centro y periferia, es decir, que constituyen, cada uno, una jerarquía central —el sistema judicial y el sistema bancario— a partir de la cual otros ámbitos del sistema funcional pueden tratarse como periferia. Bajo esta condición previa puede la cúspide del sistema central jerárquico, precisamente el tribunal constitucional o el banco central, operar como organización cúspide del sistema, sin impartir instrucciones, es decir, sin poder gobernar.<sup>512</sup>

Más aún, estas organizaciones son autorreferentes y poseen “autocompetencia”, lo que significa, en el caso de los tribunales constitucionales, que su tarea de interpretación y aplicación del texto de la Constitución se refiere también a la extensión de sus propias facultades, y en particular a la cues-

<sup>511</sup> Luhmann (2000c, 398).

<sup>512</sup> Luhmann (2000c, 398; trad. HFF).

tión de si pueden declarar como inconstitucionales y, por tanto, como inválidas, las leyes democráticamente aprobadas en el sistema político. Dicho en otros términos: para Luhmann es evidente que un tribunal constitucional tiene que considerar los efectos y consecuencias políticos de sus decisiones y, en particular, no llevar su propia lógica hasta el extremo de provocar un caos político y jurídico a través de sus resoluciones.<sup>513</sup>

En esta caracterización nos parece de particular interés la afirmación de Luhmann de que los tribunales constitucionales, aunque constituyen la cúspide del sistema judicial, no son su órgano de gobierno, ni lo controlan mediante instrucciones y mandatos, como si se tratara de un aparato burocrático de carácter estrictamente jerárquico. De ahí se deriva la pertinencia del *enfoque comunicativo* para estudiar las relaciones entre tribunales, y en particular el modo en que los tribunales constitucionales y supremos ejercen su autoridad y su influencia en el interior de la jerarquía judicial.<sup>514</sup>

El primer aspecto en este ámbito que cabe examinar es la función de la *argumentación judicial*. Desde un punto de vista jurídico, la argumentación tiene el objetivo de encontrar y desarrollar “buenas razones” que den sustento a los fallos, pero desde una perspectiva puramente operativa y comunicativa, las sentencias judiciales pueden ser perfectamente válidas aún si la argumentación no es convincente e incluso si es inexistente. Por ello, Luhmann distingue dos clases de operaciones del sistema jurídico: las *disposiciones*, que modifican el estado de validez del derecho (en este caso: los puntos resolutivos de un fallo) y las *argumentaciones*, que no lo hacen.<sup>515</sup> La función de éstas es distinta y está relacionada con el hecho de que el sistema jurídico es un sistema dinámico en el que hay que combinar la *continuidad* (las cadenas de validez de las operaciones jurídicas) con el *cambio* en los elementos del sistema.<sup>516</sup> O en términos más técnicos: la argumentación tiene el propósito de combinar y articular *información* o *variedad* (cambio) con *redundancia* (continuidad), es decir, insertar el derecho nuevo (nuevas disposiciones o nuevas interpretaciones) en el derecho existente, a fin de generar certidumbre en el sentido de que se trata de operaciones de uno y el mismo orden jurídico.

<sup>513</sup> Luhmann (2000c, 399).

<sup>514</sup> Damos por sentado de que el jerarquía judicial tiene puntos de contacto y similitudes con un aparato burocrático de tipo administrativo, pero también importantes diferencias. De entrada, un tribunal de alzada no es superior de un tribunal inferior en un sentido burocrático-administrativo, aunque pueda revisar, revocar y modificar las resoluciones de este último. En sentido estricto, cada tribunal y cada juzgado es depositario pleno de la función judicial (es decir, del “Poder Judicial” entero) y solamente hay diferencias en cuanto a las facultades propias de cada instancia y su alcance en relación con las de otros órganos jurisdiccionales.

<sup>515</sup> Véase Luhmann (1993, 338 y ss.; 1998b).

<sup>516</sup> Se trata también de una cuestión central en la teoría del derecho.

A la luz de lo anterior, resulta evidente que la argumentación a cargo de los tribunales constitucionales tiene especial relevancia, al menos por dos razones: primero, por su visibilidad y su posición jerárquica en el sistema judicial, y segundo, por la naturaleza cada vez más acelerada del cambio jurídico en general, y del constitucional en particular. Este cambio se expresa tanto en la elaboración de nuevas interpretaciones sobre disposiciones ya existentes (por ejemplo, del principio de igualdad), pero también mediante la modificación o sustitución de los preceptos constitucionales mismos. En este caso, la argumentación tiene que remontarse a un plano *supraconstitucional*, a fin de justificar que se trata de la misma Constitución (concretamente: que no se ha aprobado una reforma inconstitucional) y que el cambio se inserta, ya sea en las tendencias evolutivas propias del ordenamiento constitucional respectivo, o bien, que el cambio debe entenderse en el marco de un modelo constitucional más general que tiene prevalencia en una región y en un momento histórico determinados (el constitucionalismo latinoamericano contemporáneo, por ejemplo).

En relación con la posición jerárquica de los tribunales constitucionales en el aparato judicial, la naturaleza de las argumentaciones como operaciones que no cambian el estado del derecho impediría, en principio, que pudieran tratarse como obligatorias, es decir, que cada órgano judicial estaría en plena libertad de decidir y argumentar en función de las características de cada uno de los asuntos de que conoce. Sin embargo, en la realidad los tribunales inferiores tienden a seguir las orientaciones argumentativas de los superiores, ya sea porque les reconocen informal o implícitamente algún tipo de autoridad (moral, jurídica, política)<sup>517</sup> o porque existe algún principio o doctrina —como la del precedente o “*stare decisis*”— que les confiere algún grado de obligatoriedad formal a sus pronunciamientos.<sup>518</sup> Pero aún en este último caso no hay que perder de vista que dicha “obligatoriedad” tampoco lo es en sentido de las “disposiciones” que habla Luhmann. Tan es así, que aún los precedentes considerados obligatorios nunca excluyen del todo la libertad del juzgador que los aplica, ya sea porque considere que

---

<sup>517</sup> Glenn (1987) habla, para referirse a esta situación, de “*persuasive authority*” (“autoridad persuasiva”), es decir, una autoridad que concita adhesión sin que sea formalmente obligatoria. Este tipo de autoridad puede emplearse para justificar el uso amplio de fuentes de derecho no obligatorias y no nacionales. Para Glenn, se trata de un tipo de autoridad que funciona como límite a la conducta arbitraria y que en muchos casos puede ser más efectiva que el derecho obligatorio, pero no persuasivo (p. 264).

<sup>518</sup> Por ejemplo, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere obligatoriedad, para todos los tribunales inferiores, a los razonamientos de la Suprema Corte de Justicia en sus resoluciones sobre controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.

los hechos del caso son diferentes de manera relevante (lo que la doctrina angloamericana denomina “*distinguishing*”) o porque no pretenden tener tal fuerza o autoridad (por ejemplo,<sup>519</sup> por tratarse de “*obiter dicta*”). En todo caso, como pone de relieve Martin Shapiro, la doctrina del precedente obligatorio (“*stare decisis*”) tiene su ancla en la necesidad de redundancia, así como de prevención y corrección de errores y de ruido en los mensajes complejos y ambiguos que circulan dentro del sistema judicial. Podría esperarse que a mayores niveles de información o variedad (cambio), haya mayor necesidad de reforzar la redundancia (por ejemplo, para lograr uniformidad en los fallos judiciales), bajo el riesgo de que disminuya la capacidad de la organización judicial para innovar y adaptarse a las nuevas circunstancias.<sup>520</sup> Aquí es donde se vuelve relevante el llamado “diálogo judicial” como mecanismo voluntario de coordinación y cooperación entre jurisdicciones, según se verá más adelante.

Resulta interesante constatar que existen bastantes estudios y reflexiones socio-jurídicas, inclusive de carácter empírico, que se ocupan de los modos en que los jueces y tribunales ejercen autoridad y difunden comunicativamente sus fallos, tanto al interior como al exterior de la jerarquía judicial. Su importancia radica en que constituyen otros tantos estímulos para plantear de manera más sistemática y completa las relaciones entre los tribunales constitucionales y el resto de los órganos que componen un sistema judicial. Aquí ofrecemos algunos ejemplos:

Si exploramos los mecanismos de *comunicación interna* del aparato judicial, éste funciona bajo el supuesto de que los tribunales inferiores tienen que seguir los precedentes y criterios de los superiores, de conformidad con una concepción jerárquica estricta. Sin embargo, ¿es posible imaginar un modelo en el que —sin eliminar la relación jerárquica— el tribunal inferior se adelante al criterio del superior, mediante una predicción razonable del probable fallo de este último?<sup>521</sup> De ocurrir esto, ¿es que en verdad el tribunal inferior ha sido atinado en su predicción, o sucede también que su fallo acaba convirtiéndose en una especie de *profecía autocumplida* que influye de algún modo en la eventual sentencia del superior? En tal caso, queda en evidencia que los procesos comunicativos judiciales son circulares —como lo

---

<sup>519</sup> Shapiro (1972) ofrece un análisis socio-jurídico del precedente con base en la teoría de la comunicación, utilizando los conceptos de información (o variedad) y redundancia que también emplea Luhmann.

<sup>520</sup> Shapiro (1972, 129).

<sup>521</sup> Así Caminker (1994), quien considera que las implicaciones de las relaciones jerárquicas entre tribunales no se agotan en el esquema tradicional de los tribunales inferiores que siguen fielmente los criterios y precedentes de sus superiores.

supone Luhmann respecto del sistema jurídico en su conjunto—, de modo que *todos* los fallos judiciales pueden influir potencialmente —de manera positiva o negativa— en *todos* los demás (incluyendo los de otras jurisdicciones), mientras que la jerarquía no parece otra cosa que un esquema selectivo y simplificador impuesto a la organización judicial por razones políticas.

En un sentido similar, cabe preguntar cuándo y cómo los tribunales inferiores se apartan de los criterios de los superiores. Desde luego no se trata de una pregunta fácil de responder, ni desde el punto de vista teórico ni del empírico, pero existen intentos por definir modelos descriptivos y predictivos para abordarla. En este sentido se ha propuesto el concepto de “espacio judicial común”, lo cual requiere el desarrollo de medidas e indicadores válidos y confiables para situar a los tribunales superiores y sus inferiores en un mismo espacio de política, el cual se define en términos ideológicos con base en los votos dictados por sus integrantes.<sup>522</sup>

Otros estudios se ocupan de determinar los factores que hacen que los precedentes judiciales *adquieran relevancia* y *sean usados y citados por los tribunales*. Al respecto, hay diversas estrategias para medir esa relevancia. Por ejemplo, se puede tratar de medir la cantidad de veces que los precedentes han sido citados por distintos tribunales o, alternativamente, se puede determinar qué tanto son efectivamente aplicados tales precedentes.<sup>523</sup> Y entre los factores que pueden influir en la autoridad y uso de un precedente, además de la importancia y el prestigio de la jurisdicción de que se trate, el *lenguaje* que utilizan los fallos puede ser uno de los factores que influyen en la autoridad que ejercen los fallos judiciales.<sup>524</sup>

Por último, es posible tratar de identificar el conjunto de factores que determinan que se pueda considerar a un alto tribunal o un tribunal supranacional como “efectivo” en su papel orientador de la función judicial ejercida por órganos inferiores. Algunos de estos factores se encuentran bajo el control del tribunal; otros no. Entre los primeros se encuentran varios que tienen naturaleza comunicativa, como la “audiencia” a la que se dirigen preferentemente (más allá de las partes concretas en un caso), el “incrementalismo” en las soluciones adoptadas, la forma y la calidad del razonamiento jurídico, incluyendo el lenguaje utilizado, la referencia a precedentes de otros tribunales similares (“diálogo judicial” y “fertilización cru-

<sup>522</sup> Véase Epstein, Martin, Segal y Westerland (2007).

<sup>523</sup> Véase, por ejemplo, Hitt (2016), quien analiza la utilización de precedentes en la judicatura federal de los Estados Unidos entre 1940 y 2010.

<sup>524</sup> Véase Hume (2009).

zada”) y la forma externa de los fallos (por ejemplo, la posibilidad de votos disidentes).<sup>525</sup>

Por lo que toca a la *comunicación externa* de los tribunales, se ha estudiado, en primer lugar, el seguimiento de precedentes entre tribunales pertenecientes a organizaciones judiciales no relacionadas jerárquicamente entre sí. Así, por ejemplo, se ha mostrado que, en materia de responsabilidad civil (*tort law*), la Suprema Corte de los Estados Unidos y los tribunales británicos se comportan como si fueran una sola organización judicial, caracterizada por un proceso decisonal descentralizado, no jerárquico y coordinado, lo cual solamente se puede explicar a través de un “flujo masivo y visible de mensajes entre ellos”, mensajes de naturaleza confirmatoria que son canalizados en parte por los litigantes, los cuales intentan convencer a los órganos de decisión que todos los demás se encuentran en una misma línea jurisprudencial. El resultado es una forma extrema de incrementalismo en un contexto adverso al cambio que minimiza o suprime las diferencias entre los órganos decisores, o bien, las mediatiza rápidamente mediante la solicitud a éstos de que realicen pequeños cambios que los aproximen a los demás órganos decisores.<sup>526</sup> En esta línea podemos mencionar otros estudios sobre la circulación de precedentes entre las Supremas Cortes de los estados en los Estados Unidos<sup>527</sup> y en Australia.<sup>528</sup>

Desde luego, los tribunales también establecen comunicación con *otros actores políticos y sociales*, pues de ello depende en buena medida su imagen y su legitimidad; ello implica diversas estrategias de comunicación y difusión de sus fallos.<sup>529</sup> Sobre ello existen numerosos e importantes estudios, algunos ya citados en apartados anteriores, sobre todo respecto de los órganos legislativos. Al respecto conviene considerar que si bien los fallos de tribunales constitucionales son últimos y definitivos, no lo son en cuanto pueden desencadenar nuevos procesos y reacciones políticos que, eventualmente, regresen a la jurisdicción constitucional. En este sentido, lo que no parece tomarse suficientemente en cuenta es el proceso comunicativo contrario, esto es, el que parte de la sociedad hacia los tribunales y que permite que éstos perciban y tomen en cuenta los intereses, demandas y expectativas de

---

<sup>525</sup> Este análisis lo han hecho Helfer y Slaughter (1997), de forma comparada, para el Tribunal Europeo de Justicia y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, mediante una lista (*checklist*) de factores que pueden utilizarse para el análisis de otros órganos jurisdiccionales.

<sup>526</sup> Shapiro (1972, 130-131).

<sup>527</sup> Caldeira (1985).

<sup>528</sup> Smyth y Mishra (2011).

<sup>529</sup> Para el caso de la Suprema Corte de Justicia en México después de la reforma de 1994, véase Staton (2010).



los actores sociales y de sus “audiencias” particulares. Se trata de una cuestión más amplia que la implicada por el concepto de “acceso a la justicia”.

En síntesis: la naturaleza y la posición particulares de los tribunales constitucionales sugieren incorporar a su estudio no solamente los aspectos políticos y sociales más visibles de su funcionamiento, sino también su condición de *tribunales en sentido estricto*, para lo cual el concepto de *comunicación*, tanto hacia el interior como el exterior del sistema judicial, parece ser particularmente fructífero y tiene todavía gran potencial para un mayor desarrollo de los estudios socio-jurídicos sobre la jurisdicción constitucional en un entorno democrático.

#### IV. RECAPITULACIÓN Y CONCLUSIONES

En los apartados anteriores hemos visto que la vinculación estrecha pero circunstancial entre el surgimiento de los tribunales constitucionales y el establecimiento o recuperación de un régimen democrático en muchos países<sup>530</sup> ha condicionado la perspectiva política que asume la mayoría de los estudios sociales que existen sobre el tema. Hemos apreciado, igualmente, que existen otros aspectos de los tribunales constitucionales, *como tribunales*, esto es, como instituciones del sistema jurídico, que ameritan igual atención y que podrían tomar como eje teórico y conceptual el concepto de *comunicación*, en vista de que la función y la ubicación de tales tribunales como cúspide del sistema judicial no equivale a la de un dirigente burocrático que busca asegurar la obediencia y el control estricto del aparato que le está subordinado. El mismo concepto es de utilidad para abordar las relaciones de estos tribunales con otros órganos judiciales de jurisdicciones distintas (“diálogo judicial”), así como con los actores sociales y políticos de su entorno, pues no hay duda de que su autoridad y, por tanto, su legitimidad política y social depende, en buena medida, de la *comunicación recíproca* que se establezca en torno a la función de la jurisdicción constitucional en una sociedad determinada. Por último, hemos considerado algunos estudios ejemplares que podrían servir de impulso y modelo para profundizar en este tipo de investigación. En los párrafos que siguen, por tanto, agregamos algunas reflexiones adicionales sobre el papel de los tribunales constitucionales en un ambiente democrático y como órganos cúspide del sistema judicial.

---

<sup>530</sup> La conexión entre tribunales (constitucionales) y democracia tiene implicaciones teóricas más profundas si, como afirma Luhmann, la democracia podría concebirse en cierto modo como consecuencia de la positivización del derecho y de la posibilidad de modificarlo en todo tiempo. Luhmann (1993a, 471).

En primer lugar, la función general de un tribunal constitucional en un régimen democrático consiste en una operación de *doble transformación*: primero, de los intereses y los disensos sociales, en directivas y lineamientos para las operaciones internas del sistema jurídico; segundo, de los requerimientos de generalización y congruencia internas del sistema jurídico, en valores y lineamientos generales para la política.<sup>531</sup> Ello ocurre bajo la premisa que el tribunal no obstaculice innecesariamente ni las operaciones del sistema político ni las del sistema jurídico. En el primer caso hablamos de “*judicial self-restraint*” o de “autolimitación judicial”, y en el segundo, de “especialización en cuestiones constitucionales”. Dicho en otros términos: la efectividad de los tribunales constitucionales está condicionada no sólo por el respeto a la autonomía de la política —es decir, en primer término, a la del legislador— sino también por el de la autonomía del derecho ordinario. Respetar la autonomía del legislador significa, por un lado, no restringir innecesariamente las posibilidades de hacer política con el derecho, pero por el otro, no crear expectativas excesivas que la política no pueda satisfacer.<sup>532</sup> Respetar la autonomía del derecho ordinario significa limitar la “constitucionalización del ordenamiento” a intervenciones puntuales, eficaces y selectivas, de modo que las demás ramas del ordenamiento puedan desarrollarse en lo posible de acuerdo con su propia lógica interna. Se trata de mantener, pues, la diferenciación entre “derecho constitucional” y “derecho ordinario”.

El planteamiento anterior confiere otra dimensión al problema del llamado “activismo judicial”, pues queda claro que el activismo puede dirigirse tanto hacia la política como hacia el interior del sistema jurídico mismo. En este sentido, en un momento determinado puede resultar conveniente y hasta necesario un “activismo judicial” dirigido más a lograr la actualización del ordenamiento jurídico bajo criterios de constitucionalidad, y menos hacia la limitación excesiva o inoportuna de la política.

Resulta evidente que una condición previa indispensable para que los tribunales constitucionales puedan cumplir las funciones arriba apuntadas es la diferenciación y la autonomía efectivas del sistema jurídico respecto

---

<sup>531</sup> Esto equivale a hablar, como lo han hecho otros autores, de “politización de la justicia” y de “judicialización de la política”, respectivamente. Véase, por ejemplo, Dressel (2010).

<sup>532</sup> Esto no quiere decir, claro está, que la jurisdicción constitucional no imponga exigencias y limitaciones efectivas al sistema político, pues entonces no estaría cumpliendo con sus funciones normativas. Sin embargo, se trata de un problema especialmente agudo en relación con los derechos fundamentales de carácter social; de ahí la intensa discusión sobre su “justiciabilidad”.

del sistema político. Como sostiene Luhmann, la existencia de una Constitución que sea una estructura social efectiva y no un mero trozo de papel, exige la exclusión de la corrupción, el terror y la violencia como instrumentos de la política, así como una relativa inmunidad frente a las presiones políticas y económicas encaminadas a falsear o distorsionar las operaciones internas del sistema jurídico y su clausura operativa.

Desafortunadamente, en la mayoría de los países en desarrollo esta condición previa no se cumple, o sólo de una manera insuficiente.<sup>533</sup> La recurrencia del tema de la independencia judicial, así como el constante acoso político que han sufrido y sufren los jueces constitucionales en América Latina (piénsese en la destitución de dos jueces constitucionales del Perú que se negaron a avalar la posible reelección del presidente Fujimori en el año 2000, pero hay otros ejemplos similares en la región), son un indicio evidente de que el poder político y el económico todavía son capaces de distorsionar severamente y de interrumpir la dinámica de la intervención judicial en las cuestiones jurídico-constitucionales.

Se trata, por supuesto, de una condición fáctica que no pueden crear ni garantizar los propios tribunales constitucionales, pero a la que sí pueden contribuir mediante una visión de largo plazo de su propia función estabilizadora en el entramado político-institucional. Dicha condición depende, en primer lugar, de un proceso de democratización y pluralización política efectivas, como el que ha ocurrido en México en las últimas tres décadas. En efecto, el reciente proceso de cambio político y jurídico en nuestro país se puede interpretar como proceso de creciente autonomía y diferenciación del sistema jurídico respecto de la política.<sup>534</sup> Aunque la creciente pluralidad política conduce necesariamente a un nivel más elevado de controversia y negociación en la elaboración de las leyes, este incremento en la politización de la legislación tiende a tomar un cauce institucional y a encontrar su árbitro último en la jurisdicción constitucional, la cual somete el conflicto político a la influencia racionalizadora y despolitizadora de los procedimientos judiciales.

---

<sup>533</sup> “...en muchos países en desarrollo se puede observar que las constituciones sirven casi sólo como instrumento de la política simbólica, porque no se ha logrado la clausura operativa del sistema jurídico y su aislamiento frente a la influencia directa de la política y otros poderes sociales. Pero inclusive en ese caso es reconocible el modelo moderno del acoplamiento estructural, si bien solamente como apariencia verdadera (es decir, funcional). El uso meramente simbólico de las constituciones le sirve a la política para operar como si el derecho la limitara y la irritara, dejando las verdaderas relaciones de poder a la comunicación de los *insiders*” (Luhmann, 1993a, 478; traducción de HFF). Desde una perspectiva luhmanniana, Neves (1992) desarrolla esta idea respecto de Brasil.

<sup>534</sup> Véase Fix-Fierro y López Ayllón (2001; 2002).

Una vez que existen condiciones mínimas de diferenciación y autonomía entre política y derecho, la jurisdicción constitucional puede contribuir, como ya se ha dicho, a su propia estabilidad y a la del conjunto de las instituciones. En este sentido, los tribunales constitucionales tienden actuar de tal modo que, dentro del marco constitucional, se amplíen los “intervalos de tolerancia” de los diversos actores políticos, mediante decisiones relativamente equidistantes de las “preferencias ideales” de cada uno de estos actores.<sup>535</sup> Sólo de esta manera son capaces de generar un nivel de legitimidad tal que les permita también perseguir políticas propias innovadoras, aunque resulten ocasionalmente controvertidas o impopulares.

En segundo término, la interpretación y la argumentación jurídicas son los modos de comunicación de los tribunales constitucionales con la jurisdicción ordinaria, con la doctrina y con los demás operadores del sistema jurídico, incluyendo a los ciudadanos. La teoría constitucional ha señalado, con razón, de que a pesar de que la jurisprudencia de los tribunales constitucionales tenga fuerza vinculante formal, su *autoridad* y su *influencia* reales dependen, en última instancia, de un *proceso de persuasión* que se realiza mediante la *argumentación racional*. Al mismo tiempo, la jurisdicción constitucional está expuesta a las “irritaciones” provenientes del resto de los agentes jurídicos: piénsese, por ejemplo, en la crítica doctrinal de las sentencias de los jueces constitucionales, las que se convierten así, desde el punto de vista argumentativo, en “penúltimas palabras”, o bien, en los “*amici curiae*” como forma de participación de la sociedad en el debate constitucional judicial. En relación con la jurisdicción ordinaria, contamos con el mecanismo de la llamada “cuestión de inconstitucionalidad”, que otorga a los jueces ordinarios un papel nada despreciable en la identificación y definición de problemas jurídicos relevantes para ser planteados ante la jurisdicción constitucional.

El aspecto de la articulación de la jurisdicción constitucional con el resto del sistema jurídico, y especialmente con la jurisdicción ordinaria, ha sido intensamente analizado por la doctrina jurídica, pero no ha sido suficientemente abordado por los estudios socio-jurídicos. Ello resulta sorprendente, pues justamente la interacción de la jurisdicción constitucional con los demás operadores jurídicos y sociales ofrece un campo ideal para la explicación socio-jurídica. Así, por ejemplo, la “cultura constitucional”, es decir, las opiniones y percepciones que tienen los ciudadanos sobre la Constitución y los valores constitucionales, constituye un factor que probablemente influye, además de los factores políticos, en la orientación general de las decisiones

<sup>535</sup> Epstein *et al.* (2001). Véase también Ríos-Figueroa (2016).

de la jurisdicción constitucional.<sup>536</sup> De manera más general, resulta razonable la hipótesis de que los jueces constitucionales no sólo responden a sus propias preferencias ideológicas y políticas, sino a una variedad de audiencias, entre las que destaca la conformada por jueces, abogados y académicos.<sup>537</sup> También debe ser posible establecer una correlación entre el grado de innovación que despliega un tribunal constitucional y la densidad y el nivel técnico de la doctrina constitucional que le da soporte.

En resumen: la contribución de los tribunales constitucionales a la consolidación democrática no sólo depende de factores políticos, sino de los vínculos y articulaciones recíprocos que aquéllos establezcan con los demás tribunales (incluyendo las jurisdicciones internacionales o supranacionales), con la doctrina jurídica y con los ciudadanos, de modo que la “irritación” mutua entre el derecho constitucional y las demás ramas del ordenamiento se traduzca en una vida política y jurídica más rica y más acorde con las crecientes necesidades de una sociedad cada vez más plural y tendencialmente más democrática.

---

<sup>536</sup> Desde el lado de la teoría constitucional, Peter Häberle (2001) ha insistido en la importancia de la “cultura constitucional” y de la que llama “sociedad abierta de los intérpretes constitucionales” en el devenir de los ordenamientos constitucionales.

<sup>537</sup> Véase Baum (2006).

## CAPÍTULO VI

### LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA ENTRE PROFESIÓN Y ORGANIZACIÓN

Justice is a machine that, when someone has given it the starting push, rolls on of itself.

John GALSWORTHY\*

#### I. INTRODUCCIÓN

Los Consejos de la Judicatura —o de la Magistratura— son una institución relativamente nueva en el ámbito del derecho comparado, ya que empiezan a difundirse a partir de su introducción en las Constituciones francesa de 1946 e italiana de 1948, aunque tienen antecedentes en España y en Italia que se remontan a fines del siglo XIX.<sup>538</sup> Hasta antes de la reforma constitucional de diciembre de 1994, que creó los Consejos de la Judicatura Federal y del Distrito Federal, dicha institución era prácticamente desconocida en México, salvo algunos antecedentes aislados en los ordenamientos de dos estados del norte la República (Sinaloa y Coahuila).<sup>539</sup>

Sin duda se trata de una institución susceptible todavía de muchos cambios y experimentos, incluso en los países europeos, donde goza de

---

\* En Reay-Smith (1992, 64) (“La justicia es una máquina que, cuando alguien le ha dado el empujón inicial, empieza a rodar por sí misma”).

<sup>538</sup> Fix-Zamudio (1997).

<sup>539</sup> Los estados de Sinaloa y Coahuila introdujeron el Consejo de la Judicatura en sus Constituciones en el año de 1988, como órganos con facultades relativamente limitadas en materia de propuesta y de dictamen de los nombramientos de jueces y magistrados, así como de vigilancia y defensa de la independencia judicial. Véanse los artículos 94 y 97 de la Constitución del Estado de Sinaloa, reglamentados por los artículos 79 y 80 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado (1995), así como los artículos 143 y 146 de la Constitución del Estado de Coahuila, reglamentados por los artículos 56 a 60 de la correspondiente Ley Orgánica del Poder Judicial (1990). La reforma constitucional de diciembre de 1994 les permitió a las entidades federativas otorgar funciones más amplias a sus respectivos Consejos de la Judicatura, y así lo ha hecho la mayoría de ellas que han establecido la institución.

mayor tradición.<sup>540</sup> Esto se debe a que incide en aspectos delicados, no sólo del funcionamiento de la profesión y los órganos judiciales, sino también de las estructuras del poder político. Todavía está por realizarse un estudio jurídico comparado, sistemático y completo, sobre las características comunes, pero también sobre las grandes variaciones en estructura y funciones de los distintos Consejos de la Judicatura hoy existentes, tarea que sin duda se dificulta por el gran dinamismo de la materia, aunque ya existen trabajos que avanzan de manera importante en esta dirección desde una perspectiva informada por la ciencia social, particularmente por el análisis económico.<sup>541</sup>

Este trabajo pretende plantear y dar respuesta, respecto de los Consejos de la Judicatura, a ciertas preguntas previas, propias de la sociología y la política jurídicas: ¿cuál es la razón primordial de la existencia de dichos Consejos? ¿Cuáles son las causas generales y particulares que influyen en su composición y facultades? ¿De qué manera inciden en el ejercicio de la profesión judicial y sobre el funcionamiento de los tribunales?

Las respuestas a estas preguntas son importantes, porque de otro modo no resulta fácil entender la justificación básica de la institución, ni sus aspectos particulares, como puede ser la conveniencia de que formen parte de los Consejos miembros de la profesión jurídica que no sean jueces. A modo de tesis, podemos adelantar un par de ellas:

- La razón primordial del origen y la existencia de los Consejos de la Judicatura reside en el acrecentamiento de la *independencia profesional y la autonomía organizacional* de jueces y tribunales, ya sea porque se requiera reforzar el peso institucional de la judicatura, o bien, porque los modos de selección de los jueces o el funcionamiento interno de los tribunales sean insatisfactorios y deficientes.
- La naturaleza, composición y funcionamiento de los Consejos de la Judicatura se vinculan estrechamente, por un lado, con el papel que la tradición jurídica continental europea asigna a los jueces, y, en general, con la organización y el ejercicio de la profesión jurídica

---

<sup>540</sup> Los Consejos de la Judicatura de Francia, Italia, España y Portugal, principalmente, han experimentado importantes cambios en cuanto a composición y funciones. En América Latina ha habido también una amplia experimentación; así, por ejemplo, el Perú ha creado y reformado la institución en tres ocasiones (1969-1979-1993), hasta su disolución y sustitución, mediante reforma constitucional de 2018, por una Junta Nacional de Justicia. Véase Fix-Zamudio y Fix-Fierro (1996).

<sup>541</sup> Véanse, por ejemplo, Garoupa y Ginsburg (2008; 2009; 2017).

conforme a dicha tradición; por el otro, con las circunstancias políticas y sociales particulares de cada país.<sup>542</sup>

En relación con la primera tesis conviene matizarla y agregar que, en realidad, los Consejos tienen el propósito de *equilibrar la independencia con la responsabilidad y el control del comportamiento judicial*. Dicho balance dependerá de la situación concreta de cada ordenamiento, dependiendo de si lo que se requiere es reforzar el uno o el otro polo de la ecuación; ello explicaría las constantes reformas a la institución en muy diversos países, incluyendo aquellos en donde ha tenido su origen y principal desarrollo. Nuno Garoupa y Tom Ginsburg lo explican así:

Es nuestra opinión que las reformas al nombramiento y la gestión judiciales que observamos dentro y entre países reflejan la tensión dialéctica entre la necesidad de despolitizar a la judicatura y la tendencia hacia la judicialización de la política. La independencia es necesaria para proveer los beneficios de la decisión judicial; una vez que obtienen independencia, los jueces sirven para resolver un amplio rango de controversias más importantes; pero en la medida en que se confiere a la judicatura más y más tareas surge la presión a favor de una mayor responsabilidad, porque la judicatura asume más funciones correspondientes a los procesos democráticos.<sup>543</sup>

Desde luego, a partir de esta perspectiva política y sociológica es posible elaborar uno o varios esquemas teóricos para explicar el surgimiento, composición, atribuciones y funcionamiento de los Consejos de la Judicatura. Garoupa y Ginsburg, por ejemplo, recurren al análisis económico y en función de él proponen una explicación basada en la relación entre “principal” y “agente”. De acuerdo con ella, los Consejos son mecanismos que tienen el objetivo de mantener la relación entre el “principal”, esto es, la sociedad, y sus “agentes”, en este caso, los jueces. El dilema de esta relación está en lograr que los “agentes” se comporten en concordancia con los intereses del “principal”, pero ello no es sencillo, porque los primeros cuentan con ventajas derivadas de su posición (por ejemplo, más información) y tienen claros incentivos para perseguir y maximizar sus propios intereses, en lugar de ajustarse al mandato del segundo. Por tanto, los Consejos cumplen una función de intermediación que consiste tanto en el ejercicio de vigilancia y disciplina sobre los agentes, como de aislamiento y filtrado de las influencias

---

<sup>542</sup> Véase Garoupa y Ginsburg (2008) sobre las variaciones en la composición, estructura y funciones de los Consejos en una perspectiva comparada.

<sup>543</sup> Garoupa y Ginsburg (2008, 18).



políticas externas, a fin de que los agentes puedan cumplir adecuadamente (de manera independiente) con la tarea que les ha asignado la sociedad.<sup>544</sup>

El presente ensayo se apoya en un esquema teórico algo distinto, basado en la diferencia y la tensión que existe entre “profesión” y “organización”. Se trata de una tensión que existe en todo sistema judicial y corresponde hasta cierto punto —pero no es del todo equivalente— a la tensión entre “independencia” y “responsabilidad” de la que hemos hablado. En efecto, en las condiciones de la sociedad contemporánea, la función judicial sólo puede ejercerse a partir de un aparato organizado, pero en este caso la “organización” no tiene sólo el propósito de vigilancia y control, sino de hacer posible también la independencia, en la medida en que define y hace efectivas las normas y las condiciones para el ejercicio profesional del juzgador. La tesis es entonces que los Consejos de la Judicatura han surgido —como mecanismo “reflexivo”, es decir, como “organización de la organización”— para contribuir al manejo de esa tensión en aquellos aparatos judiciales que han alcanzado un cierto grado de complejidad.

En vista de lo antes dicho, el trabajo se divide en tres partes. La primera (II., *infra*) hace referencia, en forma esquemática, a los tribunales —y al aparato judicial en su conjunto— como organizaciones profesionales, así como a la creciente importancia de la función judicial misma y, por consiguiente, a la de ambas dimensiones (III., *infra*). La segunda explora, también de manera genérica, cuáles puedan ser las principales consecuencias de la existencia de los Consejos de la Judicatura en las citadas dimensiones (IV., *infra*). Por último, se ofrecen algunas breves reflexiones finales (V., *infra*).

## II. LOS TRIBUNALES COMO ORGANIZACIONES PROFESIONALES<sup>545</sup>

### 1. *Profesión y organización*

Si tomamos una definición amplia del concepto de organización,<sup>546</sup> concluiremos que los tribunales son, sin duda, organizaciones, pues constituyen un

<sup>544</sup> Garoupa y Ginsburg (2009, 61 y ss.).

<sup>545</sup> Este apartado se apoya en Fix-Fierro (2006, cap. IV).

<sup>546</sup> Por ejemplo, Jacob (1976, 156), todas las organizaciones comparten las siguientes características: estructura, metas comunes y formas estandarizadas de trabajar su materia prima para alcanzar esas metas. Sobre las ventajas de aplicar los enfoques de la teoría de la organización a los tribunales, véase Jacob (1983).

conjunto estructurado de roles y funciones (como los de jueces, secretarios, abogados, actuarios, agentes del Ministerio Público y acusados, demandantes y demandados, etcétera) que persiguen fines comunes (principalmente, la solución de controversias de naturaleza jurídica) y que emplean métodos de trabajo preestablecidos y rutinarios (el procedimiento judicial).<sup>547</sup> En cuanto organizaciones, además de satisfacer la definición general anterior, los tribunales presentan otros rasgos específicos que permiten identificarlos con mayor precisión.<sup>548</sup> En la literatura especializada encontramos frecuentemente la caracterización de los tribunales como “organizaciones profesionales”.<sup>549</sup>

“Profesional”, en este contexto, se refiere al trabajo judicial propiamente dicho, esto es, la decisión obligatoria de conflictos jurídicamente relevantes por parte del juez, quien hace uso de un conocimiento especializado que constituye el “núcleo tecnológico” que administra la organización judicial. Dicho en otras palabras: significa que el trabajo judicial se organiza alrededor de la competencia profesional, y que los profesionistas ejercen un control último sobre la calidad de los productos de la organización. “Organización” significa las estructuras administrativas y los procesos institucionales que hacen posible, y en los que se apoya, el trabajo profesional que se desempeña dentro de los tribunales.

Este concepto de los tribunales como organizaciones profesionales parece sugerir la oposición o el contraste entre “profesión” y “organización”. Sin embargo, si esta oposición se diera en tales términos en la realidad, difícilmente se podría explicar por qué el *status* profesional de los jueces es también un *status* organizacional, con derechos y obligaciones definidos, así como con procedimientos disciplinarios, todo lo cual adopta, en los países de tradición romanista, al menos, incluso la forma de una carrera distintiva —la “carrera judicial”—, y por qué el desempeño adecuado del rol judicial *depende* de la existencia de una organización formal. Dicho en otros térmi-

---

<sup>547</sup> La definición ofrecida se refiere a los tribunales en lo individual, al conjunto concreto de sujetos que interactúan allí, pero también puede considerarse como organización a la institución judicial como un todo, o a un subconjunto de la misma, dependiendo de la unidad de análisis que se considere apropiada.

<sup>548</sup> Seron (1990, 455 y ss.) ofrece las siguientes:

- Deben cumplir con las funciones genéricas del derecho y el gobierno, en la medida que se trata de instituciones públicas que forman parte del aparato estatal.
- Son instituciones relativamente pasivas en un entorno exigente.
- Son organizaciones intensivas en trabajo.
- Presentan niveles relativamente reducidos de burocratización y centralización, a diferencia de otros organismos del Estado de bienestar contemporáneo.

<sup>549</sup> Entre una bibliografía muy amplia; puede verse Emsellem (1982, 23 y ss.) y Ackermann y Bastard (1993, 32 y ss.), quienes hablan de “burocracias profesionales”.

nos: el rol de juez no sólo es de carácter profesional en sentido estricto, sino que es un *rol organizado y administrado*, y por esta razón no es posible pensar que la organización exista únicamente como elemento subordinado o de apoyo de la labor judicial propiamente dicha. De otro modo no resulta posible entender por qué la función judicial en la sociedad moderna se lleva a cabo en el marco de una organización profesional, ni tampoco la estrecha interrelación entre los elementos profesionales y los burocráticos en los tribunales, pues estos últimos son los que garantizan, en último instancia, la *obligación* que tienen todos los jueces de resolver cualquier cuestión jurídica que se les plantee.

En efecto, para poder ingresar como miembros de la organización judicial, los jueces tienen que haber sido admitidos primeramente en la profesión jurídica, cuyos estándares están también obligados a respetar. Por tanto, no sólo la organización, sino también la profesión sirven como condiciones centrales que garantizan el funcionamiento autónomo y confiable de los tribunales como instituciones jurídicas en las sociedades modernas. Para Niklas Luhmann, “organización” y “profesión” son medios funcionalmente equivalentes para asegurar una combinación de independencia, subordinación a los textos jurídicos y respeto a la prohibición de denegación de justicia por los tribunales.<sup>550</sup> Por esta razón es posible encontrar una gran variedad de modalidades organizacionales y profesionales del aparato judicial entre países y regiones diversos.

Esta caracterización de los tribunales como organizaciones profesionales nos permite identificar, para efectos de análisis, dos dimensiones básicas de dichos órganos sobre las cuales incide la actividad de los Consejos de la Judicatura. Conviene agregar, antes de profundizar en este análisis en un apartado posterior, que podemos considerar al Poder Judicial como una organización en sí misma, pero también como una *organización de organizaciones*, y en este sentido, el Consejo de la Judicatura es una organización particular dentro de la organización del Poder Judicial. Habrá que preguntarse entonces qué clase de organización es el Consejo de la Judicatura.

## 2. *Las transformaciones de la función judicial*

La función judicial ha sufrido importantes transformaciones a partir de la segunda mitad del siglo XX, sobre todo en los países de la tradición jurí-

---

<sup>550</sup> “Sólo a través de la organización se garantiza la universalidad del poder de tener que decidir todas las cuestiones jurídicas”. Luhmann (1993a, 320; traducción de HFF).

dica continental europea. Las razones de ello son múltiples, pero la principal reside en el surgimiento del Estado intervencionista y en la transformación del derecho como uno de sus principales instrumentos de intervención social.<sup>551</sup>

Por un lado, ante el incremento de la producción normativa, es inevitable que se haya ampliado correlativamente la intervención de los tribunales en la aplicación y concretización de tales normas.<sup>552</sup> Por otro lado, la hipertrofia de las funciones legislativas y administrativas del Estado reclama, desde el punto de vista del control del poder, la existencia de un órgano, o de un conjunto de órganos, capaz de contrarrestarla. En la organización constitucional contemporánea tal es la misión de los tribunales y de otros órganos cuasi-jurisdiccionales. Como dice Mauro Cappelletti, resulta imprescindible que los tribunales se eleven al nivel de los otros dos poderes, que se conviertan en un “tercer gigante”, a fin de controlar al “mastodonte” legislador y al “leviatán” administrador.<sup>553</sup> Así se explica, por ejemplo, el gran desarrollo de la justicia constitucional en los últimos tiempos y, en general, el debate sobre los límites legítimos de la creación de derecho por los jueces, así como sobre los mecanismos idóneos de control y responsabilidad aplicables a su actuación.<sup>554</sup>

Sin embargo, la explicación anterior, al vincular de manera privilegiada la creciente importancia de la función judicial a factores externos de tipo político y social, desatiende la que parece ser su tarea exclusiva, es decir, su función propia dentro del sistema jurídico: los tribunales constituyen el centro de este sistema y por ello son los únicos órganos del derecho encargados de controlar la consistencia de las decisiones jurídicas.<sup>555</sup>

Como resultado de la creciente visibilidad e importancia de la función judicial, también ha cobrado mayor relevancia la *dimensión organizacional* de los tribunales. El número creciente de asuntos que deben resolver; la diversidad de funciones que deben cumplir; la permanente escasez de recursos; el mayor escrutinio y vigilancia de su desempeño por los demás órganos y por la población en general: todo ello ha contribuido a convertir a la organización judicial en un aparato muy complejo, cuya administración requiere métodos y mecanismos más eficaces y eficientes.<sup>556</sup>

<sup>551</sup> Cappelletti (1989, 11 y ss.).

<sup>552</sup> Cappelletti (1989, 14 y ss.).

<sup>553</sup> Cappelletti (1989, 19).

<sup>554</sup> Cappelletti (1989, 35 y ss., 58-113).

<sup>555</sup> Luhmann (1993a, 327).

<sup>556</sup> Véase Boyum y Hudzik (1991, 550 y ss.). Sobre la eficiencia en relación con los tribunales: Fix-Fierro (1995; 2006a).

### 3. *Función judicial y profesión*

Antes de entrar en el examen concreto del impacto de los Consejos de la Judicatura en las dimensiones organizacional y profesional de los tribunales, resulta conveniente formular algunas observaciones previas sobre el concepto de profesión, de la función del juez, así como del perfil de la profesión jurídica en la tradición romanista o europea continental.

Para los efectos de este trabajo, muy esquemáticamente podemos decir lo siguiente:

- Los profesionales constituyen un grupo social que ha recibido un entrenamiento específico que le permite administrar un cuerpo de conocimientos especializados. Lo anterior tiene una doble consecuencia: la primera consiste en que se excluye y se convierte en incompetentes a los no profesionales, es decir, a los que no forman parte del grupo; la segunda, en conferir a dichos profesionales una especie de control exclusivo sobre el conocimiento administrado, ya que sólo pueden ser otros profesionales quienes tengan capacidad de vigilar y criticar el trabajo de sus colegas, y
- Los profesionales tienden a organizarse, formal o informalmente, para defender y promover sus intereses de grupo; entre ellos se encuentra el del control del acceso a la profesión misma, o cuando menos, la intervención en la determinación de las credenciales correspondientes.<sup>557</sup>

Esto constituye la base de la autonomía, la autoridad y la legitimidad sociales de las profesiones. Sin embargo, la profesional es una forma de autoridad fronteriza entre la del experto y la autoridad burocrática, varios de cuyos elementos comparte y frente a los cuales debe definirse y, eventualmente, defenderse.<sup>558</sup> Esto ayuda a explicar las dificultades de definir y ejercer la autoridad profesional dentro de un ambiente institucional con fuertes elementos burocráticos, como lo es el de la justicia. Por ello, resulta comprensible que los profesionales busquen conservar y acrecentar su autonomía, aún en los ambientes burocráticos en los que les corresponde ejercer sus funciones profesionales. No obstante, dicha autonomía no existe puramente en función de los intereses de los profesionales mismos, sino que tiene una justificación que debe equilibrarse con otros intereses sociales.

<sup>557</sup> Véase, entre una muy abundantemente bibliografía, Abel (1989, 80-153).

<sup>558</sup> Beckman (1990, 129 y ss.).

Por lo que se refiere al segundo aspecto, es bien conocida la visión tradicional, que tiene sus *locus classicus* en *El espíritu de las leyes* de Montesquieu (1748) y que fue convenientemente promovida y difundida por la Revolución Francesa, del juez como una especie de servidor mecánico de la voluntad general, encarnada en la ley.<sup>559</sup> Consecuencia de ello fue inhibir el desarrollo de la justicia constitucional, en Europa y en los países que siguieron el modelo francés, no así en América Latina, que desde el siglo XIX adoptó y adaptó la “*judicial review*” —control judicial de la constitucionalidad— proveniente de los Estados Unidos. Si bien esta visión tradicional se ha modificado de modo significativo en tiempos recientes,<sup>560</sup> sigue ejerciendo influencia entre nosotros, pues el perfil del juez romanista sigue siendo menos saliente y protagónico que la figura del juez angloamericano.<sup>561</sup>

Todo lo anterior tiene gran impacto sobre el modelo de organización de la judicatura de tradición romanista, al que se ha denominado “burocrático” (por oposición al modelo “profesional” de la tradición angloamericana) y que tiene al menos las dos características fundamentales siguientes:<sup>562</sup>

- Los jueces constituyen una rama separada de la profesión jurídica, ya que los aspirantes a la judicatura ingresan normalmente en la carrera judicial poco después de terminada la enseñanza universitaria, y prosiguen su entrenamiento especializado dentro de la misma institución judicial.
- Los jueces se consideran servidores públicos que siguen una carrera (la “carrera judicial”), dentro de una organización que es jerárquica en el sentido de que la promoción desde los grados inferiores depende de los méritos y la antigüedad, que muchas veces son apre-

<sup>559</sup> Shapiro (1981, 126 ss.) examina la visión continental tradicional, y demuestra que en realidad el derecho legislado no es, ni puede ser, una base suficiente para la decisión judicial, por lo que, además de la propia creatividad del juez, la doctrina asume una función complementaria insustituible.

<sup>560</sup> Claro está que esto no se aplica a la justicia constitucional, cuya visibilidad política es inevitable. Sin embargo, en años recientes se han visto, en países como Francia, Italia y España, notables ejemplos de protagonismo de los jueces ordinarios, hasta excesivo según algunos, como consecuencia de la corrupción o ineficiencia de otras instituciones a las que tratan de suplir. Véase Tijeras (1994) y Garapon (1996).

<sup>561</sup> De ahí la todavía difundida idea de que la labor del juez debe ser callada, fuera del reflector de la luz pública: “la labor jurisdiccional no puede prestarse a grandilocuencias y afanes protagónicos”, se lee significativamente en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de 1992 (p. LVI).

<sup>562</sup> Guarnieri y Pederzoli (1996, 66 y ss.).

ciados por los superiores, normalmente también jueces, de modo discrecional o de acuerdo con reglas informales.<sup>563</sup>

Una consecuencia del contexto “burocrático” en que se desarrolla la función judicial en nuestra tradición jurídica es la dificultad de definir la *identidad profesional* de los jueces. Según la profesora italiana Maria Rosaria Ferrarese, “... la actividad profesional de los magistrados ha sido tradicionalmente considerada de modo residual, como espacio intersticial al interior del predominio de comportamientos de naturaleza no profesional”.<sup>564</sup> Refiriéndose a la judicatura italiana, esta misma autora considera que la tendencia a dejar oculto el problema de la identidad profesional de los jueces se ha desarrollado en dos direcciones: por un lado, al reducir la actividad profesional de los jueces a un mero reflejo de su posición de clase e ideología; por el otro, al circunscribir dicha actividad a un efecto de presiones que, en un sentido amplio, pueden ser definidas como de naturaleza burocrática, como la posición en la jerarquía judicial, los criterios para el nombramiento, la socialización y el ascenso, etcétera.

### III. INCIDENCIA DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA EN LAS DIMENSIONES PROFESIONAL Y ORGANIZACIONAL DE LOS TRIBUNALES

Los Consejos de la Judicatura desempeñan —en el contexto del derecho comparado— una, varias o todas las siguientes funciones básicas:

- Preparación, selección, propuesta, nombramiento y ascenso de los jueces y demás personal judicial (“carrera judicial”)
- Vigilancia y disciplina de la conducta de los miembros de la judicatura
- Gobierno, administración y gestión de los tribunales.

Dichas funciones de los Consejos inciden de manera directa en las dimensiones profesional y organizacional de los tribunales que hemos abordado anteriormente de manera esquemática.

---

<sup>563</sup> Un buen ejemplo de esto es la carrera judicial informal que existió en el Poder Judicial de la Federación hasta 1995. Véase el Capítulo X en el presente volumen.

<sup>564</sup> Ferrarese (1984, 131; traducción de HFF).

### 1. Consejo de la Judicatura y dimensión profesional de los tribunales

Armados de los elementos anteriores, podemos evaluar la incidencia de los Consejos de la Judicatura en la *dimensión profesional* de los tribunales, al menos en tres direcciones:

#### A. Acceso a la judicatura

Los Consejos de la Judicatura están compuestos habitualmente por una mayoría de jueces, lo que confiere a éstos un peso determinante en la preparación, selección, propuesta o nombramiento de la mayoría de sus colegas y de otros funcionarios judiciales.<sup>565</sup> Incluso los miembros de los tribunales supremos y constitucionales, habitualmente designados por otros órganos según criterios políticos, lo son en numerosas ocasiones a propuesta de los propios Consejos, y los candidatos provienen regularmente de las filas de los jueces profesionales.<sup>566</sup> No hay que olvidar, por otro lado, que en los países donde el Ministerio de Justicia —que es un órgano del Poder Ejecutivo— interviene en la selección de los juzgadores, numerosos cargos dentro del mismo Ministerio son ocupados por magistrados delegados o comisionados para tales funciones.<sup>567</sup> Así, pues, el Consejo de la Judicatura otorga a los jueces una mayor autonomía como rama de la profesión jurídica, al conferirles un grado apreciable de control sobre el acceso a la judicatura y el subsiguiente ascenso dentro de ella.

Puesto que en un sistema donde prevalece la división de poderes con frenos y contrapesos la autonomía no puede ser total, la incorporación de otros miembros de la profesión jurídica (académicos, abogados en ejercicio, etcétera) a los Consejos de la Judicatura tiene obviamente un propósito de

---

<sup>565</sup> Garoupa y Ginsburg (2008, 22) argumentan que inclusive en los casos en que los Consejos no cuentan con una mayoría de miembros provenientes del Poder Judicial, éstos tienden a predominar porque: a) los miembros de los Consejos tienen que apoyarse en la información que proporciona la misma organización judicial; b) los Consejos no ejercen control directo sobre la actividad jurisdiccional, porque ello lesionaría la independencia judicial; y c) los jueces tienen incentivos particularmente fuertes para representar los intereses de su gremio, ya que regresarán a la función judicial al concluir su mandato en el Consejo, a diferencia de los miembros externos, que seguirán sus carreras en el ámbito externo.

<sup>566</sup> En España, el Consejo General del Poder Judicial tiene la facultad de proponer el nombramiento de dos magistrados del Tribunal Constitucional, de un total de los doce que componen a este órgano.

<sup>567</sup> La ley italiana sobre el Consejo Superior de la Magistratura prevé este tipo de nombramiento.



control y moderación del poder profesional y organizacional de los jueces, así como de apertura hacia el exterior para impedir, en lo posible, el corporativismo y el clientelismo judiciales, que son hasta cierto punto inevitables en los organismos relativamente cerrados.<sup>568</sup>

Sin embargo, esta incorporación es importante por otro motivo, rara vez mencionado: la solidaridad, podríamos decir natural, que existe o debe existir, por encima de cualquier diferencia ideológica, política o incluso profesional, entre todos los miembros de la profesión jurídica. En efecto, en los diversos países existen grados variables de vinculación o separación entre las distintas ramas de la profesión jurídica, principalmente entre abogados, jueces y académicos, no obstante que todos estos grupos deben una lealtad básica al orden y a las instituciones del derecho, a los que se han comprometido a servir. Cabría suponer que la judicatura será tanto más fuerte y sólida cuanto más estrechos sean sus vínculos de solidaridad profesional con las otras ramas del gremio jurídico.<sup>569</sup> Existen ejemplos históricos de tal solidaridad cuando la judicatura ha sido atacada en su integridad e independencia por intereses políticos, pero, desafortunadamente, también hay ejemplos de lo contrario.<sup>570</sup> Desde este punto de vista, los Consejos de la Judicatura pueden contribuir a restablecer un vínculo, en ocasiones artificialmente roto, y se pueden recrear los intereses comunes de toda la profesión.

### B. Carrera judicial

La existencia de normas explícitas y criterios objetivos sobre la carrera judicial contribuye a un mayor grado de profesionalización de la judicatura,<sup>571</sup> en el sentido no sólo de una mayor importancia de la dimen-

<sup>568</sup> Véase el Capítulo VII en este volumen.

<sup>569</sup> En la tradición angloamericana, este vínculo de estableció muy temprano, y así subsiste hasta el día de hoy, por el hecho de que los jueces sólo podían salir de las filas de los abogados, lo que redundó en una mayor autonomía de los propios jueces y de la profesión jurídica en general. Véase Shapiro (1981, 68 y ss., 93 y ss.).

<sup>570</sup> Véanse algunos de los ensayos reunidos en Halliday y Karpik (1997a), así como en Halliday, Karpik y Feeley (2007a). En este último volumen los autores hablan de un “complejo jurídico” (*legal complex*), conformado por jueces, abogados, académicos y otros profesionales del derecho, en alianza para defender y mantener los valores del “liberalismo político”. Desde luego, más allá de esta solidaridad profesional básica no es posible desconocer que existen divergencias claras de intereses y perspectivas entre las distintas ramas del ejercicio del derecho. Por ejemplo, sobre la relación cada vez más distanciada entre juzgadores y juristas académicos en los Estados Unidos puede verse Posner (2016).

<sup>571</sup> Resultaría interesante contrastar esta afirmación con la difundida idea de la creciente burocratización y “desprofesionalización” de las profesiones. Con estos términos se quiere

sión propiamente profesional de la actividad judicial, sino también en la medida que los Consejos son capaces de *definir* el perfil y la ideología profesionales de los futuros jueces a través de la preparación que éstos reciben al interior de la institución judicial misma. No es accidental que las llamadas “escuelas judiciales” se hayan convertido en la puerta de acceso a la función judicial y por lo mismo formen parte de la estructura judicial y estén sujetas a su gobierno y control.

Al mismo tiempo, estas normas promueven un mayor control de la discrecionalidad en las relaciones jerárquicas internas y, donde los Consejos están también compuestos por jueces de los grados inferiores, así sea en forma proporcional, una nivelación de dicha jerarquía, todo lo cual resulta favorable a la independencia interna de los jueces. En algunos Consejos de la Judicatura, como el italiano, la dinámica de la composición y funcionamiento de este órgano ha conducido prácticamente a la desaparición de la jerarquía interna del aparato judicial, junto con los controles típicos de tal jerarquía,<sup>572</sup> lo que posiblemente tampoco sea del todo conveniente.

### C. *Representación institucional de la judicatura*

El Consejo de la Judicatura puede convertirse en una especie de representante institucional de los jueces y magistrados frente a otros órganos y poderes. Nos referimos aquí a la función política, en sentido amplio, de dicho organismo, la cual se puede manifestar en varias direcciones:

- Como interlocutor identificable de los intereses profesionales de la judicatura (pero no solamente éstos)<sup>573</sup>

---

hacer notar la tendencia a incorporar a los profesionales en organizaciones que limitan su autonomía profesional en sentido tradicional. Dado que los jueces han formado siempre parte de una organización, no hay contradicción en suponer una tendencia contraria, aunque relativa, dentro de la misma. Sobre la burocratización de las profesiones y de la profesión jurídica, véase Szélenyi y Martín (1989, 256-288), Abel (1989, 103 y ss.), quien ofrece algunos datos sobre el crecimiento desproporcionado del número de juristas empleados por autoridades públicas y compañías privadas en los Estados Unidos entre 1951 y 1980, y Beckman (1990, 133 y ss.), para quien la burocratización de las profesiones en este sentido no significa necesariamente una pérdida relativa de su autoridad social.

<sup>572</sup> Garoupa y Ginsburg (2009, 75).

<sup>573</sup> En Italia es donde esta función ha llegado quizá a sus extremos, pues los jueces se han convertido, gracias a su poderosa organización interna y a su representación dentro del Consejo Superior de la Magistratura, en un verdadero grupo de presión. Paradójicamente esto ha sido posible, porque un objetivo del establecimiento del Consejo en la segunda posguerra era la disolución de los estrechos vínculos que existían entre judicatura y régimen político, en

- Como centro de discusión y elaboración de *políticas judiciales*, entendiéndose por tales la definición de líneas de desarrollo y evolución de la institución.

A consecuencia de lo anterior, resulta hasta cierto punto inevitable que los Consejos se politicen y se transformen en foco de atención y actividad de jueces y magistrados, pero sobre todo, de sus asociaciones profesionales.<sup>574</sup> En este sentido, quizá sea necesario escoger entre la politización interna y la externa. Ejemplo de lo primero sería Italia, donde la asociación profesional de los jueces, la ANM (*Associazione Nazionale Magistrati*), se divide en corrientes con orientación ideológica específica, a través de las cuales los magistrados hacen valer sus intereses y demandas como grupo; por otro lado, la afiliación a una corriente constituye un presupuesto conveniente, si no es que indispensable, para el ascenso. De lo segundo sería ejemplo España, donde el impulso politizante puede provenir, en primera instancia, de la elección que hacen las Cortes de todos los consejeros jueces y magistrados, además de los que no lo son.<sup>575</sup>

En todo caso, no debe perderse de vista de que la politización, de una forma o de otra, cumple funciones de control y de vinculación de la judicatura al régimen político, y que puede verse como el equivalente funcional del nombramiento directo de todos los jueces por los órganos políticos o por elección popular, como ocurre con los jueces en los Estados Unidos.

## 2. *Consejos de la Judicatura y dimensión organizacional de los tribunales*

Respecto de la dimensión organizacional, los Consejos de la Judicatura tienen incidencia en al menos los dos aspectos siguientes:

### A. *Carrera judicial y disciplina*

Si bien es habitual referir la carrera judicial y la disciplina a la dimensión profesional de los tribunales, en realidad ambas también poseen un

---

este caso, el fascismo. Véase Guarnieri y Pederzoli (1996, 54 y ss.), García Pascual (1997, 190 y ss.).

<sup>574</sup> Sobre el fenómeno del asociacionismo judicial en España véase Bea Pérez *et al.* (1988), y sobre Italia, los trabajos de Guarnieri y Pederzoli y García Pascual citados en la nota anterior.

<sup>575</sup> Véase, nuevamente, Guarnieri y Pederzoli (1996, 54 y ss.) y García Pascual (1997, 209 y ss.), así como De la Oliva Santos (1994, 26 y ss.). Sobre el sindicato de la magistratura en Francia pueden verse Lyon-Caen (1981) y Deville (1992).

importante elemento organizacional, pues afectan las rutinas y los incentivos que constituyen la base del funcionamiento de la organización. En numerosos estudios socio-jurídicos de carácter empírico se ha demostrado con claridad hasta qué punto las decisiones “profesionales” están influidas, en su conjunto agregado, por criterios y presiones de tipo organizacional.<sup>576</sup> En rigor, tanto la carrera judicial, como la disciplina, e inclusive los medios de preparación y selección de los jueces y demás personal judicial, constituyen otras tantas *formas de administración en sentido amplio*, por lo que en algunos ordenamientos se llega a hablar expresamente de la “administración de la carrera judicial”.<sup>577</sup>

### B. *Gobierno, administración y gestión*

Este rubro cubre funciones muy amplias, que van desde la formulación y ejecución del presupuesto, hasta la creación o supresión de órganos judiciales, pasando por la aprobación de normas reglamentarias para el funcionamiento interno de los mismos.

En este ámbito es donde se encuentran las mayores diferencias formales entre los distintos Consejos de la Judicatura en el derecho comparado. En general, los Consejos europeos carecen de tales facultades (que siguen encomendadas a los Ministerios de Justicia como órganos del Poder Ejecutivo) o las tienen en una medida limitada, mientras que algunos otros en América Latina las poseen en forma sumamente desarrollada, como es el caso de Venezuela (hasta 1999), Colombia (1991) y México (1994). Claramente, donde esto ha sucedido, el propósito ha sido privar de esas funciones a los Ministerios de Justicia, dependientes del Ejecutivo, y, lo que es significativo, en su caso también a los órganos judiciales superiores (Cortes o Tribunales Supremos) cuando éstos eran el órgano de gobierno y administración del Poder Judicial en su conjunto. Incluso los órganos legislativos sufren una merma de atribuciones, en la medida que se les confiere a los Consejos facultades materialmente legislativas y otras que anteriormente ejercían las propias asambleas legislativas.<sup>578</sup> Aunque la elaboración

---

<sup>576</sup> En el caso de México, véase, por ejemplo, la correlación entre sobreesimiento en el juicio de amparo y la carga de trabajo de los tribunales federales en CIDAC (1994, cap. 2).

<sup>577</sup> Así, por ejemplo, en la Ley Estatutaria de la Rama Judicial de la República de Colombia.

<sup>578</sup> En México, el amplio catálogo de funciones de administración y gobierno relativas a los tribunales federales inferiores, asignadas al Pleno de la Suprema Corte de Justicia hasta 1995, que se ejercían a través de la Comisión de Gobierno y Administración del propio

y manejo del presupuesto de los tribunales también pretende aumentar el margen de autonomía organizacional de éstos, lo cierto es que en esta materia operan muchas veces mecanismos sutiles de control en manos del Ejecutivo, quien ejerce, en casi todos los países, el poder económico real sobre el aparato del Estado.

Resulta importante constatar que se trata de funciones tan amplias, que no pueden ser concentradas o monopolizadas por un solo órgano. Hay aspectos de la gestión de los tribunales de aspecto tan local, que sólo pueden ser resueltos por cada órgano judicial en lo individual. En ello influyen mucho las estrategias, las capacidades y la personalidad de los actores. Al respecto existen numerosos estudios empíricos que atribuyen la eficiencia y la eficacia del funcionamiento de los tribunales en lo particular a la “cultura jurídica local” o a la “cultura organizacional” de cada uno, entendiendo por tales el conjunto de expectativas y actitudes de tipo informal, de jueces, abogados y otros funcionarios, así como las estrategias y modos de relación que se establecen entre ellos.<sup>579</sup> De hecho, parte del problema del funcionamiento eficiente de los tribunales se encuentra precisamente en la tensión y articulación necesarias entre las políticas centrales y las locales.<sup>580</sup>

El propio procedimiento judicial es también una forma de administración (en este caso, de un conflicto) que por imperativos de orden constitucional debe ser reglamentado por los órganos legislativos, pero también pueden dejarse ciertos márgenes de acción a los tribunales, cuya responsabilidad debe ser convenientemente distribuida entre el Consejo y cada uno de los órganos jurisdiccionales.

---

Pleno, formada por el presidente y dos ministros electos cada año (artículo 12, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1988), pasaron al Consejo de la Judicatura Federal. Véase Cossío Díaz (1992). En particular, hasta 1987, los tribunales federales numerarios y los circuitos en que se hallaban distribuidos tenían que ser creados expresamente por ley del Congreso de la Unión. La reforma constitucional de ese año transfirió esa facultad al Pleno de la Corte, de donde pasó al citado Consejo en la reforma de 1994.

<sup>579</sup> Véanse, por ejemplo, Church, Jr. *et al.* (1978), quienes señalan a la “cultura jurídica local” como el principal factor explicativo de la duración de los juicios; Raine y Wilson (1993), quienes identifican varios modelos, más o menos eficaces, de estrategia y control de los tribunales sobre los abogados, para efectos de la calendarización de las audiencias, y Ackermann y Bastard (1993, 69 y ss.), quienes examinan en un sentido similar las relaciones de cooperación o conflicto entre los tribunales y las barras de abogados.

<sup>580</sup> Ésta es una de las principales conclusiones de Ackermann y Bastard (1993, 110 y ss.). En Colombia se previó la creación de Consejos seccionales de la Judicatura en ciudades cabecera de distrito judicial.

#### IV. LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA COMO ORGANIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL

En un apartado anterior nos hemos preguntado qué clase de organización son los Consejos de la Judicatura. Hemos dicho que cada tribunal es una organización en sentido propio, así como lo es también el conjunto de órganos que constituyen el Poder Judicial como estructura jerárquica sometida a un gobierno y administración comunes, al menos en principio. Dentro de esa estructura el Consejo es también una organización con aspectos profesionales y burocráticos específicos.

Con el propósito de avanzar en la caracterización organizacional de los Consejos, podemos recurrir al concepto sociológico de *mecanismo reflexivo*.<sup>581</sup> De acuerdo con Luhmann, los mecanismos sociales se vuelven reflexivos cuando se aplican a sí mismos:

...aprendemos el aprender; reglamentamos la creación de normas; planeamos la planeación, e investigamos la investigación. Nuestras burocracias deciden, sí y cuándo quieren tomar decisiones. Sabemos que de este modo se potencia la efectividad y se pueden controlar condiciones de rendimiento más complejas.<sup>582</sup>

Son numerosos los mecanismos reflexivos en la sociedad, al punto de que podemos encontrarlos casi en cualquier campo social: así, por ejemplo, el sistema financiero surge de la aplicación del dinero al dinero (lo que aumenta exponencialmente las oportunidades de intercambio que ofrece el sistema económico), mientras que la formación pedagógica aplica la educación a la educación. Para efectos del análisis de los Consejos de la Judicatura son especialmente relevantes los mecanismos reflexivos en la *creación de normas*, en el *ejercicio del poder y del control*, y en el *proceso de toma de decisiones*.<sup>583</sup>

En efecto, en su mayoría, los Consejos de la Judicatura tienen conferidas funciones reglamentarias que, si bien por causa de los principios de legalidad y de reserva de ley no pueden incidir en el fondo del ejercicio de la función jurisdiccional, sí pueden afectar las condiciones externas y contextuales de la producción normativa a cargo de los jueces. A tal punto ello es verdad, que son muy numerosos los estudios empíricos que explican el resultado de las resoluciones jurisdiccionales —por ejemplo, su grado de forma-

<sup>581</sup> Luhmann (1974).

<sup>582</sup> Luhmann (1974, 93).

<sup>583</sup> Luhmann (1974, 95 y ss.).

lismo— a partir de restricciones estructurales de la función, fijadas expresa o implícitamente por los órganos de gobierno judicial, como la satisfacción de ciertos niveles de producción de resoluciones judiciales, así como el control estadístico del rezago.<sup>584</sup>

En segundo lugar, los Consejos ejercen un considerable poder de control jerárquico sobre el funcionamiento organizacional y profesional de la judicatura, aunque distinto del control de tipo jurisdiccional. Y en tercer término, el proceso de decisión organizacional a cargo de los Consejos se vuelve reflexivo cuando el organismo puede decidir cuándo y cómo se va a decidir —abriendo así el espacio para la formulación de *políticas judiciales*, como la del tamaño del aparato judicial y el modo y ritmo de su crecimiento— e incluyendo también la posibilidad de decidir no decidir. La reflexividad en este sentido es una condición de la existencia de un aparato administrativo independiente y autónomo.<sup>585</sup>

Si lo anterior es cierto, entonces podemos concebir a los Consejos de la Judicatura como una “organización de la organización judicial”,<sup>586</sup> es decir, la aplicación reflexiva de la idea de organización a la organización judicial misma, con el propósito de permitir un mayor nivel de autonomía e independencia externos, esto es, frente a las demás organizaciones del Estado y de la sociedad, así como de mayor control y complejidad de la institución judicial hacia su interior. Esto es compatible con lo que hemos expuesto en apartados anteriores, es decir, la idea de que el surgimiento de los Consejos se debe fundamentalmente a la necesidad de garantizar la independencia y la autonomía de la judicatura a través de formas propias de gobierno y administración, pero también a la conveniencia de establecer mecanismos de vigilancia y control sobre el comportamiento judicial. No obstante, la idea de mecanismo reflexivo impone límites y restricciones a la autonomía de gobierno y administración de la institución judicial, pues los Consejos existen también para dar coherencia y rumbo al desarrollo de la judicatura, y ello es consecuencia precisamente de su naturaleza como “organización de la organización judicial”.

Queda solamente por determinar cuándo y cómo surge la necesidad de un “mecanismo reflexivo” y de una “organización de la organización” como la que representan los Consejos de la Judicatura. Sobre este punto puede afirmarse que tal necesidad surge cuando la institución judicial ha al-

<sup>584</sup> Véase, por ejemplo, el estudio de CIDAC (1994, cap. 2) ya citado.

<sup>585</sup> Luhmann (1974, 98).

<sup>586</sup> Sobre el concepto de “organización de la organización” como función de la reflexión de la organización, véase Luhmann (2000c, especialmente 316 y ss.).

canzado un nivel suficiente de complejidad como para requerir la creciente *separación y especialización* de las funciones de gobierno, administración, vigilancia y disciplina judiciales, y dicha separación y especialización debe producirse en un contexto que garantiza —hacia el interior y el exterior de la judicatura— la autonomía e independencia de la propia institución. Desde luego, la tradición jurídica también influye en las características específicas que asumen los Consejos en diversos ordenamientos, pero no hay duda que en el mundo contemporáneo cumplen con una función indispensable que explica la difusión tan amplia que estos organismos han alcanzado en las distintas regiones del planeta.

## V. OBSERVACIONES FINALES

Hemos utilizado la distinción entre “dimensión profesional” y “dimensión organizacional” como elemento para el análisis de los tribunales, del Poder Judicial y de los Consejos de la Judicatura como órganos integrantes del mismo, pero, sobre todo, de la incidencia que sobre dichas dimensiones tiene la actividad de dichos Consejos. Estas mismas categorías podemos emplearlas para analizar a los propios Consejos, pues, bien vistas las cosas, se trata *también* de organizaciones profesionales (aunque con un objetivo central distinto al de los tribunales). Hemos dicho, incluso, que el Consejo de la Judicatura representa un producto de la *aplicación reflexiva* de las categorías de “profesión” y “organización” a las organizaciones profesionales judiciales, con el propósito de incrementar su eficacia, controlar la complejidad de sus actividades, así como de fortalecer y legitimar su diferenciación (es decir, su independencia y autonomía) respecto del entorno político y social.

Desde otro punto de vista, la observación anterior nos sugiere también que la administración de una profesión por los propios profesionales no es una derivación natural de la autoridad social de esa profesión, sino que es una tarea sujeta a condiciones distintas que son esencialmente de naturaleza política y que están muy ligadas a las circunstancias específicas de cada sociedad. En otras palabras: la administración exclusiva de un cuerpo de conocimientos especializados no constituye legitimación suficiente ni automática para administrar también los intereses de la profesión, por más que ambos niveles estén estrechamente vinculados, pues interviene un interés social más amplio. Esto, que es válido para las organizaciones profesionales de abogados, notarios y jueces, lo es también para los Consejos de la Judicatura.

Con base en lo anterior podemos empezar a entender mejor las “anomalías” en la composición y funcionamiento de ciertos Consejos de la Ju-



dicatura. En algunos de ellos, contrariamente a los supuestos básicos de la sociología de las profesiones a que hemos hecho mención, no hay mayoría de jueces e incluso puede ocurrir que ni siquiera exista mayoría de profesionales del derecho.<sup>587</sup> Uno puede suponer entonces que en esos casos los jueces y la profesión jurídica carecen del peso y el prestigio suficientes para gobernar o hacer valer sus intereses profesionales. Entonces, los respectivos Consejos de la Judicatura no tendrán en realidad el propósito de incrementar la independencia de la profesión judicial, sino de someterla a un mayor control político y social de naturaleza externa o incluso interna a la institución judicial.<sup>588</sup> En todo caso, como apuntan agudamente Garoupa y Ginsburg, la institución ha persistido a través de tantos cambios y transformaciones, porque involucra a actores provenientes de múltiples y diferentes arenas sociales, de modo que el Consejo promete que ninguna institución particular podrá dominar fácilmente a la judicatura.<sup>589</sup>

El análisis ulterior de éstas y otras cuestiones requiere combinar fructíferamente la teoría organizacional y la sociología de las profesiones, pero también elementos más generales de análisis político y social. Sin embargo, requerimos también estudios empíricos sobre el funcionamiento de los Consejos, como los hay sobre los tribunales, pero dicha investigación sigue siendo relativamente escasa. La institución no parece concitar el mismo interés que los tribunales constitucionales, a pesar de que se trata de un organismo que ha tenido también una difusión espectacular —aunque con grandes variantes— en numerosos países del mundo, pertenecientes a muy diversas tradiciones jurídicas.<sup>590</sup>

En resumen, resulta difícil afirmar que existan realmente uno o varios modelos definidos de Consejo de la Judicatura. Hay un trasfondo común a

---

<sup>587</sup> El Consejo de la Judicatura de Bolivia (1994) se integraba por el presidente de la Corte Suprema y cuatro abogados en provisión nacional “con diez años de ejercicio idóneo de la profesión o la cátedra universitaria”. El Consejo Nacional de la Magistratura de Perú (1993-2018) no poseía mayoría de jueces ni fiscales, de cuyo nombramiento se encargaba, y podía llegar a tener mayoría de no juristas si se designaba a dos de ellos como representantes de trabajadores y empresarios, según lo previsto en el artículo 155 de la Constitución peruana. Véase, no obstante, la nota 565, *supra*.

<sup>588</sup> Véase, por ejemplo, Pozas-Loyo y Ríos-Figueroa (2011) sobre la influencia que pueden ejercer las Cortes Supremas sobre las reformas que establecen un Consejo de la Judicatura en el país respectivo. En este sentido es emblemática la reforma constitucional de 1999 en México que subordinó el Consejo de la Judicatura Federal, creado en 1994, a la Suprema Corte de Justicia, por instigación de ella misma.

<sup>589</sup> Garoupa y Ginsburg (2008, 36).

<sup>590</sup> A partir de una definición amplia de los Consejos de la Judicatura (*judicial councils*), Garoupa y Ginsburg (2008, 26) identificaron 121 países que contaban con la institución, de los cuales, en 93 se hallaba establecida en la Constitución respectiva.

todos ellos, ciertas afinidades visibles, pero hace falta tiempo para identificar con certeza líneas de evolución más claras, pues todavía no parece haber terminado la fase de experimentación con la institución.<sup>591</sup>

El tema amerita un examen mucho más profundo del que se ha planteado aquí. En todo caso, para quienes se interesen por la justicia y su funcionamiento, vale la pena continuar por la vía apuntada, pues los Consejos de la Judicatura están cada vez más vinculados a las transformaciones generales de la función judicial y de la profesión jurídica en las postrimerías del siglo XX y las primeras décadas del XXI.

---

<sup>591</sup> En un país con organización federal como el nuestro, se abre un campo amplio para la experimentación (como lo ha demostrado también Argentina). Las entidades federativas que ya han creado este órgano se hallan lejos de mostrar uniformidad en su diseño institucional, entre ellas y respecto del Consejo de la Judicatura Federal, lo cual resulta saludable. Sin embargo, sólo el tiempo determinará cuáles diseños son más convenientes e incluso la utilidad de la institución misma, respecto de las (cada vez menos) entidades que han decidido no establecerla hasta ahora o que reenvían tal decisión al futuro.

## CAPÍTULO VII

### EL PODER DEL PODER JUDICIAL. EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL SIGLO XX\*

...la misión del juzgador es callada y ordinaria— sin brillo, por más que no deje de ser dura y agobiante a veces; el Juez no tiene triunfos políticos espectaculares, como acontece en el caso de otros hombres públicos; no recoge laureles como los hombres de ciencia, ni como los artistas, militares o intelectuales; sin embargo, su tarea puede igualarse en importancia a las más significadas en la vida social.

Alfonso GUZMÁN NEYRA,  
Presidente de la SCJN (1973)\*\*

#### I. PLANTEAMIENTO

A partir de 1987, el Poder Judicial de la Federación, y en particular la Suprema Corte de Justicia de la Nación, han sido objeto de una serie muy importante de reformas constitucionales y legales que, de manera efectiva, iniciaron un giro y una nueva época en la evolución de las instituciones judiciales de nuestro país en relación con el modelo establecido en la Constitución de 1917 y su desenvolvimiento hasta fines del siglo XX. Este giro y esta nueva época forman parte de lo que en la parte final de este trabajo denominamos “transición judicial” y que se integra en el proceso general de democratización política y liberalización económica en que el país ha estado inmerso en las últimas décadas del siglo XX y primeras del XXI. Dichas reformas han

---

\* Este trabajo se ha beneficiado de los comentarios de Julio Ríos Figueroa y Andrea Pozas Loyo.

\*\* SCJN (1973).

tenido por resultado el paso de las instituciones judiciales, de la *periferia* del sistema político y constitucional al *centro* del espacio público. Todavía está por escribirse una explicación de conjunto, de carácter tanto socio-político como socio-jurídico, de este complejo proceso de cambio.<sup>592</sup> Para ello, sin embargo, es preciso delinear, primero, una síntesis del lugar que ocuparon las instituciones judiciales mexicanas en el sistema jurídico y político del país durante la mayor parte del siglo XX, a fin de poder comprender de manera más profunda la naturaleza y el alcance de la “transición judicial”.

El presente ensayo tiene el propósito de ofrecer dicha síntesis, aunque de manera necesariamente fragmentaria e impresionista. Para tales propósitos, el trabajo se divide en cinco apartados. En el primero (II., *infra*) se identifican algunos antecedentes que echan sus raíces en las décadas finales del siglo XIX. Si bien la Constitución de 1917 inaugura, en muchos sentidos, una nueva era político-constitucional y ello es igualmente válido para el ámbito judicial, también es cierto que en esta materia hay una importante continuidad respecto de los problemas y desafíos que enfrentó el Poder Judicial de la Federación desde fines del siglo XIX hasta una época bastante reciente. El segundo apartado (III., *infra*) presenta las dimensiones más importantes —política, institucional y organizacional— del contexto en el que se insertó el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. En este apartado se exploran aspectos tales como la voluntaria “abstinencia política” de la justicia federal; el alcance limitado de la interpretación constitucional judicial; las restricciones al control de constitucionalidad a través del amparo; los recursos presupuestales del Poder Judicial y el problema cíclico del rezago; por último, los mecanismos de nombramiento de los juzgadores federales y su conexión con los circuitos del poder. En el tercer apartado (IV., *infra*) se examina el desempeño del Poder Judicial de la Federación, y especialmente de la Suprema Corte de Justicia, en relación con la división del poder —tanto horizontal como vertical (federalismo)— y la protección de las llamadas “garantías individuales”. El apartado final (V., *infra*) introduce el concepto de “transición judicial” y explica sumariamente cuáles han sido las principales líneas evolutivas del cambio en el Poder Judicial que se desencadenan a partir de 1987, año en que consideramos que se inicia tal transición.

Metodológicamente, el ensayo trata de incorporar y sintetizar los principales trabajos que se han escrito y publicado sobre el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación durante el siglo XX, principalmente los de

---

<sup>592</sup> Pero véase la síntesis de Cossío Díaz (2018) sobre la evolución del sistema de justicia en el contexto del centenario de la Constitución.

carácter histórico, político y socio-jurídico. Esta síntesis se complementa con algunos datos recopilados y elaborados de manera original. De este modo creemos haber cubierto los aspectos más importantes que influyeron en el ejercicio de su “poder” propio.

No se trata, estrictamente hablando, de una “historia” del Poder Judicial de la Federación durante el siglo XX, sino de una evaluación general de su trayectoria durante el siglo pasado, a partir de la descripción y explicación de los principales ejes de su desenvolvimiento. Dado que se trata de un periodo extenso, resulta difícil tomar en cuenta todos los matices y las condiciones que marcaron ese desarrollo. Puede concluirse que el Poder Judicial de la Federación, encabezado por la Suprema Corte de Justicia, cumplió un papel importante pero discreto, dadas las condiciones políticas imperantes, en el desarrollo de la institucionalidad y el régimen de legalidad en nuestro país. No hay duda de que dicho papel estuvo circunscrito por la aplastante hegemonía del sistema presidencial, pero el sometimiento consciente del Poder Judicial a la Constitución y a las leyes, aunque mediatizadas éstas también por intereses políticos, le confirió a aquél un grado de autonomía y de solidez institucional de la que carecieron otros órganos y poderes durante el mismo periodo.

## II. ALGUNOS ANTECEDENTES: DEL SIGLO XIX A LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Las raíces de la relativa debilidad institucional del Poder Judicial de la Federación durante la mayor parte del siglo XX se encuentran, en alguna medida, en su “abstinencia”, más o menos voluntaria, en asuntos políticos, así como en lo que don Emilio Rabasa (1856-1930) llamara, a comienzos del mismo siglo, la “imposible tarea de la Corte”. En relación con el primer aspecto cabe recordar que los constituyentes de 1857 establecieron un Poder Judicial que habría de ejercer claras funciones de control político-constitucional, especialmente a través del juicio de amparo. La dimensión política de dicho Poder se vio confirmada por el hecho de que los ministros de la Suprema Corte fueran designados mediante elección popular indirecta y por un periodo determinado (seis años), con posibilidad de reelección, y de que el presidente de la Corte sustituyera en sus faltas temporales al Presidente de la República.<sup>593</sup>

<sup>593</sup> Véanse los artículos 79, 82 y 92 del texto original de la Constitución de 1857. Para ser precisos, en realidad los constituyentes debatieron la integración de una Suprema Corte que fuera a la vez tribunal profesional y jurado, pero no hay duda de que sus integrantes mismos, junto con la mayoría de los juristas de la época, le reconocían a este tribunal una innegable

En los primeros años de la República Restaurada (1867-1876), la Suprema Corte mostró su voluntad de ejercer verdadero poder político. Ejemplo de ello es la muy controvertida tesis sobre la llamada “incompetencia de origen”, a cuya exposición y defensa contribuyó de manera muy destacada José María Iglesias (1823-1891) en su calidad de presidente de la Corte (1873-1876).<sup>594</sup> Dicha tesis se remonta a la interpretación que, en diversos asuntos, hizo la Suprema Corte del concepto de “autoridad competente” establecido en el artículo 16 de la Constitución de 1857. La disposición referida señalaba que nadie podía ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones “sino en virtud de mandamiento escrito de la *autoridad competente*, que funde y motive la causa legal del procedimiento”. De acuerdo con la interpretación de la Corte, la competencia de la autoridad incluía la legalidad (legitimidad) del nombramiento, designación o elección de los funcionarios públicos, de modo que los actos de una autoridad podían ser anulados si ésta no había sido establecida de acuerdo con la ley. Así, por ejemplo, una ley podía resultar inconstitucional si el ejecutivo o los miembros del órgano legislativo que la habían expedido no provenían de una elección legítima. Es el caso del muy famoso “amparo Morelos”. En 1874, varios hacendados del Estado de Morelos pidieron amparo contra la Ley de Hacienda de 12 de octubre de 1873, argumentando que, conforme al artículo 16 constitucional, el gobernador y la legislatura eran autoridades ilegítimas. Una Suprema Corte dividida concedió el amparo respecto del primero y lo negó en relación con la segunda.<sup>595</sup>

Como resulta fácilmente comprensible, esta interpretación otorgaba a la Suprema Corte un poder muy grande, sobre todo en relación con la vida interna de las entidades federativas (pues había duda de si tal criterio era aplicable también a las autoridades federales), y por tal motivo fue objeto de muy vehementes debates hasta su abandono definitivo durante el periodo de Ignacio L. Vallarta (1830-1893) como presidente de la Suprema Corte (1878-1882), en los primeros años del gobierno porfirista.<sup>596</sup> La “despolitización” de la Suprema Corte preconizada por Vallarta también tuvo por

---

dimensión política. Véase Moctezuma Barragán (1994, 64) y Cabrera Acevedo (1997a, II, 24-25). Un estudio cuidadoso sobre el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación durante la última década del Porfiriato es el de Cossío Díaz (2014).

<sup>594</sup> Véanse Moctezuma Barragán (1994, 34 y ss., 64 y ss., 73 y ss.) y Cabrera Acevedo (1997a, II, 49 y ss., 91 y ss., especialmente 109 y ss.).

<sup>595</sup> Moctezuma Barragán (1994, 81 y ss.) y Cabrera Acevedo (1997a, II, 112-113). Véase también González Oropeza y Acevedo Velázquez (2002).

<sup>596</sup> Véanse Moctezuma Barragán (1994, 233 y ss.) y Cabrera Acevedo (1997a, II, 115 y ss., 145 y ss.).

resultado que se modificara la Constitución, a fin de que su presidente no fuera ya quien sustituyera al Presidente de la República en sus faltas temporales.<sup>597</sup> El corolario general de este proceso fue el criterio, iniciado por Vallarta —y sostenido hasta nuestros días—, de considerar que el juicio amparo no es procedente para combatir violaciones a los derechos políticos. Se determinó entonces que el ejercicio de los derechos políticos no constituía un asunto justiciable, sino que tal cuestión debía resolverse por los colegios electorales respectivos.<sup>598</sup>

Hay que señalar que, con independencia de las circunstancias del momento, la tesis de la incompetencia de origen no era, con toda probabilidad, jurídicamente viable, no sólo por los graves conflictos políticos que podía provocar, sino porque en ella se mezclaban dos cuestiones distintas —la inconstitucionalidad de los actos de las autoridades y la inconstitucionalidad de su elección y designación— y el amparo no parecía el medio adecuado para controlar la primera a través de la segunda. Piénsese en la absurda consecuencia, derivada de la relatividad de los efectos de la sentencia que otorgara el amparo — y aceptada por Iglesias— de que la autoridad resultara ilegítima solamente para los quejosos, pero, sobre todo, en que los efectos del otorgamiento del amparo no eran diferentes si la inconstitucionalidad resultaba de la ilegitimidad de la autoridad como si era inherente al acto mismo. Lo único que se lograba era ampliar, de manera cuestionable, el inventario de argumentos con los que se podía atacar la constitucionalidad de un acto de autoridad. Problema distinto era, en cambio, si se impugnaba directamente la violación de un derecho político, pero al haberse abandonado la tesis de la incompetencia de origen, se desechó también de paso el verdadero problema de fondo: la justiciabilidad de las “cuestiones políticas”.<sup>599</sup>

---

<sup>597</sup> Cabrera Acevedo (1997a, II, 175 y ss.).

<sup>598</sup> Posteriormente a la vigencia de la Constitución de 1917, la Corte utilizó el argumento sobre la diversa naturaleza de los derechos, así como el señalamiento de que, al encontrarse los derechos políticos consignados fuera del capítulo relativo a las garantías individuales, no caían bajo el manto protector del artículo 103 constitucional. Sobre este tema véase Alanís Figueroa (2011).

<sup>599</sup> Recuérdesse que también la Suprema Corte de los Estados Unidos ha desarrollado una doctrina sobre las llamadas “*political questions*”, que son aquellas en las que la Constitución confió su resolución a uno solo de los poderes, sin intervención de los otros, o aquellas en las que Corte no puede resolver, por lo que no resultan justiciables. Sin embargo, el alcance de tales cuestiones ha variado con el tiempo en la jurisprudencia de dicho tribunal. Véase Moctezuma Barragán (1994, 252 y ss.), quien señala que Vallarta se inspiró en la jurisprudencia correspondiente del tribunal norteamericano, y, en general, sobre tales cuestiones en los Estados Unidos, Schwarz (1977, 151 y ss.) y McKeever (1997, 101-102).

Más allá de si resultan convincentes o no los argumentos que utilizó la Corte para desligarse de la tesis de la incompetencia de origen y para defender la existencia de cuestiones políticas no justiciables, lo cierto es que tal abandono coincide convenientemente con el surgimiento de un poder presidencial autoritario y avasallador —el del dictador Díaz— que difícilmente hubiera tolerado la existencia de un poder político independiente y no subordinado al suyo.<sup>600</sup>

El amparo contra sentencias judiciales, por otra parte, trajo consigo un aparente aumento de poder para la Corte, pero con el paradójico efecto de que terminó por inhibir en buena medida sus funciones de control constitucional, lo que nuevamente resultó funcional en el contexto de un régimen político autoritario. Al interpretar el artículo 14 de la Constitución de 1857 en el sentido de que la “inexacta” aplicación de la ley por los jueces constituía la violación de una garantía individual que podía impugnarse en amparo, se unificaron materialmente los órdenes judiciales federal y local —perdiendo los estados su autonomía plena en esta materia, tal como la había instaurado la Constitución Federal de 1824— y la Suprema Corte se convirtió en el tribunal de última instancia para todos los asuntos judiciales ordinarios del país.<sup>601</sup> No hay duda de que esta interpretación se debió en mucho a las presiones que sobre los tribunales federales ejercieron justiciables y litigantes que desconfiaban, plena y justificadamente, de la justicia local, pues el escaso desarrollo de la vida jurídica local y las condiciones políticas autoritarias dificultaban la construcción de una justicia profesional e independiente.<sup>602</sup> No puede descartarse, tampoco, el influjo persistente del centralismo tradicional que provenía ya desde los tiempos coloniales.

En un clarividente ensayo publicado en 1906, don Emilio Rabasa examinó ampliamente los problemas y las consecuencias de tal interpretación del artículo 14 constitucional, considerándola desafortunada por todos mo-

---

<sup>600</sup> Algo similar se produciría durante buena parte del siglo XX, razón por la cual la Suprema Corte pudo retomar algunos de los criterios de interpretación que tuvieron su origen en las postrimerías del siglo XIX.

<sup>601</sup> La aceptación del amparo en negocios judiciales, que la Ley de Amparo de 1869 prohibió expresamente en su artículo 8o., no fue fácil ni inmediata. Una breve explicación de las etapas de este proceso puede encontrarse en Cabrera Acevedo (1997a, II, 199 y ss.).

<sup>602</sup> Desde el inicio de la vida independiente, una de las dificultades para la construcción de una justicia profesional era la falta de abogados que pudieran ejercer funciones jurisdiccionales, tanto a nivel federal como local. Esta deficiencia se fue subsanando de manera muy lenta y desigual durante el siglo XIX y buena parte del XX. Sobre la “carrera judicial” como mecanismo de formación y permanencia de los funcionarios judiciales véase el Capítulo X en este volumen.



tivos.<sup>603</sup> En relación con la Corte, Rabasa opinaba que el tribunal solamente podía salir malparado en su aplicación:

...la intervención del Tribunal Supremo, ni es de hecho una garantía para el acierto, ni es buenamente posible que llegue a tener tal prestigio bajo el reinado del artículo 14. Y como nunca un error legislativo de ese género pasa sin trascendencias, el mal no obra exclusivamente sobre los casos de aplicación de este precepto, sino que malea y daña la obra en general de la Corte, amenazando al Primer Tribunal con un desprestigio del que no podrán librarlo los esfuerzos de los magistrados más celosos, sabios y honorables.<sup>604</sup>

Un somero análisis de las estadísticas de la Corte en aquellas años revelaba, según Rabasa, que más de la mitad de los amparos resueltos entre 1904-1905 —4 mil 160 expedientes— se referían a violaciones atribuidas a las autoridades judiciales y combatidas con fundamento en el artículo 14. Además de que tales cifras solamente permitían un examen superficial de los expedientes que se debatían en el Pleno, lo verdaderamente grave era que para entonces la Corte ya acumulaba un rezago de 3 mil 457 expedientes que no se veía para cuándo podrían desahogarse; las proyecciones de crecimiento de las cargas de trabajo en los siguientes diez años pronosticaban un rezago de 30 a 40 mil expedientes. En resumen: “esta situación gravísima no tiene alivio posible. Muy al revés, se empeora y tiene que seguir empeorando todos los días, de suerte que antes de mucho mostrará, por efectos que no podrán ocultarse ni sufrirse, que la institución queda inútil, como maquinaria que se paraliza si se atasca de materia prima”.<sup>605</sup>

Rabasa tampoco aceptó el argumento de que la “mala” administración de justicia en los estados de la República justificaba la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. Nada garantizaba, decía él, que quienes estaban encargados de corregir sus errores e injusticias, hicieran mejor esa labor. Por ello, lo consecuente era pedir el mejoramiento de la administración de justicia en los estados.<sup>606</sup>

<sup>603</sup> Rabasa (1993, 1 y ss.).

<sup>604</sup> Rabasa (1993, 103). El capítulo XIII del ensayo se intitula “La imposible tarea de la Corte”.

<sup>605</sup> Rabasa (1993, 107). Un estudio completo, tanto doctrinal como cuantitativo, de la evolución del amparo judicial desde fines del siglo XIX hasta nuestros días puede verse en Bustillos (2008).

<sup>606</sup> Véase Rabasa (1993, 111 y ss.). El mejoramiento de la justicia de los estados sigue siendo una propuesta actual y una etapa previa necesaria a la reforma del amparo judicial. Véase el Capítulo XI en este volumen.

En 1908 se discutió y aprobó una adición al artículo 101 constitucional (correspondiente al 103 actual), la que tenía el objetivo de limitar el número de amparos en asuntos judiciales civiles, al exigir el agotamiento de los recursos ordinarios antes de acudir a los tribunales de la Federación.<sup>607</sup> El debate en las cámaras del Congreso de la Unión repasó los argumentos, tanto en pro como en contra, que recurrentemente se habían esgrimido (y se siguen esgrimiendo) en la materia.<sup>608</sup> Rabasa participó en su calidad de senador y ahí reiteró la posición que había asumido en su ensayo de 1906. Otro senador (Enríquez) lo refutó, señalando que, según los datos estadísticos que le había proporcionado el propio presidente de la Suprema Corte, los Juzgados de Distrito y la Corte estaban en condiciones de manejar y superar el rezago en materia de amparo.<sup>609</sup> Con independencia de si ésta era efectivamente la situación, pues la adición tuvo el efecto de disminuir de manera apreciable los amparos judiciales en materia civil en los años subsecuentes, aunque quizá sólo de manera transitoria;<sup>610</sup> el pronóstico de Rabasa se cumpliría con fuerza hasta los años cuarenta y cincuenta del siglo XX.

En el Constituyente de 1916-1917, como bien se sabe, se debatió nuevamente la conveniencia del amparo judicial, pero finalmente se decidió

---

<sup>607</sup> Este requisito se conoce como “principio de definitividad” y se ha convertido en un principio general del juicio de amparo. La adición citada disponía lo siguiente: “Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso cuyo efecto pueda ser la revocación”.

<sup>608</sup> El resumen del debate puede consultarse en Cossío Díaz (2014, 97 y ss.).

<sup>609</sup> Cossío Díaz (2014, 101-102).

<sup>610</sup> De acuerdo con los datos estadísticos compilados por Cossío Díaz (2014, 104 nota 61), en el año judicial 1908-1909 los ingresos de asuntos disminuyeron en 19 por ciento y los pendientes de resolución en 48 por ciento. Los datos hasta 1911 demuestran que el alivio bien pudo haber sido sólo temporal, que es lo mismo que ocurrió en las reformas que tuvieron el mismo propósito durante la mayor parte del siglo XX.

Conviene agregar que la reforma fue transitoria en otro sentido: Venustiano Carranza expidió, el 28 de septiembre de 1915, un decreto de reforma a la Constitución, por el cual se restablecía la redacción del artículo 101 (el decreto se refiere al artículo 102) anterior a la reforma de 1908. La exposición de motivos ofrece varias razones para el cambio, pero quizá la principal haya sido que “las restricciones para la promoción del amparo en materia civil, eran notoriamente inadecuadas y por lo mismo, ineficaces para corregir los males que señalaban el Ejecutivo y las Comisiones Dictaminadoras”. Véase el decreto en Marván Laborde (2006, III, 3469-3471).

La última vuelta de tuerca en esta historia es que, al aceptar expresamente el amparo en asuntos judiciales (civiles y penales), el Constituyente de 1916-1917 estableció, en la fracción II del artículo 107, el requisito del agotamiento de los recursos procesales ordinarios para efectos de la procedencia del juicio de amparo, es decir, generalizó la reforma de 1908.

conservarlo e incorporarlo expresamente en la Constitución. En el informe que acompañaba al proyecto de reformas que el Primer Jefe, Venustiano Carranza, presentó al Congreso Constituyente, se reconocía, por un lado, que el amparo se había desnaturalizado, entre otras razones, al servir de medio para acabar con la soberanía de los estados, pero, por el otro, se le aceptaba como un mal necesario ante las condiciones que seguían guardando los tribunales comunes, para terminar señalando, en un famoso pasaje:

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastaría limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad...<sup>611</sup>

Al discutirse el proyecto de artículo 107 constitucional, los diputados Jara y Medina presentaron un voto particular que pretendía revertir la centralización de la justicia ordinaria en los tribunales federales a través del amparo, proponiendo volver al sistema de 1824, que obligaba a que los asuntos iniciados ante los tribunales locales concluyeran también en ellos. Para los autores de dicho voto, la procedencia del amparo contra sentencias de los jueces de los estados nulificaba a la justicia local, y el hecho de que ningún litigante se conformara con la última sentencia del tribunal de un estado, sino que acudiera siempre a la Corte, era más bien la causa (y no el efecto) del desprestigio de la justicia local: “De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el poco respeto que litigantes de mala fe tienen para ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados. Y, en efecto, en el más alto tribunal de un Estado nunca hay sentencias definitivas...”.<sup>612</sup> La asamblea no aceptó estos razonamientos y siguió, en cambio, la propuesta de Carranza.<sup>613</sup>

De la aceptación del amparo judicial derivó en verdad para la Suprema Corte una “tarea imposible”, la que en gran parte motivó los principales cambios de organización y competencia del Poder Judicial de la Federación no solamente en las últimas décadas del siglo XIX, sino durante casi todo el siglo XX. Puede decirse que entre 1928 y 1987, la mayoría de dichos cam-

<sup>611</sup> Citado en Cabrera Acevedo (1968, 60).

<sup>612</sup> Citado en Cabrera Acevedo (1968, 78). La discusión sigue hasta la fecha, con argumentos similares.

<sup>613</sup> Después de 1917 ha habido diversas iniciativas e intentos por suprimir o limitar el llamado amparo judicial, pero es un tema pendiente hasta el día de hoy. Sobre algunos de estas propuestas véase Bustillos (2010).

bios apuntó esencialmente a mitigar la carga de trabajo de la Suprema Corte, mediante el aumento periódico en el número de ministros, el cual pasó de 11 en 1917 a 26 en 1951, así como a través de la creación, en el último año citado, de órganos judiciales especiales —los Tribunales Colegiados de Circuito— que la auxiliaran en el conocimiento de los juicios de amparo.<sup>614</sup>

Estas reformas contrastan con otras propuestas e iniciativas de reforma que tuvieron el propósito de resolver el problema limitando o suprimiendo el juicio de amparo en negocios judiciales, las cuales, por cierto, no han prosperado hasta el día de hoy. Un buen ejemplo de ello es la iniciativa que propuso el presidente Álvaro Obregón (1880-1928) en octubre de 1922 para suprimir el amparo por inexacta aplicación de la ley en materia civil y penal y que no fue aprobada por el Congreso de la Unión.<sup>615</sup>

En resumen, aunque se trataba de una herencia del siglo XIX, la voluntaria “abstinencia política” y la “imposible tarea” del Poder Judicial de la Federación contribuyeron de manera importante, aunque circunstancial, a la debilidad institucional de los tribunales a partir de 1917, pues tales factores resultaron funcionales para un régimen político caracterizado por el abrumador e inescapable dominio del Poder Ejecutivo.

### III. EL CONTEXTO POLÍTICO, INSTITUCIONAL Y ORGANIZACIONAL

Son numerosos los factores que, durante la mayor parte del siglo XX, contribuyeron señaladamente a la relativa debilidad política, institucional y organizacional del Poder Judicial de la Federación, en particular de la Suprema Corte de Justicia en su función de órgano de control de la constitucionalidad.<sup>616</sup> En este apartado nos referiremos a cinco aspectos interrelacionados que fueron especialmente relevantes durante la mayor parte del siglo XX: 1) la “abstinencia política” del Poder Judicial; 2) la interpretación constitucional; 3) el alcance del amparo como medio de control constitucional; 4) el

---

<sup>614</sup> Para un análisis más refinado y detallado de estos cambios, los cuales son explicados en relación con las distintas “teorías constitucionales” prevalecientes en diversas épocas, véase Cossío Díaz (2002).

<sup>615</sup> Véase, por ejemplo, Cabrera Acevedo (1996, 24-26, 352 y ss.).

<sup>616</sup> Véase también Taylor (1997, 153 y ss.), quien hace un repaso severo de las principales causas de debilidad institucional del Poder Judicial en México hacia fines del siglo XX, las que incluyen las limitaciones del juicio de amparo, las reglas para la formación de la jurisprudencia obligatoria, la existencia de tribunales especializados fuera de su ámbito, los problemas para lograr la ejecución de las sentencias, y el reducido prestigio social de que goza la función judicial.

contexto organizacional del Poder Judicial de la Federación, y 5) el sistema de selección y nombramiento de sus integrantes, así como su incidencia en la independencia judicial. A lo anterior habría que agregar la creación de órganos jurisdiccionales externos al Poder Judicial federal, como las Juntas de Conciliación y Arbitraje (1917), el Tribunal Fiscal de la Federación (1937) y los Tribunales Agrarios (1992), si bien las resoluciones de tales órganos, al ser impugnables ante el propio Poder Judicial federal, los dejó sometidos a su autoridad e influencia de última instancia. Sobre este último punto no nos extenderemos en el presente ensayo.

### 1. *La “abstinencia política” del Poder Judicial*

Las razones que explican, y justifican en parte, la voluntaria evasión de las “cuestiones políticas” por el Poder Judicial de la Federación, especialmente en materia electoral, se generaron, como ya se dijo, en el último tercio del siglo XIX. Si bien esta postura se mantuvo durante casi todo el siglo XX, no fue absoluta en lo que concierne a la propia Suprema Corte de Justicia, y además hubo repetidos intentos externos por implicar a la Corte en este tipo de funciones, casi siempre con resultados desafortunados o desalentadores. Resulta conveniente agregar que la postura de la Suprema Corte de Justicia se derivaba de la habitual prudencia judicial y de una buena dosis de realismo respecto del régimen político imperante, no ajeno, por otra parte, al de órganos similares en otras partes del mundo.

Al hablar de “abstinencia política” debemos hacer algunas aclaraciones importantes. La primera es que aún la “abstinencia” en materia política implica tomar una postura política que tiene repercusiones en el ejercicio del poder, es decir, puede favorecer o perjudicar determinados intereses políticos.

En segundo lugar, la Suprema Corte de Justicia y el Poder Judicial sí intervinieron ocasionalmente y de manera deliberada en asuntos que llamaríamos políticos en un sentido amplio, solamente que no siempre siguieron una línea clara y consistente, y obviamente la preferencia por la abstención se fue fortaleciendo en la medida que se consolidaba el presidencialismo hegemónico. En todo caso, tanto la “abstinencia” como la intervención política siempre produjeron fuertes debates tanto al interior como al exterior de la institución, pues lo que estaba en juego no era sólo la solución de un conflicto particular, sino el lugar que el Poder Judicial de la Federación, y la Suprema Corte como parte de él, debían ocupar en la estructura institucional del Estado mexicano. La falta de unanimidad entre los ministros en muchos de estos asuntos permitió prefigurar posiciones avanzadas que

en muchos casos llegaron a prevalecer tiempo más adelante. Así, pues, no puede decirse que la Suprema Corte y el Poder Judicial hayan sido un mero juguete pasivo de los intereses políticos, sino que la institución judicial trató siempre de aprovechar y configurar, de acuerdo con su propio entendimiento del momento, los espacios más amplios o más estrechos en los que le correspondió actuar.

En consonancia con lo anterior, en los años posteriores a la promulgación y entrada en vigor de la Constitución de 1917, la Corte trató de ejercer activamente las facultades de investigación que le otorgaba el tercer párrafo del artículo 97 constitucional y conoció de varias controversias constitucionales; el juicio de amparo también se utilizó para tratar de resolver asuntos políticos e incluso electorales.<sup>617</sup> Así lo demuestra, por ejemplo, un estudio de Miguel González Avelar, quien examinó las ejecutorias de ese Alto Tribunal publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* durante su quinta época (1917-1957).<sup>618</sup>

González Avelar destaca las ocasiones —sobre todo en los primeros años después de la Revolución— en que se intentó la vía del amparo (y también de la controversia constitucional) para resolver conflictos predominantemente locales que en su origen tenían carácter político y electoral: así, por ejemplo, los ayuntamientos, o sus integrantes en funciones, contra el gobernador y la legislatura que intentaban destituirlos; los diputados que eran suspendidos de sus cargos por el Congreso local; los gobernadores y legislaturas que eran desconocidos por el Senado de la República a través del procedimiento de desaparición de poderes, etcétera. Aunque en la mayoría de estos asuntos la Corte consideró que era improcedente su intervención, hubo también casos en que —de manera un tanto errática y contradictoria— consideró que sí lo era, animada quizá por una especie de sentido justiciero, aunque pragmático, ante violaciones flagrantes e intolerables que, en apariencia, nadie más había querido o podido reparar.<sup>619</sup>

El magnífico estudio comparativo del profesor Carl Schwarz sobre las Supremas Cortes de los Estados Unidos y de México no deja lugar a dudas de que en numerosas ocasiones la Corte mexicana abordó cuestiones que pueden propiamente denominarse “políticas”, ejerciendo un margen efectivo de independencia ante los otros poderes.<sup>620</sup> El análisis de Pablo González

<sup>617</sup> Cabrera Acevedo (1995, 19 y ss.).

<sup>618</sup> González Avelar (1994).

<sup>619</sup> *Cfr.* González Avelar (1994, 75).

<sup>620</sup> Schwarz (1977). Véase también el ensayo de Antonio Carrillo Flores sobre los orígenes y trayectorias de ambos tribunales (Carrillo Flores 1985).

Casanova sobre el desempeño de la Suprema Corte entre 1917 y 1960, a partir de un concepto amplio de lo que son tales cuestiones, llega a conclusiones similares.<sup>621</sup>

Por lo que se refiere específicamente a las cuestiones electorales, y a pesar de que la doctrina aceptada de la incompetencia de origen implicaba la improcedencia del amparo para examinarlas, durante el periodo que estudiamos se produjeron varios intentos por lograr la intervención de la Suprema Corte en tal materia por otras vías. Tenemos en primer lugar la *facultad de investigación* de la Suprema Corte. Dicha facultad, que fue introducida como un instrumento original de protección desde el texto original del artículo 97 de la Constitución en 1917 —suprimido finalmente en 2011,— el que tenía por objeto principalmente, por un lado infracciones a la legalidad electoral y, por el otro, violaciones a las garantías individuales.

En la presentación de su proyecto, Carranza se refirió a esta propuesta con las siguientes palabras:

El Poder Legislativo tiene incuestionablemente el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no deba ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, *sino que afecta a un carácter meramente judicial*, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo poder ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de circuito, o a un juez de distrito, o a una comisión nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente, únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores.<sup>622</sup>

El “hecho que se desea conocer” se refería a diversas cuestiones, como la conducta de algún juez o magistrado federal; un hecho o hechos que constituyeran la violación de una garantía individual; la violación del voto público y algún otro delito castigado por la ley federal. Claramente se advierte que Carranza desconfiaba de la capacidad del Congreso para investigar hechos similares a los mencionados, y al considerar que tal averiguación podría entrañar un “juicio” que pudiera invadir la esfera de competencia del Poder Judicial,<sup>623</sup> determinó que era conveniente encargarla a la Supre-

<sup>621</sup> González Casanova (1971).

<sup>622</sup> En Marván Laborde (2006, I, 16-17; énfasis añadido).

<sup>623</sup> Así, la opinión de Marván Laborde (2006, II, 2100).

ma Corte de Justicia. Sin embargo, al ocuparse de los artículos relativos al Poder Judicial, el Congreso Constituyente debatió principalmente el tema de su independencia y de los modos de nombramiento de ministros, magistrados y jueces, por lo que la facultad de investigación no fue objeto de discusión, y el proyecto se aprobó en sus términos.

La facultad de investigación de la Suprema Corte fue siempre una figura muy debatida. Si bien no están claros sus antecedentes y motivaciones,<sup>624</sup> sí afloraron pronto sus problemas, sobre todo la indefinición sobre el procedimiento y el alcance de la intervención de la Corte (del texto constitucional se desprendía solamente que dicha intervención se limitaba a la preparación de un informe, por sí o por las personas que designara, el que debía hacerse llegar a las instancias correspondientes), o la posibilidad de que se viciara de origen la posterior actuación del Poder Judicial, entre otros.

En los años inmediatamente posteriores a la entrada en vigor de la Constitución de 1917, la Corte se avocó a ejercer efectivamente esta facultad, enviando comisiones a varios estados (Yucatán, Guanajuato, Tabasco) para investigar la posible violación del voto público y de las garantías individuales, así como la comisión de delitos federales. Este ejercicio no fue pacífico y desató intensas discusiones al interior de la Corte, la cual pronto decidió no incluir en dicho ejercicio a los estados, por consideraciones relacionadas con el federalismo.

Del mismo modo se despertaron resistencias políticas que llevaron al presidente Carranza a proponer al Congreso de la Unión, en mayo de 1919,<sup>625</sup> la supresión de dicha facultad, pues, al convertirse la Corte en árbitro de las elecciones, se provocaba la “confusión de las actividades políticas y judiciales”, pues

los dos años que han corrido desde el restablecimiento del orden constitucional, patentizan que el precepto en cuestión, origina en las realidades de

---

<sup>624</sup> Ignacio Marván Laborde señala una posible motivación: en el enfrentamiento entre Victoriano Huerta y la XXVI Legislatura del Congreso de la Unión que llevó a la disolución de este último; el usurpador alegaba que el Congreso invadía funciones judiciales al investigar la desaparición del diputado Serapio Rendón y el senador Belisario Domínguez (2006, II, 2100). Para Manuel González Oropeza, como antecedente pudo haber influido en el ánimo del Constituyente la investigación que se encargó en 1912 a un juez de Distrito, a fin de poder determinar la legalidad (concretamente, la autenticidad un acta de nacimiento) de la elección de un presunto diputado al primer Congreso maderista. Véase González Oropeza (1993).

<sup>625</sup> La iniciativa de reformas a los artículos 52, 97 y 115 de la Constitución, enviada por el Presidente Carranza a la Cámara de Senadores, está publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 29 de mayo de 1919.



la sociedad mexicana, un embrollo a todas luces pernicioso, complicando la función electoral y comprometiendo la armonía de relaciones entre los poderes regionales y el Federal...

Y Carranza abundó en su iniciativa:

El Proyecto original de Constitución presentado por la Primera Jefatura al Congreso de Querétaro, incluía el artículo 97 con la facultad cuya derogación se solicita hoy, por haberse creído que el ejercicio de las atribuciones revisoras sobre el sufragio efectivo, redundaría en los más convenientes frutos que pudieran esperarse de la Suprema Corte; pero ha sido preciso rectificar aquel criterio en el sentido de que esas atribuciones revisoras, indudables en el Poder Legislativo, desequilibran la armonía con los demás Poderes, anomalía tanto más grave cuanto que la ordenada separación de funciones es requisito primario del sistema constitucional de México...

Por otra parte, la función esencial de la Suprema Corte se desvirtúa y el Alto Cuerpo, al conocer de los negocios políticos que le encomienda la Constitución, adquiere una preeminencia sobre los otros Poderes, imposible de ser aceptada...

...la Suprema Corte, mientras subsista la atribución de que se habla, se ha de hallar en la disyuntiva de juzgar de un modo escueto el caso electoral de que se encargue, y entonces su intervención será inepta radicalmente, porque será inadecuada, o juzgar el caso con sentido político y entonces incurrirá en el vicio que secularmente ha dañado a la Administración de Justicia.<sup>626</sup>

Como puede verse, Carranza acabó por descalificar, de manera más o menos explícita, la intervención de jueces y tribunales en cuestiones políticas, como las electorales.<sup>627</sup> La iniciativa no fue aprobada por un Congreso que era mayoritariamente opositor a Carranza.<sup>628</sup>

El ascenso del presidencialismo contribuyó a prevenir y resolver muchos de estos conflictos, de modo que el ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte parecía cada vez menos necesario. No obstante lo anterior, ante la ausencia de una justicia electoral, se seguía solicitando

---

<sup>626</sup> En el informe que presentó al Congreso de la Unión el 1° de septiembre de ese mismo año (publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 2 de septiembre), el presidente Carranza expresó nuevamente su desacuerdo con la facultad de investigación de la Corte en relación con violaciones al voto público en los estados, al considerar que su ejercicio implicaba una "invasión a la soberanía" de éstos (en el caso concreto ser refería a las elecciones para la renovación del Congreso del Estado de Guanajuato a fines de 1918).

<sup>627</sup> Desde luego, aunque en la actualidad se ha generalizado la intervención judicial en "cuestiones políticas", los riesgos y peligros a los que alude Carranza no son irreales.

<sup>628</sup> Véase Cabrera Acevedo (1995, I, 20, 79-82; II, 197 y ss.).

su ejercicio, sobre todo por los ciudadanos y las organizaciones políticas de oposición, a pesar incluso de que carecían de legitimación directa para acudir a la Corte. El ejemplo más famoso ocurrió en 1946, con motivo de las elecciones federales del 7 de julio de ese año y a raíz de las peticiones del Partido Democrático Mexicano y del Partido Nacional Constitucionalista —que habían postulado, en oposición al Partido Revolucionario Institucional, a don Ezequiel Padilla (1890-1971)— para que la Suprema Corte interviniera en el proceso electoral con fundamento en su facultad de investigación. En el Pleno de ese órgano se dio entonces un intenso debate que culminó en un acuerdo, por mayoría, que consideró improcedentes las peticiones mencionadas.<sup>629</sup> Específicamente, la Corte argumentó que su facultad de investigación solamente podía ejercerse para “mantener la paz de la nación” y que el daño irreparable a un particular no era razón suficiente para intervenir, dado que existían otros órganos y recursos ordinarios para resolver tales cuestiones.<sup>630</sup>

Resulta interesante agregar que la Ley Electoral Federal de 7 de enero de 1946 preveía la intervención de la Corte conforme al artículo 97 constitucional. En efecto, cuando las Cámaras del Congreso de la Unión o el Ejecutivo Federal tuvieran razones para estimar que había habido violaciones al voto público, estos órganos podían solicitar a la Corte la correspondiente investigación y a partir de los resultados de la misma declarar la nulidad de la elección de que se tratara o consignar el asunto ante la Procuraduría General de la República.<sup>631</sup> En todo caso, parece ser que el debate del 7 de agosto de ese año en la Suprema Corte motivó la reforma de 1949 que hizo desaparecer preventivamente de la Ley Electoral toda referencia a la intervención de la Corte en los procesos electorales federales.<sup>632</sup>

Otros intentos posteriores para lograr la intervención de la Corte en cuestiones electorales no fueron afortunados, como el *recurso de reclamación* que se estableció en la Reforma Política de 1977. Dicho recurso era procedente contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pero el fallo respectivo de la Corte no tenía carácter obligatorio, sino

---

<sup>629</sup> Moctezuma Barragán (1994, 321 y ss.), González Avelar (1994, 43 y ss.). Moctezuma Barragán (1994, 332 y ss.) refiere que el ministro Manuel Bartlett Bautista se pronunció por cambiar el criterio que excluía a los derechos políticos del ámbito protector del juicio de amparo. Podría decirse que su postura fructificó hasta la creación del “juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano”, a cargo del Tribunal Electoral, en 1996.

<sup>630</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación*, 6ª época, vol. 93, primera parte, p. 60.

<sup>631</sup> Artículos 113 a 116, consultables en García Orozco (1989, 250).

<sup>632</sup> Molinar Horcasitas (1991, 37).

que prevalecía la decisión de la Cámara.<sup>633</sup> En los casos en que llegó a interponerse (durante los procesos electorales federales de 1979, 1982 y 1985), la Corte desechó y declaró improcedentes los recursos, sin entrar a resolver el fondo. Ante esta situación y las repetidas objeciones de la doctrina, el recurso se suprimió en 1986.<sup>634</sup> La Reforma citada modificó también el artículo 97 constitucional en la parte relativa a la investigación, por la Corte, de las violaciones al voto público, quedando en los siguientes términos:

La Suprema Corte está facultada para practicar de oficio la averiguación de un hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.

La redacción anterior parecía tener el propósito de hacer aún más inoperante la citada facultad de investigación, pues al poner en duda la legalidad de “todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión”, la Suprema Corte podría haber dado un verdadero “golpe de Estado judicial”, como aquel del que se acusó a José María Iglesias en 1876. Podría haber sucedido, además, que no hubiera ya “órganos competentes” a los cuales hacer llegar “oportunamente” los resultados de la investigación.

En este apartado podemos hacer también referencia a la posibilidad de que, a través de la misma facultad, la Corte pudiera investigar violaciones a las garantías individuales, así como delitos federales. Aunque no se tratara abiertamente de “cuestiones políticas”, no hay duda que los sujetos legitimados para acudir a la Corte, así como las situaciones en que se llegó a solicitar dicha intervención, les conferirían una connotación política innegable.

Respecto a la investigación de violaciones a las garantías individuales (la reforma de 1977 les agregó el calificativo de “graves” y suprimió la investigación de “delitos federales”), en un inicio, como ya se dijo, la Corte trató de hacer uso de esta facultad en el contexto de la investigación de violaciones al voto público y la comisión de delitos federales. En este caso sí se contaba con un instrumento específico alternativo de protección de las

---

<sup>633</sup> Dicho artículo disponía lo siguiente: “Procede el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados. Si la Suprema Corte de Justicia considerara que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable”.

<sup>634</sup> Moctezuma Barragán (1994, 335 y ss.).

garantías individuales, que era el juicio de amparo. Aún así, hubo algunos casos importantes, como la matanza en la plaza principal de la ciudad de León, Guanajuato, por elementos del Ejército federal, en enero de 1946; se calculó el número muertos en más de cincuenta y el de heridos en más de 400. Los hechos fueron consecuencia de las protestas de la Unión Cívica Leonesa por las irregularidades en la elección del ayuntamiento de la ciudad, cuyo triunfo fue reconocido al Partido de la Revolución Mexicana (PRM). La petición de intervención de la Corte fue planteada por el Partido Acción Nacional (PAN). La Corte aceptó el ejercicio de la facultad de investigación y concluyó que había datos para presumir violaciones a las garantías individuales, violaciones al voto público y la comisión de delitos del orden federal, ordenando que esto se pusiera en conocimiento del Presidente de la República y del gobernador del Estado.<sup>635</sup>

Esta facultad de investigación por violaciones graves de derechos fundamentales “revivió”, por así decirlo, después de la reforma constitucional de 1994, la Corte teniendo ya una nueva composición y una nueva integración. El caso más sonado en esta época fue el llamado de “Aguas Blancas” (1996), por el cual el Presidente de la República solicitó a la Corte investigar una matanza de campesinos por las fuerzas de seguridad pública en el Estado de Guerrero. La Corte designó a dos ministros que condujeron una acuciosa investigación —aunque ya la Comisión Nacional de Derechos Humanos había actuado en el mismo sentido—, la cual concluyó que sí había elementos de responsabilidad de los funcionarios de ese estado. Los resultados de la investigación fueron enviados a los órganos competentes, pero el informe se archivó y no tuvo mayores consecuencias, sobre todo porque, previamente, el gobernador ya había pedido licencia a su cargo, que era el efecto político esperado y deseado con motivo de la controversia. Los hechos motivaron también la intervención de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual determinó que, a pesar de la intervención de diversas autoridades, incluyendo a la Suprema Corte de Justicia, el Estado mexicano no había llevado todavía a cabo una investigación suficiente de los hechos que permitiera exigir las responsabilidades respectivas.<sup>636</sup>

Aunque actualmente nos parezca —por efecto de la expansión de la justicia político-constitucional en los ordenamientos contemporáneos— que es natural que los tribunales intervengan en toda clase de cuestiones “políti-

<sup>635</sup> Véase Morales Ramírez (2008, 133 y ss.).

<sup>636</sup> Véase el informe 49/97 de 18 de febrero de 1998 (caso 11.520, Tomás Porfirio Rondín, Aguas Blancas México), consultable en <<https://cidh.oas.org/annualrep/97span/Mexico11.520.htm>>, visita del 5 de abril de 2019.

cas”, lo cierto es que dicha intervención sólo es viable bajo condiciones muy particulares. La Suprema Corte de Justicia siempre estuvo muy consciente tanto de las posibilidades como de los riesgos de su involucramiento en tales cuestiones, y ante la “prudencia” con que se condujo finalmente —aunque ello pudiera ser fuente de “decepción” o de crítica en una perspectiva actual—, conviene considerar que sus integrantes —la mayoría, al menos—<sup>637</sup> tenían la convicción de estar defendiendo, del mejor modo posible, las funciones esenciales y la institucionalidad del Poder Judicial. Vale la pena citar, de manera extensa, las reflexiones que al respecto elaboró su presidente, don Salvador Urbina, con motivo del informe que rindió al Pleno de la Corte al terminar el año de 1951, pero haciendo una valoración de toda la década anterior:

Rememoramos la actitud de serenidad y de abstención de este Alto Tribunal y de sus componentes en todo acto o manifestación de carácter partidista o de política interior, en favor de una tendencia o de cualquier funcionario...

Y en lógica o íntima relación con este deber primordial de la Suprema Corte, ha examinado con toda ponderación, en los casos que se le han presentado, la procedencia de la aplicación o la negativa de ésta, de la facultad discrecional que le concede el párrafo 3º del artículo 97 de la Constitución.

En este terreno escabroso y resbaladizo de las pasiones políticas, que pone en peligro la rectitud necesaria de la Justicia, y dentro de las numerosas y variadas interpretaciones a que se presta esa facultad, motivando en casos concretos largas sesiones y discusiones acaloradas en este Alto Tribunal, hemos procurado, con las resoluciones adoptadas, usar de dicha facultad excepcionalmente, como en el caso de León, Guanajuato.

De no hacerlo así, las pasiones políticas harían fácil presa de este Alto Tribunal, con mengua de sus funciones constitucionales, de su imparcialidad para juzgar posteriormente como Juez de garantías o de competencia, los mismos actos base de la investigación,<sup>638</sup> además de servir, sin quererlo ni saberlo, de instrumento a los políticos para el logro de sus objetivos, no siempre

---

<sup>637</sup> Las votaciones en varios de los asuntos “políticos” en los que la Corte se negó a intervenir y que hemos reseñado anteriormente, fueron fruto de agudos debates que no se resolvieron por unanimidad, lo que da cuenta de que dentro de la Corte había una pluralidad efectiva que nos impide juzgar la posición mayoritaria como mera sumisión al Ejecutivo o al sistema político.

<sup>638</sup> El presidente de la Corte aduce un argumento central contra la facultad de investigación del artículo 97 que casi nunca se examinó en los debates relativos a su uso o supresión: que la intervención de la Corte por esa vía podía viciar cualquier intervención posterior que pudiera tener como supremo órgano jurisdiccional del país. Habría que agregar que, justamente por su nivel jerárquico, también se habría viciado la intervención de los órganos judiciales inferiores.

nobles, de cualquier lado de los que contiendan y que tratan de obtener para su provecho situaciones de aparte legitimidad en su favor; o también servir de apoyo indebido, mediante la investigación, a los actos transgresores de la ley, de autoridades de alta o baja categoría. La Suprema Corte dará el fallo definitivo y último, dentro del debido procedimiento legal, y conforme lo ordena la Constitución, nuestra Ley Suprema.<sup>639</sup>

Las palabras del presidente de la Suprema Corte pueden servir como saludable recordatorio de que, para hacer justicia, se requieren los instrumentos jurídicos adecuados y voluntad para utilizarlos, pero que nunca es una cuestión de pura voluntad.

## 2. *La interpretación constitucional como “ejercicio minimalista”*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sido y es, formalmente, el intérprete final de la Constitución. A este tribunal le correspondía, y le corresponde, definir el sentido jurídico último de las disposiciones constitucionales, lo cual significa establecer los cauces y los límites jurídicos a que está sujeta la actuación de todas las autoridades públicas del país. No obstante la enorme trascendencia y necesidad de esta función, la interpretación genuinamente constitucional realizada por la Suprema Corte a partir de 1917 resulta desigual y relativamente escasa, salvo por algunas áreas jurídicas determinadas.<sup>640</sup> Cuestiones constitucionales que pudieran considerarse de bastante importancia no fueron prácticamente objeto de interpretación, o lo fueron de manera incompleta, inconsistente y, en ocasiones, desafortunada, particularmente en la materia penal.

Las razones de esto son complejas, pero pueden reconducirse a cuatro causas principales.<sup>641</sup> La primera de ellas es por demás obvia: dichas cues-

<sup>639</sup> SCJN (1951, 37-38).

<sup>640</sup> Así, por ejemplo, las disposiciones constitucionales sobre el proceso penal, las garantías de audiencia y legalidad, y por supuesto, la procedencia y el procedimiento del amparo mismo.

<sup>641</sup> En relación con esto, un problema importante que merece reflexión es lo que Martín Díaz y Díaz (1997; 1999), ha llamado la “ambivalencia” de la Constitución, es decir, el hecho de que la Ley Fundamental conjunta los elementos centrales del constitucionalismo “ortodoxo” y otros elementos “heterodoxos” derivados de la historia nacional. Una dificultad no menor para la interpretación constitucional es entonces tratar de hacer compatibles entre sí dichos elementos, por lo que puede generarse la tentación de resolver la cuestión “olvidando” la existencia de alguno de los polos de tensión. Véase González y Caballero Juárez (2002), quienes desarrollan la idea de que la Constitución de 1917 combina al menos tres modelos de Estado: el “liberal”, proveniente de la Constitución de 1857; el “central”,

ciones no llegaron a plantearse ante los tribunales, ya fuera porque todavía no hubieran surgido propiamente en la vida jurídica, o bien, porque se reconociera que la fuente de autoridad capaz de resolver el problema de fondo se encontraba en otra parte. En efecto, si el poder verdadero y real se encontraba en el Ejecutivo, sería de esperarse que muchos ciudadanos, las agrupaciones sociales y los demás sujetos del poder trataran de encontrar solución a sus problemas por la vía administrativa antes que por la judicial. Sin embargo, como veremos en un apartado posterior, esta afirmación tendría que matizarse, porque la evidencia histórica sugiere que los individuos, grupos y movimientos sociales inconformes acudieron *simultáneamente* a todos los instrumentos de defensa a su alcance, incluidos los judiciales.<sup>642</sup>

La segunda causa es que dichas cuestiones, aunque llegaran a plantearse, fueran evadidas por el juzgador. En efecto, cuando resuelven cuestiones de esta naturaleza, los tribunales tienen por lo común un margen de decisión que les permite escoger entre varias soluciones jurídicas posibles. Resulta comprensible, entonces, que en asuntos espinosos prefirieran evitar el problema constitucional de fondo y optaran por una solución jurídica de otro tipo, incluyendo su desechamiento por motivos de forma o procedimiento. Así, por ejemplo, los amparos interpuestos, en los años sesenta, por disidentes políticos que combatían la inconstitucionalidad del llamado delito de “disolución social”. El Pleno de la Suprema Corte eludió esta cuestión al enviar dichos amparos, para su resolución, a la sala correspondiente, la que los negó.<sup>643</sup>

Estas dos primeras causas se vieron claramente favorecidas por el hecho de que la actividad de la Suprema Corte se hubiera concentrado preponderantemente en la resolución de los llamados “amparos de legalidad”, esto es, en los que se combatiera la “inexacta aplicación de la ley” por los jueces ordinarios.<sup>644</sup> Seguramente muchas cuestiones de constitucionalidad no fueron planteadas por los litigantes, ni resueltas por los jueces, porque existía siempre la posibilidad de plantearlas y examinarlas en términos de los ar-

---

producto del proceso de centralización iniciado por Porfirio Díaz y continuado por el presidencialismo hegemónico del siglo XX, y el “social”, incorporado por el Constituyente de 1916-1917 y desarrollado sobre todo a partir de los años treinta.

<sup>642</sup> Dada la improbabilidad inicial del recurso a los tribunales, un problema digno de investigarse serían las causas por las que, de todos modos, se intentaba la vía judicial.

<sup>643</sup> Schwarz (1977, 147, 208 y ss.).

<sup>644</sup> “... en tanto que la función de ‘supremo intérprete y guardián de la Constitución’ permanecía sepultada y sofocada, bajo montañas de amparos de legalidad ... se ocultaban, o por lo menos se disimulaban las graves carencias y limitaciones prácticas de nuestro sistema de control constitucional”. Gudiño Pelayo (1991, 265).

tículos 14 y 16 constitucionales, es decir, de las llamadas garantías de audiencia y legalidad, pero interpretadas de manera restrictiva, de modo que no se llegaba a cuestionar la constitucionalidad de la ley misma, es decir, su conformidad con los principios asentados en esos y otros artículos de la Constitución. Antonio Carrillo Flores, en un lúcido ensayo de 1946, señaló lo siguiente, en relación con la función que desempeñó la Suprema Corte de los Estados Unidos en el rechazo y luego aceptación de la legislación del *New Deal* del presidente Roosevelt en los años treinta:

En México, no obstante la teórica similitud de nuestro sistema político con el norteamericano, la situación real es muy diversa. Desde luego, la Suprema Corte Mexicana no tiene a su cargo una función similar; no obstante que en nuestra Constitución hay un precepto, el Artículo 14, que a juicio de uno de nuestros más eminentes juristas, Emilio Rabasa, consagra también el principio del “debido proceso legal”. Si este pensamiento de Rabasa hubiese podido aquí hallar un desarrollo paralelo al americano, la Suprema Corte, a través del Artículo 14, habría podido someter toda la actividad administrativa, a control y revisión, no frente a la ley aplicada, que es lo que ha hecho, sino a la ley misma y cualquier acto de ejecución frente a los principios superiores de “justicia social” que la Suprema Corte hubiese considerado que eran los que el pueblo mexicano respetaba y admitía como los fundamentales en la estructura económica de la sociedad mexicana.<sup>645</sup>

Los dos restantes causas son de alcance más general y se encuentran estrechamente vinculadas entre sí, pues ambas contribuyeron a debilitar la fuerza normativa de la Constitución y, por tanto, la función de la interpretación constitucional.

Una de ellas es la que José Ramón Cossío ha llamado la “comprensión política de la Constitución”.<sup>646</sup> “Comprensión política” significa que, antes que orientarse por los significados técnico-jurídicos posibles de las disposiciones constitucionales, la interpretación de la Constitución se basa preferentemente en una explicación de los orígenes y finalidades exógenas de dichas disposiciones, en el marco de un proceso histórico que se asume como esencialmente legítimo, es decir, en un determinado ejercicio del poder.<sup>647</sup> Aunque esta comprensión política se reflejó sobre todo en la doctrina de los juristas, el Poder Judicial no quedó inmune a ella. Por un lado, si bien

<sup>645</sup> Carrillo Flores (2017, 139).

<sup>646</sup> Cossío Díaz (1998a). Véase también Cossío Díaz y Raigosa (1996), en que se establece una vinculación entre el régimen político y el tipo de interpretación constitucional que éste favorece.

<sup>647</sup> Cossío Díaz (1998a, 165 y ss.).



el juez no puede sino considerar a la Constitución como norma —suponiendo que existan medios procesales de control de la constitucionalidad—, también es cierto que la interpretación funcional o teleológica —que es el método predominante de interpretación jurídica, sobre todo en materia constitucional— constituye una puerta abierta para recibir la influencia de las concepciones sociales y políticas predominantes en cierto momento, sobre todo a través del concepto de la “voluntad del legislador”, incluso del legislador constituyente.<sup>648</sup>

En función de lo anterior, Cossío ha identificado lo que denomina el “periodo estatista” en la interpretación constitucional de la Suprema Corte, cuyo inicio sitúa en 1940, cuando el presidencialismo hegemónico está prácticamente consolidado.<sup>649</sup> A diferencia de las etapas previas,<sup>650</sup> en dicho periodo

dejaron de formularse conceptos sobre las partes más relevantes de la Constitución, tales como las garantías individuales o los conceptos de soberanía, Estado, división de poderes o sistema federal... los criterios utilizados por la Corte perdieron generalidad, y se redujo también con ello sus posibilidades de aplicación. En este sentido, se dio una disminución de las posibilidades de control constitucional por la Corte, sencillamente porque entre más reducido es el criterio, más posibilidades existen para que los actos de autoridad puedan considerarse válidos. En cuanto a los métodos de interpretación, también se llevó a cabo un cambio importante, pues la Corte utilizó cada vez más el recurso de sustentar sus decisiones en la denominada voluntad del legislador, que terminaba por ser el contenido de la exposición de motivos de la iniciativa enviada por el Presidente de la República.<sup>651</sup>

La interpretación constitucional resultante puede calificarse de “minimalista”: “Con ello queremos decir que, en los años identificados, la Suprema Corte redujo los contenidos y los alcances de sus decisiones a expresiones mínimas, comparado ello con, por ejemplo, lo que Cortes nacionales

---

<sup>648</sup> Cossío Díaz (1998a, 163, nota 17), ofrece ejemplos de criterios jurisprudenciales de los tribunales federales que remiten a la voluntad del legislador, como punto de partida preferente para determinar los sentidos interpretativos de las normas.

<sup>649</sup> Cossío Díaz (2002, 114 y ss.).

<sup>650</sup> Cossío Díaz (2002, 89 y ss.) identifica tres periodos anteriores: el “constitutivo” (1917-1927), el “liberal” (1928-1934) y el “socialista” (1934-1940). Dichos periodos presentan características propias respecto del periodo “estatista”; particularmente los dos primeros se caracterizan por mayores grados de libertad y creatividad de la Corte en la interpretación constitucional.

<sup>651</sup> Cossío Díaz (2002, 116).

anteriores habían resuelto o lo que estaban resolviendo los tribunales de otros países”.<sup>652</sup>

La cuarta causa reside en el proceso de reforma constitucional que ha prevalecido en México. Sin duda la reforma constitucional ha sido el medio preferido para lograr la adaptación de la Constitución a las nuevas circunstancias sociales, y sobre todo, para dar expresión a los proyectos políticos sexenales de los gobernantes.<sup>653</sup> Sin embargo, la reforma constitucional ha tenido también el efecto de desalentar la interpretación judicial como instrumento de la evolución constitucional. Y esta interpretación no solamente es desincentivada por el gran número de las reformas y por el carácter excesivamente reglamentario de muchas de ellas, ya que los textos más cambiantes y extensos ofrecen oportunidades más reducidas de que los tribunales se pronuncien sobre ellos,<sup>654</sup> sino por el hecho de que la interpretación judicial de la Constitución logra apenas una autoridad muy limitada cuando resultaría posible modificarla o “corregirla” con bastante facilidad.<sup>655</sup>

No obstante lo anterior, en nuestro país, la reforma constitucional se ha utilizado sólo en contadas ocasiones para modificar directamente las interpretaciones de la Suprema Corte de Justicia e inclusive para anticiparse a ellas. Un ejemplo dramático de esto último fue la reforma que constitucionalizó, de manera acelerada, la nacionalización bancaria de 1° de septiembre de 1982,<sup>656</sup> lo que le permitió a los tribunales federales desechar los amparos que se interpusieron contra dicho acto del Presidente de la República por considerar que el juicio de garantías no era procedente contra el procedimiento de reforma constitucional.<sup>657</sup>

<sup>652</sup> Cossío Díaz (2002, 116-117).

<sup>653</sup> Véase también el Capítulo IV en este volumen.

<sup>654</sup> El carácter excesivamente reglamentario de muchas de las disposiciones de la Constitución contribuye también a anular la diferencia entre “ley constitucional” y “ley ordinaria”, lo que resulta inconveniente en términos de la función que dicha diferencia desempeña en la evolución jurídica y, en lo particular, para la justicia constitucional. Véase también el Capítulo IV en el presente volumen.

<sup>655</sup> Parte del gran poder de que goza la Suprema Corte de los Estados Unidos radica en la dificultad del procedimiento de reforma de la Constitución, que sería el único medio —aparte de un cambio de criterio judicial— para revertir o modificar una interpretación constitucional de dicho tribunal. Aunque se ha intentado con alguna frecuencia, la Constitución Federal de 1787 sólo ha sido reformada en cuatro ocasiones para revertir fallos de la Suprema Corte, y la competencia de ésta en apelación ha sido restringida en una sola ocasión. McKeever (1997, 138).

<sup>656</sup> La reforma constitucional se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación de 17 de noviembre de 1982.

<sup>657</sup> Las instituciones bancarias interpusieron amparos tanto contra los decretos de nacionalización y de control de cambios como contra el decreto de reforma al artículo 28

### 3. *Las limitaciones del control de constitucionalidad a través del juicio de amparo*

Resulta posible afirmar que, hasta comienzos de los años noventa, el amparo era la única garantía constitucional efectiva en nuestro ordenamiento jurídico. Las controversias constitucionales previstas por el artículo 105 desde 1917 habían tenido muy escaso desarrollo normativo y doctrinal, así como un uso infrecuente como medio para resolver jurídicamente conflictos entre los distintos órdenes de gobierno o entre poderes. Entre 1917 y 1994 apenas se promovieron 63 controversias, principalmente en el periodo que va de 1917 a 1936, hasta desaparecer por completo entre 1948 y 1989, con un ligero aumento a partir de 1990.<sup>658</sup> Lo anterior no resulta sorprendente, pues dichos conflictos, que habitualmente tienen origen político, se resolvían por las vías que podríamos llamar “internas” del sistema político y del partido hegemónico. Nuevamente, el desuso de las controversias constitucionales —lo mismo que la interpretación constitucional “minimalista” de la Suprema Corte— coincide temporalmente con el auge del presidencialismo, mientras que su resurgimiento está ligado al creciente pluralismo político del país. Razones similares explican el desuso casi total en que habían caído también las otras dos garantías constitucionales vigentes hasta ese momento, es decir, el juicio político y la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia.<sup>659</sup>

---

constitucional. El amparo contra la reforma constitucional tuvo una trayectoria compleja: la demanda fue desechada por el juez de Distrito; contra su resolución los demandantes acudieron, en revisión, ante el Tribunal Colegiado competente, el cual confirmó el desechamiento. Los quejosos acudieron entonces a la Suprema Corte, la cual, a través del ministro presidente, desechó nuevamente, por improcedente, el juicio de amparo. Finalmente, ante el recurso de reclamación interpuesto contra este desechamiento, la mayoría de los ministros (con dos votos en contra) confirmó definitivamente la improcedencia del juicio de amparo contra reformas constitucionales. El juicio de amparo contra los decretos del 1° de septiembre se sobreseyó tranquilamente unos meses después, una vez zanjada la impugnación de la reforma constitucional.

Sobre los amparos relacionados con la nacionalización bancaria puede verse González Oropeza (1984) y, desde el punto de vista de los abogados que los interpusieron, Sánchez Medal (1988). Resulta significativo que después de la reforma constitucional de 1994, el tema de la “inconstitucionalidad” de las reformas constitucionales y su impugnación a través del amparo y de la controversia constitucional se haya vuelto a plantear en varias ocasiones ante el Poder Judicial de la Federación, aunque, hasta la fecha, la Suprema Corte no ha llegado a aceptar su procedencia.

<sup>658</sup> Cossío Díaz (2008, 108 y ss.).

<sup>659</sup> Sobre el concepto de garantía constitucional concebida como instrumento jurídico-procesal encaminado a castigar y reparar las violaciones a la Constitución, véase Fix-Zamudio (2011).

No obstante lo anterior, el juicio de amparo estaba sujeto a importantes limitaciones, tanto de tipo formal como operativo. Entre las principales podemos señalar las *causas de improcedencia del juicio de amparo* y los *efectos relativos* de la sentencia en el amparo contra leyes.

El control de la constitucionalidad de las leyes y actos de autoridad a través del amparo nunca ha sido pleno, en el sentido de que la Constitución misma, la Ley de Amparo, y la jurisprudencia de la Suprema Corte en distintos momentos, han excluido ciertas materias de su ámbito de procedencia. Como resulta comprensible, en su mayor parte se trataba de cuestiones políticamente sensibles, como las elecciones, la reforma agraria y la educación impartida por particulares, improcedencia que, en estos casos, dispuso el texto constitucional mismo. En efecto, el artículo 60 de la Constitución establecía, desde 1917, que las resoluciones de los colegios electorales de las Cámaras del Congreso de la Unión eran definitivas e inatacables. La improcedencia del juicio de amparo contra resoluciones dotatorias y restitutorias de ejidos o aguas se estableció en la fracción XIV del artículo 27 constitucional en 1934, pero se modificó parcialmente en 1947 para permitir el amparo en los casos en que se hubiera otorgado certificado de inafectabilidad. Otra reforma constitucional, de 1934, introdujo en el artículo 3° la facultad del Estado de revocar (y más tarde, también negar) la autorización a particulares para impartir educación, sin que contra dicha resolución procediera recurso o juicio alguno (esta disposición se modificó hasta 1993).

En otras ocasiones, la improcedencia fue resultado de la interpretación constitucional hecha por la propia Suprema Corte, como el criterio de que en el proceso penal el Ministerio Público actuaba como parte y no como autoridad, por lo que el amparo no procedía contra sus actos en tales casos.<sup>660</sup> Sólo hasta 1994 la Constitución estableció la posibilidad expresa de impugnar los actos del Ministerio Público que implicaran el no ejercicio de la acción penal.

Además de lo anterior, la improcedencia del juicio de amparo tenía otro aspecto que podríamos llamar “técnico”. Se trataba de la interpretación de los conceptos jurídicos que gobiernan la procedencia del juicio de amparo, como el de “acto de autoridad”, el de “interés jurídico” o el de “actos consumados de un modo irreparable”. Los tribunales de amparo tienen al respecto un margen de apreciación y, dependiendo de la orientación que adopten en sus criterios, la procedencia del amparo será más amplia o más restringida. Hay razones para pensar que los órganos del Poder Judicial de la Federación no sólo aplicaron criterios estrictos y restrictivos en la inter-

<sup>660</sup> Véase la tesis correspondiente en Suprema Corte de Justicia de la Nación (1992-94, 41).

pretación de los requisitos de procedencia del amparo como medio para evitar problemas espinosos, sino que las excesivas cargas de trabajo de los tribunales favorecieron el uso del sobreseimiento como mecanismo, casi de emergencia, para evitar el rezago, según trata de demostrar un estudio empírico que se citará más adelante.

Por lo que se refiere a los efectos limitados de la sentencia en el amparo contra leyes (en virtud de la llamada “fórmula de Otero”), si bien puede argumentarse que en su momento tal principio tuvo justificación, más tarde su conservación acabó por ser inconveniente, no sólo por las múltiples razones prácticas y de justicia que una parte de la doctrina había formulado tiempo atrás,<sup>661</sup> sino también porque era una causa importante de debilidad institucional del Poder Judicial como poder. En efecto, la imposibilidad de anular las leyes con efectos generales había permitido a los poderes Legislativo y Ejecutivo mantener y aplicar disposiciones inconstitucionales, es decir, debilitar, si no es que anular en los hechos, el control de la constitucionalidad a cargo del Poder Judicial. Aunque es razonable pensar que la declaración de inconstitucionalidad de una ley debería motivar al legislador a modificar ésta, con mucha frecuencia no fue así, lo que es un claro indicio del limitado peso que, en los hechos, se reconocía al Poder Judicial.

Un ejemplo extremo de lo anterior es el de la Ley de Profesiones del Distrito Federal (1944), que la Suprema Corte declaró inconstitucional por prohibir a los extranjeros en forma absoluta el ejercicio profesional en esta entidad federativa<sup>662</sup> y que no fue reformada sino hasta 1993, con motivo de la presión externa que generó la negociación y puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Por su parte, el Ejecutivo federal tampoco se ha considerado vinculado por la declaración judicial de la inconstitucionalidad de una ley, amparándose en el principio de legalidad.<sup>663</sup>

---

<sup>661</sup> Véase, por ejemplo, el ensayo de Héctor Fix-Zamudio con el título de “La declaración general de inconstitucionalidad y el juicio de amparo”, que data de 1970, en Fix-Zamudio (1993, 155-196).

<sup>662</sup> Véase, por ejemplo, la tesis bajo el rubro “Profesiones, ejercicio de, por extranjeros”, 5ª época, t. CXXIX, p. 271, Amparo en revisión 586/56, Samuel Friedman Storck, 26 de julio de 1956, 5 votos, la cual puede consultarse en Guerrero Lara y Guadarrama López (1985, II, 1378-1379).

<sup>663</sup> Lo que el ministro de la Suprema Corte José de Jesús Gudiño Pelayo (1998, 261 y ss.) consideraba, con razón, una “falla estructural” del sistema jurídico mexicano, “de la cual, hasta la fecha, no se ha tomado suficiente conciencia”. El ministro Gudiño opinaba entonces que el primer párrafo de los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo de 1936 eran inconstitucionales, al no establecer que la jurisprudencia obligara también al Ejecutivo. Su conclusión se apoyaba esencialmente en la idea de que si el Ejecutivo sigue aplicando una ley declarada inconstitucional por la jurisprudencia obligatoria, incumple el mandato constitucional, establecido en el artículo 16, de fundar y motivar la causa legal del procedi-

Si bien el problema se aliviaba en algo por el hecho de que el otorgamiento del amparo era “automático” cuando existía jurisprudencia obligatoria que declaraba inconstitucional una ley o disposición general, la realidad es que el círculo de personas que podían beneficiarse seguía siendo reducido.

Un problema relacionado con el anterior es el de la eficacia real de las sentencias de amparo, esto es, su cumplimiento y ejecución por las autoridades responsables, como atestiguan los numerosos incidentes de inejecución que año con año se planteaban (y se siguen planteando) ante la Suprema Corte. Si bien la Constitución disponía, en el artículo 107, fracción XVI, que la autoridad que insistiera en la repetición del acto reclamado o eludiera el cumplimiento de la sentencia de la autoridad federal debía ser separada inmediatamente del cargo y consignada por la Suprema Corte ante el juez de Distrito que correspondiera, lo cierto y comprensible es que esta facultad fuera utilizada en muy contadas ocasiones y que el cumplimiento de las sentencias de amparo dependiera en buena medida de los costos políticos que pudiera acarrear su desconocimiento.<sup>664</sup>

#### *4. El Poder Judicial de la Federación entre la penuria presupuestal y el rezago permanente*

En el presente apartado examinaremos someramente otros factores, relacionados con la organización y composición del Poder Judicial de la Federa-

---

miento. Sin embargo, nos parece que si bien el diagnóstico era acertado y la argumentación sugerente, el remedio no parecía práctico, pues declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones citadas tampoco lograba hacer obligatoria la jurisprudencia para el Ejecutivo. Como el problema de fondo era y es de poder, la única solución consistía en la declaración general de inconstitucionalidad. La reforma en materia de amparo de junio de 2011 introduce la posibilidad de tal declaración, mediante un sistema innecesariamente complejo y que, incongruentemente, deja fuera a la legislación fiscal. Sin embargo, sigue pendiente el tema de la obligatoriedad para el Ejecutivo de la jurisprudencia constitucional cuando hace lo que se conoce como “interpretación conforme”, es decir, la que define en qué casos es constitucional la aplicación de la ley. Pero la propuesta que en su momento hizo el anteproyecto de reforma de amparo de la Corte (2001) para hacer obligatoria la jurisprudencia de los tribunales federales en los casos de “interpretación conforme”, es decir, en los que no se declara la nulidad de la ley, sino que se determina cuál o cuáles interpretaciones de la misma son constitucionales, se desechó de la reforma de 2011.

<sup>664</sup> Por otro lado, este es un problema que enfrentan no sólo los tribunales, en forma por demás evidente, sino todas las decisiones de política pública. Véanse las explicaciones que ofrece McKeever (1997, 138 y ss.), sobre la resistencia y los intentos de incumplimiento que han encontrado con frecuencia las sentencias de la Suprema Corte de los Estados Unidos (así, por ejemplo, en la desegregación racial de las escuelas), a pesar de estar considerado como uno de los tribunales más prestigiados y poderosos del mundo.

ración, capaces de afectar su efectividad, autoridad e independencia. En este sentido abordaremos, primero, la cuestión de los *recursos humanos y materiales* del Poder Judicial, es decir, de su capacidad de hacer frente a las demandas de justicia de la población; para complementar este panorama, en segundo término nos ocuparemos de las *cargas de trabajo* de los órganos jurisdiccionales federales, así como del *rezago* que han experimentado periódicamente.

Por lo que se refiere al primer tópico, hasta mediados de los años ochenta el número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación tuvo un crecimiento modesto si lo comparamos, por ejemplo, con el incremento de la población, con el que contrasta notablemente, de acuerdo con la Tabla 7.1:

Tabla 7.1  
 NÚMERO DE TRIBUNALES DE CIRCUITO Y DE JUZGADOS  
 DE DISTRITO EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN  
 (1930-2000)

Año	JD	TCC	TUC	Población (en miles)	Población/tribunales (en miles)		
					JD	TCC	TUC
1930	46	—	6	16 552	360	—	2 759
1940	46	—	6	19 653	427	—	3 276
1950	46	5	6	25 791	561	5 158	4 299
1960	48	6	6	34 923	728	5 821	5 821
1970	55	13	9	48 225	877	3 710	5 358
1980	92	21	12	66 846	727	3 183	5 571
1990	148	66	30	81 249	549	1 231	2 708
1995	176	83	47	91 120	518	1 098	1 939
2000	217	138	56	97 400	448	705	1 739

FUENTE: Elaboración propia, utilizando datos de Cossío Díaz (1996) y de los informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación 1970-2000.

NOTAS: JD=Juzgados de Distrito; TUC=Tribunales Unitarios de Circuito; TCC= Tribunales Colegiados de Circuito.

La población en 2000 deriva de los resultados preliminares del Censo General de Población, mientras que el número de habitantes para 1995 resulta del conteo de población de ese año, de acuerdo con los datos de INEGI <<http://www.inegi.org.mx>>.

Aunque los primeros cinco TCC se crearon hasta 1951, para efectos de comparación con la población los hemos vinculado con los datos correspondientes a 1950.

Como puede advertirse fácilmente de la tabla anterior, el número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación prácticamente no creció entre 1930 y 1970,<sup>665</sup> mientras que la población total del país casi se triplicó. El número de habitantes por Juzgado de Distrito pasó de 360 mil en 1930 a casi 900 mil en 1970. En los años sesenta el crecimiento habido se debió principalmente a la reforma constitucional y legal de 1967-1968, que redistribuyó la asignación de la competencia en amparo entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito. En los años setenta se da un modesto crecimiento relativo, que se acelera significativamente en las décadas de los ochenta y noventa.

Los datos anteriores podemos situarlos en un contexto más amplio si examinamos los recursos presupuestales asignados al Poder Judicial de la Federación en el tiempo, de acuerdo con la Tabla 7.2:

Tabla 7.2  
 PRESUPUESTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
 (1940-2000)

<i>Año</i>	<i>Nominal</i>	<i>Real</i>	<i>Diferencia real %</i>	<i>Presupuesto Federal (%)</i>	<i>Per capita</i>	<i>Por juzgador federal</i>
		\$ 1970			\$ 1970	\$ 1970
1930	2 859 000	35 244 083	—	1.33	2.13	518 295
1940	4 100 000	34 801 620	— 1.3	0.91	1.77	476 735
1950	10 271 000	30 412 431	— 12.6	0.37	1.18	330 570
1960	45 878 000	64 687 980	+ 112.7	0.45	1.85	660 081
1970	109 736 000	109 736 000	+ 69.6	0.15	2.27	850 667
1980	1 000 017 000	197 242 011	+ 79.7	0.06	2.95	1 021 979
	N\$ 1993	N\$ 1993			N\$ 1993	N\$ 1993
1990	257 000 000	401 562 500	—	0.13	4.94	998 912
1995	1 385 915 000	932 271 626	+ 132.2	0.39	10.23	1 930 169
2000	8 075 766 038	2 388 361 292	+ 156.2	0.56	24.52	3 317 168

FUENTE: Cálculo propio con datos de Cossío Díaz (1996) y del *Diario Oficial de la Federación*.

NOTAS: El presupuesto consignado para los diversos años corresponde al autorizado por la Cámara de Diputados al inicio del año fiscal correspondiente, no al efectivamente ejercido.

<sup>665</sup> Aunque el número de ministros de la Suprema Corte de Justicia pasó de 16 a 26 durante el mismo periodo.



Los valores constantes o reales se estimaron en pesos de 1970 para el periodo 1930-1980 y en nuevos pesos (N\$) de 1993 para el periodo 1990-2000. La diferencia porcentual se mide en valores reales respecto del año anterior en la tabla. El presupuesto per cápita y por juzgador se expresa también en pesos constantes, según el periodo. El número de jueces se obtiene de la suma de los ministros de la SCJ, así como de las plazas de magistrados de Circuito y jueces de Distrito para el año respectivo, sin incluir a los órganos auxiliares. Los datos a partir del año 2000 toman en cuenta a los magistrados y al presupuesto del Tribunal Electoral, incorporado al Poder Judicial de la Federación en 1996.

Con todas las imprecisiones que pueda tener el ejercicio numérico reflejado en ella, la Tabla 7.2 nos ofrece un cuadro que matiza y complementa el de la Tabla 7.1. Por un lado, muestra que la participación porcentual del Poder Judicial de la Federación en el presupuesto federal se deteriora entre 1930 y 1980, en que pasa del 1.33 por ciento al 0.06 por ciento, respectivamente. Sin embargo, este dato no es totalmente revelador, pues tal deterioro se debe en gran medida al hecho de que, a partir de los años treinta y de manera especial en los años sesenta y setenta, las funciones y los organismos administrativos del Estado crecieron y se multiplicaron exponencialmente, por lo que no resulta del todo sorprendente que los recursos asignados a la función del Poder Judicial federal se vieran seriamente disminuidos en términos relativos. Por ello se ha agregado un cálculo del presupuesto judicial a valor real o constante (en pesos de 1970), el cual indica que, entre 1930 y 1950, dicho presupuesto disminuye también en términos reales, para recuperarse en la década de 1950 a 1960, con incrementos significativos, pero más modestos, hasta 1980.

En comparación con la población, el incremento del gasto per cápita es mucho más tardío y modesto, pues apenas hacia 1970 recupera el nivel de los años treinta, para aumentar algo más hasta 1980. El gasto por juzgador federal disminuye también entre 1930 y 1950, y luego aumenta de manera importante, en parte por el incremento real del presupuesto en combinación con el bajo crecimiento en el número de órganos jurisdiccionales en el mismo periodo. En conjunto, ambas tablas nos permiten afirmar que, aun suponiendo que el tamaño y los recursos del Poder Judicial federal hubieran sido adecuados en 1930 —lo que no podemos dar por descontado—, en 1970 con seguridad ya no lo eran.<sup>666</sup> Durante esas cuatro décadas se inició

---

<sup>666</sup> De ello había plena conciencia en el Poder Judicial. En el informe del Presidente de la Suprema Corte correspondiente a 1958, puede leerse lo siguiente: “Con una maquinaria judicial destinada a satisfacer las necesidades de catorce millones de habitantes es físicamente imposible resolver los problemas jurídicos de más de treinta millones con que actualmente cuenta nuestra Patria” (en Cabrera Acevedo 2003, 162).

el proceso de industrialización del país, el que pasó de ser mayoritariamente rural a predominantemente urbano, con indicadores más altos de esperanza de vida, salud y educación; tales transformaciones se tradujeron, previsiblemente, en índices crecientes de litigiosidad ante los tribunales.

El Poder Judicial de la Federación no sólo disponía de un presupuesto reducido e insuficiente para sus crecientes necesidades, sino que durante mucho tiempo ni siquiera gozó de la facultad de administrarlo de manera autónoma. Ello ocurrió apenas a inicios del sexenio del presidente Díaz Ordaz (1964-1970), quien acogió la petición de la Suprema Corte en tal sentido y dio instrucciones a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que el Poder Judicial pudiera manejar libremente su presupuesto.<sup>667</sup>

Las consideraciones anteriores resultan, sin embargo, todavía insuficientes, si no van acompañadas de otros datos y cifras que demuestren que el número de asuntos ante los tribunales federales creció efectivamente de manera desproporcionada, y que revelen con mayor precisión su impacto sobre las actividades judiciales. En las tablas que enseguida se presentarán se examina la carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia, de los Juzgados de Distrito y de los Tribunales Colegiados de Circuito, a fin de corroborar la afirmación de que el peso de las cargas de trabajo y el rezago en el Poder Judicial de la Federación hasta los años ochenta fueron una fuente de relativa debilidad, ya que los periódicos intentos por atender esta cuestión impidieron abordar otros temas de su desarrollo institucional.

Comenzamos analizando los datos relativos a los asuntos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Tabla 7.3 muestra la carga total de trabajo, los egresos y los asuntos pendientes a final del año, así como la cifra promedio de asuntos por ministro:

---

Una de las consecuencias de la penuria presupuestal del Poder Judicial de la Federación era que algunos servidores públicos judiciales de alto nivel, como los Secretarios de Estudio y Cuenta de la Corte, tuvieran que desempeñar otras labores (principalmente docentes), además de las judiciales, para compensar los bajos salarios. Esto era tolerado por los ministros en tanto dichas labores externas no implicaran litigar o afectaran la objetividad en las funciones jurisdiccionales. Véase Fix-Zamudio (2016, 80).

<sup>667</sup> SCJN (1965, 28-29).

Tabla 7.3  
 CARGA TOTAL DE TRABAJO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
 (1930-2000)

Año	Carga de trabajo		Egresos	Quedan
	Total	/Ministro		
1930	18 221	1 139	8 187	10 067
1935	27 336	1 302	11 845	15 491
1940	22 989	1 095	9 756	13 581
1945	32 187	1 533	10 099	22 186
1950	46 141	2 197	8 356	37 881
1955	18 895	727	8 408	10 086
1960	23 018	885	8 327	13 996
1965	29 931	1 197	10 982	18 949
1970	14 593	561	8 112	6 481
1975	8 091	311	5 103	2 988
1980	8 519	328	5 183	2 657
1985	13 651	525	5 224	5 459
1990	9 078	349	6 339	2 739
1995	5 976	543	3 675	2 301
2000	8 155	742	6 869	1 286

FUENTE: SCJN (1999); *Informes de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1965-2000*.

NOTA: La “carga de trabajo” está conformada por los asuntos en existencia al inicio del año judicial, más los ingresos de dicho año (1° de diciembre a 30 de noviembre).

La tabla anterior muestra con claridad el crecimiento constante y acelerado de la carga de trabajo de la Suprema Corte de Justicia, así como los intentos cíclicos de descargarla del rezago acumulado, lo cual fue una de las motivaciones principales —no necesariamente la única— de las reformas de 1928 (creación de tres salas especializadas por materia) y 1934 (introducción de la Cuarta Sala en materia laboral). En 1951 se estableció una Sala Auxiliar, conformada por cinco ministros supernumerarios, y se crearon los primeros cinco Tribunales Colegiados de Circuito, a los que la Corte pudo transferir 27 mil asuntos de su competencia en sus primeros años de funcionamiento. Sin embargo, el alivio fue transitorio, pues en 1960 el rezago ya era de 14 mil asuntos (de los cuales cerca de 5 mil solamente correspondían

a la Sala Administrativa), y en 1965 ya había crecido de nuevo a casi 19 mil asuntos.<sup>668</sup>

La reforma de 1967-1968 redistribuyó nuevamente las competencias entre los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte, dejando a esta última los asuntos de mayor trascendencia social y económica.<sup>669</sup> Además de lo anterior, la Corte recurrió ocasionalmente a otros métodos. Así, por ejemplo, en la Tabla 7.3 se puede advertir, en relación con los datos de 1980, una diferencia entre carga de trabajo, egresos y asuntos pendientes, la que se debe a la reducción por inventario físico de los expedientes y por los amparos enviados tanto a las Salas de la Corte como a los Tribunales Colegiados de Circuito. Igualmente, en 1985, en virtud de los cambios a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 2 mil 619 amparos se enviaron a dichos tribunales, y 197 amparos y 3 competencias se remitieron a la Subsecretaría de Acuerdos para su resolución con fundamento en la jurisprudencia.<sup>670</sup>

Como se puede advertir fácilmente, la válvula de escape de la Suprema Corte no pudo consistir —como en el caso de los Juzgados de Distrito— en el desechamiento de un porcentaje cada vez mayor de asuntos (esa barrera ya había sido salvada, en principio), ni tampoco en el constante incremento en el número de ministros, aunque éste pasó, como ya se dijo, de once en 1917 a 26 en 1951. Aunque esta última medida hubiera sido acorde con la naturaleza de un tribunal supremo ordinario, hubiera cancelado las pretensiones de la Suprema Corte de funcionar como órgano de control de la constitucionalidad, salvo que se hubiera creado una sala especializada en tal materia, como sucede en algunos países de la región.

En segundo lugar, examinaremos los datos correspondientes a las cargas de trabajo de los Juzgados de Distrito entre 1940 y 2000. La Tabla 7.4 presenta los ingresos, egresos y pendientes de dichos juzgados en materia de juicio de amparo, además de la carga total de trabajo y el promedio por juzgado. Además, se ofrece una comparación entre los asuntos ingresados y

<sup>668</sup> Fix-Zamudio (1987, 377-379). Justamente a fines de 1964 se constituyó una comisión de cinco ministros (incluyendo al presidente de la Corte), para “el estudio y elaboración de un anteproyecto de reformas legislativas tendientes a abatir el problema del rezago en la Suprema Corte de Justicia”. SCJN (1965, 27).

<sup>669</sup> Fix-Zamudio (1987, 379).

<sup>670</sup> El espectro del rezago no ha desaparecido del todo después de la reforma de 1994-1995. Después de 1995 el promedio de asuntos pendientes a final de año ha disminuido, pero hay que tomar en cuenta que en 1999 se hizo una reforma constitucional que dio a la Corte mayores facultades para aceptar solamente asuntos de “importancia y trascendencia”, remitiendo el resto a las salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito. En relación con el “amparo judicial”, véanse los datos estadísticos hasta 2015 recogidos en el Capítulo XI de este volumen.

la tasa correspondiente al número de asuntos por cien mil habitantes, a fin de tener un punto de referencia externo y objetivo del crecimiento de las cargas de trabajo en la materia.

Tabla 7.4  
 MOVIMIENTO DE ASUNTOS Y CARGAS DE TRABAJO  
 DE LOS JUZGADOS DE DISTRITO EN MATERIA DE AMPARO  
 (1940-2000)

Año	JD	Movimiento de juicios de amparo					Ingresos/ 100 mil habitantes
		Ingresos	Carga trabajo	Egresos	Quedan	Carga trabajo por JD	
1940	46	22 778	27 639	21 439	6 200	601	116
1950	46	32 335	42 978	32 340	10 638	934	125
1960	48	37 640	42 527	37 004	5 523	886	108
1970	55	53 581	62 849	53 823	9 026	1 143	111
1980	92	99 930	114 668	98 906	15 762	1 246	149
1990	148	220 231	249 589	227 608	21 981	1 686	271
1995	176	195 052	283 199	192 404	90 795	1 609	244
2000	217	182 806	209 630	180 222	29 408	966	225

FUENTE: elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Poder Judicial de la Federación*, 1940-2000.

NOTAS: Las cifras promedio están redondeadas.

Además de los juicios de amparo, que conforman la parte más importante de sus cargas de trabajo, los Juzgados de Distrito (JD) también resuelven juicios ordinarios (civiles y penales), así como otros de competencia federal. Por razones de consistencia en la presentación y análisis de la información, que cubre un periodo muy extendido, solamente se examina la labor de los JD en materia de amparo, bajo el entendido de que los demás asuntos de su competencia no tienen la misma importancia numérica, aunque tampoco son insignificantes, sobre todo en la materia penal.

Los datos correspondientes a 1995 se refieren al total de asuntos tramitados por los JD, no solamente a los juicios de amparo, debido a que el Anexo estadístico no hace el desglose por tipo de asunto.

La tabla anterior parece comprobar la hipótesis de que hay un aumento constante de la tasa de litigiosidad ante los Juzgados de Distrito, la que llega a su cúspide precisamente a comienzos de los años noventa, cuando se acelera la creación de órganos jurisdiccionales federales. Sin embargo, hay dos

disminuciones relativas que no interrumpen las tendencias de largo plazo, pero que conviene anotar: la primera, en la década de los cincuenta, y la segunda, en los noventa. En todo caso, puede advertirse que la tendencia más acusada en el periodo es el aumento en la tasa de juicios de amparo iniciados por cien mil habitantes, que casi se duplica entre 1940 y 2000, con un aumento considerable de los asuntos pendientes a final del año.

Desafortunadamente, no contamos con estudios detallados del impacto de estas tasas de litigiosidad en la funcionamiento de los tribunales. Sin embargo, podemos citar un estudio realizado por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) y publicado en 1994,<sup>671</sup> el cual trata de comprobar, en síntesis, que ante el aumento desproporcionado de las cargas de trabajo, los tribunales federales, y específicamente los Juzgados de Distrito, se vieron forzados a declarar la improcedencia y el sobreseimiento de un porcentaje creciente de juicios de amparo, como única forma de mantener bajo control los niveles del rezago, en vista de la imposibilidad de incrementar de manera suficiente el número de juzgados.<sup>672</sup>

El estudio citado señala, en concreto, que entre 1940 y 1990 la carga de trabajo de los juzgados se incrementó en un 349 por ciento —el número promedio anual de asuntos por juzgado pasó de 495 a mil 386—, mientras que durante el mismo periodo hubo un aumento constante en el porcentaje de juicios sobreseídos, el cual fue de 77 ciento en 1992.<sup>673</sup> Por el contrario, cuando en un año específico se incrementó la carga de trabajo, pero no aumentó paralelamente el porcentaje de asuntos sobreseídos, creció el rezago en ese mismo año. En consecuencia, las variables “carga de trabajo”, “porcentaje de juicios sobreseídos” y “rezago judicial” mantenían una estrecha relación entre sí, pues si aumentaba la carga de trabajo, lo hacía también el porcentaje de juicios sobreseídos o se incrementaba el rezago judicial. El sobreseimiento y la improcedencia funcionaron entonces como “válvula de escape” de los juzgados, y de hecho, durante el periodo citado, el rezago se mantuvo en un nivel muy controlado, con porcentajes que en general no rebasaron el 15 por ciento de la carga de trabajo.<sup>674</sup> Esta situación no cambió esencialmente en el periodo posterior, en que empezó la creación acelerada de órganos jurisdiccionales.

<sup>671</sup> CIDAC (1994).

<sup>672</sup> CIDAC (1994, 63 y ss., especialmente 74 y ss.).

<sup>673</sup> CIDAC (1994, 74, 65). En 1993, año en que la Suprema Corte publicó todavía datos suficientemente desagregados, este porcentaje fue de 73 por ciento. El lector advertirá que no hay coincidencia plena en los datos de la Tabla 7.4 y los citados por el estudio de CIDAC. No exploramos en este punto la razón de la discrepancia, pues no alteran en lo esencial el diagnóstico que se comenta.

<sup>674</sup> CIDAC (1994, 74, 78). Sobre este tema véase también Magaloni y Negrete (2000).

Otro estudio, esta vez relativo a los amparos indirectos en materia administrativa en el periodo 1988-2002, muestra que el sobreseimiento fue el modo preferido de resolución cuando la disminución de la demanda permitía aumentar la tasa anual de resolución (carga de trabajo entre egresos), lo que ocurrió, por ejemplo, entre 1989 y 1992. En todo caso, en el periodo citado la tasa de sobreseimiento llegó a un máximo de 80 por ciento (1992), pero no disminuyó por abajo de 60 por ciento en los años siguientes; sin embargo, dicha tasa fue inferior en los Juzgados de Distrito especializados en materia administrativa.<sup>675</sup>

Finalmente, examinaremos también la evolución de las cargas de trabajo en materia de amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito a partir de su creación en 1951 hasta 2000, de acuerdo con la Tabla 7.5:

Tabla 7.5  
 MOVIMIENTO DE ASUNTOS Y CARGAS DE TRABAJO DE LOS TCC  
 (1951-2000)

Año	TCC	Movimiento de asuntos					AD (% CI)
		Ingresos	Carga trabajo	Egresos	Quedan	Carga trabajo por TCC	
1951	5	10 097	10 097	3 057	7 040	2 109	
1960	6	7 441	9 350	7 361	1 989	1 558	
1970	13	16 659	29 586	18 476	11 110	2 276	
1980	21	27 502	37 142	25 868	11 274	1 769	
1990	66	65 520	82 338	64 799	17 539	1 248	
1995	83	99 821	112 684	96 981	15 703	1 358	
2000	138	188 081	252 502	193 609	58 893	1 830	60.1

FUENTE: elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Poder Judicial de la Federación*, 1951-2000.

NOTAS: Las cifras promedio se han redondeado.

La última columna presenta el porcentaje que representan los amparos directos (AD) respecto de la carga total de trabajo de los TCC.

La tabla anterior muestra un crecimiento constante de las cargas de trabajo totales de los TCC a partir de los años sesenta, lo que refleja, por una parte, el crecimiento que podríamos llamar “natural” en los asuntos judicia-

<sup>675</sup> Fix-Fierro (2005, 25 y ss., especialmente 37 y ss.).

les del país, pero, por la otra, la ampliación recurrente que se ha hecho de la competencia de estos órganos jurisdiccionales hasta convertirlos, a partir de 1988, en los órganos de última instancia en cuestiones de legalidad. En cuanto a las cargas de trabajo promedio, podemos advertir un movimiento cíclico de aumento y disminución, que se ha tratado de enfrentar mediante la creación acelerada de tribunales. Aunque los TCC se crearon inicialmente para auxiliar a la Suprema Corte en la resolución de amparos contra sentencias judiciales (los llamados “amparos directos”) y esa sigue siendo su principal competencia, la última columna nos indica que dicho rubro de actuación comprendía, en el año 2000, solamente el 60 por ciento de la carga total de trabajo. No obstante la creación acelerada de nuevos órganos jurisdiccionales, su carga promedio de trabajo siguió elevándose hasta el año 2000, en el que llegó a un nivel algo inferior al observado en 1970.

Con el propósito de dar un panorama completo del funcionamiento de los órganos del Poder Judicial de la Federación desde los años cuarenta hasta fines del siglo XX, en la Tabla 7.6 se resumen los asuntos de apelación federal (civiles y penales) a cargo de los actuales Tribunales Unitarios de Circuito:

Tabla 7.6  
 MOVIMIENTO DE ASUNTOS Y CARGAS DE TRABAJO DE LOS TUC  
 EN MATERIA DE APELACIÓN FEDERAL  
 (1940-2000)

Año	TUC	Movimiento de asuntos en apelación					Carga trabajo por TUC	Penales (%)
		Ingresos	Carga trabajo	Egresos	Quedan			
1940	6	1 552	1 998	1 692	306	333	78.7	
1950	6	1 749	2 698	1 912	786	450	87.5	
1960	6	3 135	4 135	3 143	992	689	92.6	
1970	9	4 440	5 749	4 153	1 596	639	94.3	
1980	12	6 907	8 448	7 534	914	704	97.0	
1990	30	21 886	26 505	19 856	6 649	883	96.9	
1995	47	27 564	30 129	27 777	2 352	641	n.d.	
2000	56	32 869	35 740	32 357	3 383	638	94.7	

FUENTE: elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Poder Judicial de la Federación*, 1951-2000.

NOTAS: Las cifras promedio se han redondeado.



La última columna refleja el porcentaje de asuntos correspondientes a la materia penal respecto de la carga de trabajo total de los TUC.

Los TUC tienen ahora alguna competencia en amparo indirecto que no se tomó en cuenta.

En el año 2000, el porcentaje de asuntos penales en apelación se calculó sobre los ingresos, no sobre la carga de trabajo.

La tabla anterior nos muestra que las cargas de trabajo de los Tribunales Unitarios de Circuito, que son esencialmente órganos de apelación en materia federal, siguieron una tendencia similar a la de los Juzgados de Distrito y los Tribunales Colegiados de Circuito: a partir de los años cuarenta aumentan dichas cargas de manera proporcional y relativa, hasta alcanzar un pico en la década de los noventa, momento a partir del cual se acelera la creación de nuevos órganos y disminuye el número promedio de asuntos por tribunal. La última columna ofrece un dato interesante, pues revela que la función de apelación de los TUC prácticamente se encuentra monopolizada por la materia penal en una cifra alrededor del 90 por ciento, mientras que la materia civil (y la administrativa) es muy menor en términos relativos.

Lo dicho hasta el momento sugiere, en suma, que durante la mayor parte del siglo XX, el Poder Judicial de la Federación tuvo que dedicar energías muy considerables a combatir el rezago a todos los niveles. Esto se tradujo, por una parte, en la necesidad de elaborar criterios muy técnicos, estrictos y formalistas para controlar la admisión de los asuntos (Juzgados de Distrito), y por la otra, cuando el rezago ante la Suprema Corte adquirió proporciones alarmantes, en la creación de órganos auxiliares (Tribunales Colegiados de Circuito), que también sufrieron su propio rezago, así como de reglas complejas para la distribución de los asuntos entre la Corte y esos órganos jurisdiccionales. En ambos casos, la función central del Poder Judicial sufrió, sin duda, una merma, ante las dificultades para atender adecuadamente las crecientes demandas de justicia del ciudadano, todo ello en el entorno de una sociedad cada vez más compleja y desarrollada.

##### *5. El nombramiento de los juzgadores federales y los circuitos del poder*

La cuestión que abordaremos en este apartado es la del *sistema de selección, nombramiento y responsabilidad de los juzgadores federales*, en especial de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, en la medida en que dicho sistema incidió en la estabilidad e independencia del ejercicio de la función judicial.

### A. *Ministros de la Suprema Corte de Justicia*

Decir que la Suprema Corte de Justicia estuvo simple y llanamente subordinada al Poder Ejecutivo federal, porque, a partir de 1928, éste intervenía, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, en el nombramiento y remoción de los ministros con el concurso del Senado de la República, sobre el cual el Presidente también ejercía un absoluto predominio político, constituye una excesiva simplificación, pues además de no tomar en cuenta que sobre el particular hubo cambios importantes, dicha tesis no concuerda con los indicios de la independencia cierta, aunque relativa, que pudo ejercer la propia Corte. Sin embargo, resulta muy importante estudiar las formas y el contexto de tal relación y, sobre todo, los modos sutiles, y no siempre plenamente deliberados, con los que el sistema político ejercía influencia sobre los integrantes de un órgano judicial como la Suprema Corte y, por lo tanto, sobre la orientación general de su actividad jurisdiccional.

Como se sabe, los modos de nombramiento y remoción de los ministros sufrieron importantes cambios a partir de 1917. Algunos de ellos se llevaron a cabo claramente con la intención de incrementar la influencia política del Presidente de la República sobre la Suprema Corte, lo que ocurrió de manera bastante visible en 1928 y 1934.<sup>676</sup> Conviene, pues, hacer un análisis más detallado de tales modificaciones.

En efecto, según el texto original de la Constitución de 1917, los once ministros eran nombrados por el Congreso de la Unión, por voto de dos tercios, a propuesta de las legislaturas locales, y sólo podían ser removidos mediante juicio de responsabilidad por el mismo Congreso. Los primeros nombramientos serían por dos años y los siguientes por cuatro; los ministros nombrados a partir de 1923 serían inamovibles. En 1928 se modificó dicho sistema, para dejar en manos del Presidente de la República el nombramiento de los ministros, con aprobación del Senado de la República, según el modelo estadounidense. No se suprimió la inamovilidad de los ministros, pero se otorgó al Ejecutivo la facultad de pedir al Congreso la destitución de ministros, jueces y magistrados por “mala conducta”. En dicha ocasión se elevó el número de ministros a 16, los que actuarían no sólo en Pleno, como hasta entonces, sino también en tres salas especializadas en las materias civil, penal y administrativa. De este modo se satisfacían los tres motivos

---

<sup>676</sup> *Cfr.* la periodización de Cárdenas Gracia (2012, 171 y ss.), la que coincide en buena medida con los cambios en la intervención del Ejecutivo en el procedimiento de nombramiento y remoción de jueces federales y con las modificaciones en las reglas de distribución de los asuntos.

explícitos de la reforma: combatir el rezago, elevar el nivel moral de la administración de justicia, perfeccionando los mecanismos de responsabilidad de los juzgadores federales, y establecer un modo más eficaz de designación de los ministros.<sup>677</sup>

Los argumentos ofrecidos por las comisiones de la Cámara de Diputados en relación con los modos de designación y remoción de los ministros, así como el hecho de que se haya aprovechado la oportunidad para renovar casi en su totalidad la composición de la Corte, apuntan a la justificación real del cambio: la consolidación de la Presidencia de la República como supremo e indiscutido poder político. Así, las comisiones mencionadas señalan que el procedimiento de designación por el Congreso ha resultado un doloroso fracaso, “por la perniciosa influencia política en la justicia y, peor todavía, por la torpe ansia de lucro de algunos legisladores que preparan deliberadamente los tribunales —*ad hoc*— para sus negocios”; igualmente, la exigencia de que “forzosamente parta la moción de destitución del Presidente de la República y de que intervengan las dos cámaras separadamente, es una garantía de que se obrará con justificación y de que no se cometerá una injusticia por violencias, pasiones políticas o cualquier otra causa torpe”.<sup>678</sup>

Dicho en otras palabras: se instituía al Presidente de la República en árbitro imparcial y garante desapasionado de la independencia y la responsabilidad judiciales.<sup>679</sup> Más revelador resulta el hecho de que la reforma sujetara el nombramiento de los ministros en activo, así como el de los futuros que se eligieran, a la ratificación (o designación, en su caso) por el Presidente, con el concurso del Senado. De este modo, de los 16 nombramientos que resultaron de la reforma, solamente cuatro constituían una ratificación propiamente dicha.<sup>680</sup>

En vista de lo anterior, apenas sorprende que seis años más tarde, en 1934, se haya realizado una nueva modificación, conforme a la cual, entre otros cambios, se suprimía la inamovilidad (la “investidura vitalicia”) de los ministros, magistrados y jueces federales, y se les fijaba un periodo de seis años en el cargo, coincidentes con los seis años del encargo presidencial.

<sup>677</sup> Véase el detallado análisis de estas y las subsiguientes reformas en Cossío Díaz (2001a, 77 y ss.), autor al que seguimos en los próximos párrafos.

<sup>678</sup> Citadas por Cossío Díaz (2001b, 79).

<sup>679</sup> La Constitución de la Quinta República francesa (1958), vigente, instituye al Presidente de la República en garante de la independencia de la autoridad judicial, con el auxilio del Consejo Superior de la Magistratura (artículo 64).

<sup>680</sup> Cossío Díaz (2001a, 80 nota 17). Sobre la reforma judicial de 1928 puede verse, de manera más amplia, Cabrera Acevedo (1997b, 83 y ss.).

Los propósitos de la reforma y sus consecuencias fueron similares a los de 1928, pero, de manera más específica, se trataba, según se desprende de un discurso del general Lázaro Cárdenas, de promover la adecuada aplicación e interpretación del “derecho forjado por la Revolución”, tendiente al constante mejoramiento social según un nuevo ideal de justicia distributiva.<sup>681</sup> En una carta que el general Cárdenas (1895-1970) —ya Presidente Electo— dirigió el 11 de septiembre de 1934 al presidente del Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, junto con la propuesta de iniciativa de reforma constitucional para ser presentada por el Bloque Nacional Revolucionario en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, se lee lo siguiente:

Me veo a este propósito en el caso de reiterar los conceptos que expuse al rendir ante la Convención de Querétaro mi protesta como candidato, en orden a que lo esencial para que puedan realizarse en su integridad los postulados sociales de la Constitución General de la República y las fórmulas de coordinación social contenidos en el Programa de Gobierno del PNR, consiste en que se verifique una plena interpretación revolucionaria de las leyes, por hombres que sinceramente sientan la Revolución, que sean cabalmente conscientes de su responsabilidad; que tengan verdadero cariño a las masas proletarias y que perciban con amplitud el espíritu y las necesidades históricas que inspiraron las normas y las doctrinas que se ha dado el pueblo en sus generosas luchas, para que de este modo ejecuten con resolución y honradez, a fin de lograr el progreso colectivo...

Se propone que el periodo por el cual desempeñen sus funciones los magistrados judiciales sea de seis años —a semejanza de lo que la Constitución establece al presidente de la República y los senadores al Congreso de la Unión— porque, en esa forma, se conectará más estrechamente a la Judicatura con la marcha general de la Administración y se ahorrará hasta donde es posible, los inconvenientes propios del tiempo de experimentación con los nuevos funcionarios.<sup>682</sup>

En consonancia con estas ideas y en vista de la expedición de la primera Ley Federal del Trabajo en 1931, se creó también una Sala del Trabajo (elevando al número de ministros a 21), lo que se justificaba por las diferencias fundamentales entre la materia obrera, la civil y la administrativa, así como por la necesidad de contar con la “firme convicción revolucionaria” de los

---

<sup>681</sup> Citado por Cossío Díaz (2001a, 83-84). Sobre la discusión de esos años en torno a la inamovilidad judicial, puede verse de manera más amplia Cabrera Acevedo (1998, I, 159 y ss.).

<sup>682</sup> Citada en Cabrera Acevedo (1998, I, 164-165).

integrantes de la nueva sala y, en general, de la Corte en su conjunto.<sup>683</sup> Por lo mismo, se dispuso el retiro forzoso de todos los integrantes de la Suprema Corte, de los magistrados y jueces federales, así como de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. De los ministros que habían sido nombrados en 1928, solamente tres fueron designados nuevamente, ninguno de los cuales formaba parte de la Suprema Corte antes de la reforma de aquel año.<sup>684</sup>

Consolidada políticamente la Presidencia y superado el radicalismo revolucionario de las décadas anteriores, no parecía haber inconveniente político en restablecer la inamovilidad judicial, lo que se hizo hasta 1944,<sup>685</sup> así como tampoco en “suavizar” la facultad del Ejecutivo para pedir la destitución de los juzgadores federales, señalando que éste debía escuchar previamente en privado al funcionario judicial de que se tratara.<sup>686</sup> Sin embargo, la permanencia vitalicia en el cargo de ministro fue limitada poco más tarde, pues en 1951, mediante un decreto del Congreso de la Unión, se fijó en setenta años la edad de retiro forzoso de ministros, magistrados y jueces.<sup>687</sup> Ya la reforma constitucional de 1934 había determinado que la edad máxima para ser nombrado ministro sería de sesenta y cinco años.

No obstante la inamovilidad formal del cargo, a partir de 1944 hubo, en los hechos, bastante movilidad en los nombramientos y retiros de los ministros. De este modo, a partir de 1940, cada Presidente de la República pudo nombrar un número considerable de integrantes de la Suprema Corte, como se indica en el Cuadro 7.1:

---

<sup>683</sup> Cossío Díaz (2001a, 83, 85).

<sup>684</sup> Véase Cossío Díaz (2001a, 80 nota 17, y 85 nota 23).

<sup>685</sup> La iniciativa la había presentado el presidente Ávila Camacho desde 1940. La reforma aprobada, por cierto, no restableció la inamovilidad de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los que quedaron sujetos al periodo sexenal fijado en 1934, si bien en la práctica eran frecuentemente ratificados en sus cargos.

<sup>686</sup> La doctrina motejó después de “confesión laica” esta audiencia; esta facultad nunca fue utilizada y se suprimió en 1982.

<sup>687</sup> El Decreto que Establece las Causas de Retiro Forzoso o Voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de 19 de febrero de 1951, con sus reformas de 1963, fue abrogado por el artículo cuarto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995. No entramos a discutir aquí la dudosa constitucionalidad de dicho Decreto, pero el hecho es que se cumplió puntualmente con él hasta su abrogación.

Cuadro 7.1  
 NÚMERO DE NOMBRAMIENTOS DE MINISTROS DE LA SUPREMA  
 CORTE POR PERIODO DE GOBIERNO PRESIDENCIAL  
 (1940-1994)

<i>Presidente de la República</i>	<i>Número de ministros nombrados/ % de la SCJN</i>
Manuel Ávila Camacho (1940-1946)	24 (109.5)
Miguel Alemán Valdés (1946-1952)	18 (69.2)
Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)	5 (19.2)
Adolfo López Mateos (1958-1964)	12 (46.2)
Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	13 (50.0)
Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	15 (57.7)
José López Portillo (1976-1982)	11 (42.3)
Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988)	19 (73.1)
Carlos Salinas de Gortari (1988-1994)	11 (42.3)

FUENTE: Elaboración propia con datos del *Cuadro A.1 Ministros de la de Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-1995)* en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996).

NOTAS: Los números incluyen nombramientos de ministros interinos y provisionales. En 1940 la Suprema Corte estaba conformada por 21 ministros y el periodo de nombramiento era de seis años (la inamovilidad se restablece hasta 1944, por lo que favorece a los ministros nombrados por el presidente Ávila Camacho). A partir de 1951 se incorporan cinco ministros supernumerarios de la Sala Auxiliar y se establece la edad de retiro forzoso a los 70 años.

No se incluye al presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), ya que por la renovación total de la integración de la Corte que promovió mediante reforma constitucional apenas iniciado su mandato, le correspondió enviar al Senado una lista de 18 nombres, de la cual se seleccionó a los once ministros de la nueva integración, si bien dos de ellos ya formaban parte de la Corte en diciembre de 1994.

Según se observa, con excepción de Adolfo Ruiz Cortines, todos los Presidentes de la República, entre 1940 y 1994, tuvieron la oportunidad de

renovar al menos un 40 por ciento de la integración de la Suprema Corte, y en 5 de los 9 periodos de gobierno, dicho porcentaje fue igual o superior al 50 por ciento, hasta llegar a casi a tres cuartos de los ministros durante el gobierno del presidente De la Madrid (1982-1988). La considerable movilidad de los ministros significa, por un lado, que el sistema político —más que cada Presidente en lo individual— tenía, con bastante frecuencia, la oportunidad no sólo de ofrecer un cargo importante, sino también de tratar de influir en la composición y la orientación de la Suprema Corte.

Las reglas informales relativas al nombramiento de los ministros hasta 1994 estipulaban, aunque no de manera rígida, que el Presidente alternaría la selección de un candidato proveniente del Poder Judicial federal, que en ocasiones podía ser propuesto por la misma Suprema Corte,<sup>688</sup> con otro de origen externo.<sup>689</sup> Las mismas reglas dictaban que ciertos sectores sociales de naturaleza corporativa, como el militar y el obrero, tendrían algún “representante” de sus intereses jurídicos entre los ministros. Estas reglas y prácticas informales, aunadas a las normas y requisitos formales ya explicados, implicaban que un número importante de ministros (y con mayor probabilidad aquellos que no provenían del Poder Judicial) tuvieran el propósito y los incentivos para continuar su carrera política después de una permanencia relativamente breve en el cargo. Esto se confirma si examinamos la duración en el cargo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia que fueron nombrados a partir de que se restableció la inamovilidad y que se retiraron hasta antes de la reforma constitucional de diciembre de 1994, conforme a la Tabla 7.7:

---

<sup>688</sup> Así lo relata Héctor Fix-Zamudio (2016, 160), cuando en 1969 fue llamado por el entonces presidente de la Corte, Alfonso Guzmán Neyra, para preguntarle si aceptaría que el Máximo Tribunal lo propusiera al presidente Díaz Ordaz como candidato a ministro, lo que hubiera significado un nombramiento seguro, aunque Fix-Zamudio declinó para continuar su carrera académica en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

<sup>689</sup> La consolidación de estas reglas se da probablemente hasta los años setenta y ochenta, porque todavía en 1968, por ejemplo, la mayoría de los ministros en la Corte no había realizado una carrera judicial completa en el Poder Judicial de la Federación. Véanse los datos biográficos de los ministros respectivos en Camp (1992).

Tabla 7.7  
 DURACIÓN EN EL CARGO DE LOS MINISTROS  
 DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
 (1940-1994)

<i>Duración (años)</i>	<i>Ministros/ % (N=99)</i>
1 a 5	17 (17.2)
6 a 10	26 (26.3)
11 a 15	31 (31.3)
16 a 20	7 (7.1)
21 a 25	9 (9.1)
Más de 25	4 (4.0)

FUENTE: Elaboración propia con datos del *Cuadro A.1 Ministros de la de Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-1995)* en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996).

NOTA: No se incluyó en el análisis a los ministros que dejaron el cargo de manera forzosa por efecto de la reforma constitucional del 31 de diciembre de 1994, es decir, que sólo se tomó en cuenta a los que se retiraron de manera voluntaria o por llegar a la edad límite hasta diciembre de 1994.

La permanencia promedio en el cargo de los ministros que fueron nombrados a partir de 1940 y que se retiraron de la Suprema Corte antes del 31 de diciembre de 1994, fue de 11.1 años. La Tabla 7.7 demuestra que cerca de una quinta parte (17.2 por ciento) ocupó el cargo hasta por cinco años; que más de la mitad, es decir, 51 ministros (51.5 por ciento), alcanzó o superó el promedio, y que solamente 20 ministros (20.2 por ciento) duraron en el cargo más de 15 años. Estos datos deben relacionarse con las edades a las que fueron nombrados los ministros, conforme a la Tabla 7.8, y con el número de ministros que alcanzó la edad de retiro en el cargo:



Tabla 7.8  
 EDAD DE LOS MINISTROS AL MOMENTO DE SU NOMBRAMIENTO  
 (1940-1994)

<i>Edad nombramiento (años)</i>	<i>Ministros/ % (N=95)</i>
Hasta 40	3 (3.2)
41 a 45	16 (16.8)
46 a 50	13 (13.7)
51 a 55	12 (12.6)
56 a 60	31 (32.6)
61 a 65	20 (21.1)

FUENTE: Elaboración propia con datos del *Cuadro A.1 Ministros de la de Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-1995)* en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996).

La edad promedio de designación de los ministros fue de 52 años, si bien los nombramientos recayeron, en un 60 por ciento, en personas de edad superior al promedio. La edad promedio al momento del nombramiento significa que los ministros podían ocupar el cargo hasta 18 años, también en promedio, antes de alcanzar la edad de retiro forzoso. Hemos visto que la duración promedio en el cargo fue de sólo 11.1 años, de lo que se deduce que muchos ministros abandonaron la Corte antes de la edad de retiro forzoso. Hay que tomar en cuenta que una quinta parte de los nombramientos favorecieron a ministros mayores de 61 años, es decir, cercanos tanto a la edad límite para la designación (65 años) como a la de retiro forzoso (70 años). La duración promedio en el cargo de los ministros nombrados a una edad mayor de 60 años fue de sólo 5.6 años. Lo anterior parece indicar que el motivo principal de la designación fue la de otorgar un digno retiro a los designados. La siguiente tabla, referida a la edad de retiro de los ministros, amplía los datos en relación con este asunto:

Tabla 7.9  
 EDAD DE LOS MINISTROS AL MOMENTO DE SU RETIRO  
 (1940-1994)

<i>Edad retiro (años)</i>	<i>Ministros/ % (N=95)</i>
Menos de 50	2 (2.1)
51 a 55	4 (4.2)
56 a 60	11 (11.6)
61 a 65	17 (17.9)
66 a 69	27 (28.4)
70	34 (35.8)

FUENTE: Elaboración propia con datos del *Cuadro A.1 Ministros de la de Suprema Corte de Justicia de la Nación (1917-1995)* en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996).

Como puede advertirse, más de un tercio de los ministros llegó a la edad de retiro forzoso, y casi dos tercios (64.2 por ciento) dejaron la Corte después de los 65 años. Casi una quinta parte se retiró antes de cumplir 60 años, lo que es reflejo de la movilidad que hemos identificado más arriba.

En este punto resulta necesario hacer un examen más profundo de la composición en términos de los orígenes y las carreras profesionales de los ministros, con el fin de precisar los mecanismos de vinculación y control del régimen presidencial sobre la Suprema Corte. De acuerdo con los datos existentes, entre 54 y 62 por ciento de los ministros que formaron parte de la Corte entre 1984 y 1993 habían realizado carrera en el Poder Judicial de la Federación, con una antigüedad promedio en esta institución que oscilaba entre los 27 y los 31 años, de acuerdo con lo que indica el Cuadro 7.2.<sup>690</sup>

<sup>690</sup> Conviene añadir que también era tradición que algunos ministros pudieran provenir de otros cargos judiciales externos al Poder Judicial federal, como el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, el Tribunal Fiscal de la Federación y los tribunales militares.

**Cuadro 7.2**  
**PERFILES PERSONALES Y PROFESIONALES DE LOS**  
**MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN**  
**(1984, 1989 Y 1993)**

	<i>1984</i> (N=26)	<i>1989</i> (N=26)	<i>1993</i> (N=25)
<i>Lugar de nacimiento</i>	10 entidades	12 entidades	14 entidades
Distrito Federal	10	12	10
Mujeres	3	5	5
<i>Edad promedio</i>	61.5 años	55.7 años	58.8 años
Al nombramiento	53.6 años	50.6 años	51.8 años
Antigüedad en la Suprema Corte de Justicia	8 años	5.1 años	7 años
<i>Estudios de derecho</i>			
Número de escuelas	6	5	7
Egresados de escuelas privadas	2	2	1
Egresados de la UNAM	21	22	18
Estudios de posgrado	4	8	5
<i>Carrera judicial en el PJF</i>	16	14	14
Secretarios en la Suprema Corte	14	14	13
Jueces de distrito	8	9	8
Magistrados de circuito	11	10	10
Antigüedad en el PJF	26.6 años	27.6 años	31 años
Docencia	16	17	17
Obra publicada	n.d.	13	12

FUENTE: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (1984) y PJF (1989; 1993).

El cuadro muestra, en primer término, el lugar de nacimiento de los ministros. Como resulta comprensible, no están representadas todas las entidades federativas, aunque su diversidad aumenta en el periodo. Los ministros nacidos en el Distrito Federal tienen una representación muy importante (de alrededor de un 40 por ciento), como reflejo del tradicional centralismo del país. Esta proporción es bastante elevada y creciente, si la comparamos

con la del periodo 1940-1994 en su conjunto, en la que sólo llega al 19 por ciento de un total de 126 ministros.<sup>691</sup>

El elemento crucial en la carrera de los ministros de origen judicial parece ser su paso por la Corte como Secretarios de Estudio y Cuenta, pues casi todos ellos ocuparon tal posición, aunque no siempre desempeñaron también los cargos de juez de Distrito y magistrado de Circuito. Por tanto, encontramos aquí un elemento de cooptación indirecta, pues al ser los ministros quienes nombraban a los Secretarios de Estudio y Cuenta, y luego hacían las propuestas de nombramiento de jueces y magistrados principalmente entre estos secretarios, acababan ejerciendo también una importante influencia en la futura composición de la misma Corte.<sup>692</sup> Sin duda, podríamos considerar esto como una fuente de autonomía del Poder Judicial que, sin embargo, para tener impacto en la integración de la Corte tenía que pasar por el filtro de la visión política del Presidente de la República.

Lo anterior significa, en contraparte, que también entre un 40 y 50 por ciento de los ministros de la Corte no habían realizado su carrera en el Poder Judicial, sino que provenían de diversos cargos públicos; y muchos de ellos dejaron la Corte para continuar una carrera política. El análisis de estas trayectorias profesionales es complejo, pues implica una revisión cuidadosa de las carreras de estos ministros “externos” a partir de fuentes dispersas y fragmentarias.<sup>693</sup>

Afortunadamente, contamos con algunos estudios al respecto. Pilar Domingo, por ejemplo, calcula que para el periodo 1940-1994, el 47 por ciento de los ministros designados provenía de puestos políticos previos, mientras que sólo el 29 por ciento lo hacía de cargos en la jerarquía judicial.<sup>694</sup> Beatriz Magaloni ofrece datos ligeramente distintos: según sus cálculos, entre 1934 y 1994, 38 por ciento de los ministros había seguido la carrera judicial; 26 por ciento había realizado una carrera política, es decir, que había ocupado al menos un cargo de elección popular, y 33 por ciento había realizado su carrera en la burocracia federal o en la de los estados.<sup>695</sup> Estos datos pare-

<sup>691</sup> Fix-Fierro (2012a, 43 y ss.).

<sup>692</sup> Sobre el sistema de nombramiento de secretarios, jueces y magistrados hasta 1994, véase la excelente descripción de Cossío Díaz (1996, cap. II).

<sup>693</sup> Una fuente muy importante a la que acuden varios de los estudiosos es Camp (1992), la cual incluye las trayectorias políticas y profesionales de muchos ministros de la Suprema Corte de Justicia.

<sup>694</sup> Domingo, (2000, 722). Como puede observarse, la proporción de ministros de la carrera judicial es más reducida que la mostrada en el Cuadro 7.2, lo cual resulta comprensible si tomamos en cuenta que en los años cuarenta y cincuenta no había todavía una carrera judicial consolidada con base en la que pudieran seleccionarse regularmente los ministros.

<sup>695</sup> Magaloni, Beatriz (2003, 287 y ss.).

cerían demostrar que en el periodo examinado, en conjunto, predominaron los ministros de origen “externo”, pero que, conforme se fue consolidando la “carrera judicial” no formal que existía al interior del Poder Judicial, aumentó la proporción de los ministros provenientes de sus filas, hasta conformar una mayoría en los años ochenta.

José Antonio Caballero ha estudiado también los antecedentes profesionales de los ministros entre 1940 y 1994.<sup>696</sup> Para el periodo 1940-1968, es muy elevada la diversidad de cargos previos a la designación de los ministros: además de los cargos judiciales (Poder Judicial de la Federación, Poderes Judiciales locales, Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, etcétera), predominan los cargos administrativos y político-administrativos de nivel medio y superior, incluyendo los de funcionarios de la Presidencia de la República y Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y las Procuradurías estatales, las Fuerzas Armadas, las Cámaras de Diputados y Senadores, y los gobernadores.<sup>697</sup> El periodo 1969-1994 presenta resultados similares. De 66 designaciones que registra Caballero en el periodo, además de la carrera judicial federal o local, en 12 casos los designados tenían antecedentes en cargos de elección popular (18.2 por ciento); en 22, en cargos en el Ejecutivo Federal (33.3 por ciento); en nueve, en cargos en algún ejecutivo local (13.6 por ciento); en cuatro, en ocupaciones académicas de tiempo completo (6.1 por ciento); y en dos, en la carrera militar (3 por ciento).<sup>698</sup>

Estos datos no están completos, ni podríamos interpretar correctamente su significado, si no tomamos en cuenta que un número importante de ministros dejó la Corte para ocupar otros cargos públicos. Aunque desafortunadamente no hay información completa, Pilar Domingo calcula que al menos un 26 por ciento de los ministros designados en el periodo 1940-1994 no llegó a la edad de retiro y renunció a la Corte para ocupar otros cargos.<sup>699</sup> El siguiente cuadro (Cuadro 7.3) indica los cargos que, de acuerdo con Domingo, ocuparon los ministros al dejar su puesto en la Corte antes de la edad de retiro:

<sup>696</sup> Caballero Juárez (2010).

<sup>697</sup> Caballero Juárez (2010, 164).

<sup>698</sup> Caballero Juárez (2009, 170 y ss.).

<sup>699</sup> Beatriz Magaloni estima que solamente 23 por ciento de los ministros que dejaron la Corte entre 1934 y 1994 ocuparon posiciones políticas importantes inmediatamente después de su retiro (del resto no hay información). El porcentaje más amplio de estos ministros (38 por ciento) ocupó una gubernatura; un 26 por ciento desempeñó diversos cargos en el Ejecutivo Federal, mientras que otro 31 por ciento ocupó cargos en el Senado y la Cámara de Diputados. Estos datos son en principio consistentes con los que ofrece Domingo. Véase Magaloni, Beatriz (2003, 290).

Cuadro 7.3  
 CARGOS OCUPADOS POR MINISTROS  
 AL DEJAR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
 (1940-1994)

<i>Primer cargo ocupado al dejar la Corte</i>	<i>Número de ministros</i>
Secretario de Estado	2
Subsecretario o director de organismo público	4
Gobernador	7
Diputado federal	3
Senador	6
Secretario de gobierno estatal	2
Asesor presidencial	1
Procurador General de la República	2
Fiscal especial	1
Embajador	1
Otros cargos judiciales	2
Otros cargos	2
Total	33

FUENTE: Domingo (2000, 724).

Debe agregarse, sin embargo, para completar el estudio de esta cuestión, que con frecuencia los ministros no dejaban la Corte de manera definitiva, sino que solicitaban licencia —que tenía que ser concedida por el Presidente de la República con la aprobación del Congreso de la Unión— por periodos más o menos largos, e incluso indefinidos, para ocupar diversos cargos en los otros poderes —principalmente en el Ejecutivo— y en las entidades federativas. En sustitución de ellos se hacía el nombramiento de ministros interinos que debían retirarse de la Corte al regresar el titular. Esta práctica provocó el disgusto de don Luis Garrido, quien en un artículo periodístico de 1947 se expresó sobre ella en estos términos:<sup>700</sup>

<sup>700</sup> “Ministros de ida y vuelta”, en *El Universal*, 10 de julio de 1947, reproducido en Cabrera Acevedo (2002, 241-242).

El que llega a Ministro de la Corte, recibe una verdadera consagración como abogado y jurisconsulto. No hay ningún otro trabajo para un profesional del Derecho, que pueda tener más rango e importancia que la de miembro de la Suprema Corte. Abandonarlo para ser agente o representante del Poder Ejecutivo, es demostrar poco amor a sus funciones...<sup>701</sup>

Don Luis opinaba que el ejercicio temporal de otros cargos por los ministros podían crearles compromisos y obligaciones que afectaran sus funciones al regresar a la Corte, por lo que era preferible que los ministros que desearan ocupar tales cargos renunciaran de manera definitiva.<sup>702</sup>

¿Cómo interpretar todos estos datos desde el punto de vista del lugar que ocupaba la Suprema Corte en el conjunto de las instituciones públicas? El hecho de que un número importante de ministros proviniera de cargos públicos o políticos y de que tuvieran aspiraciones de continuar dicha carrera al abandonar, temporal o definitivamente, la Corte, significa que ésta formaba parte del conjunto de posiciones que el Presidente de la República, como instancia suprema del régimen, tenía a su disposición para otorgar a los miembros de éste. Resulta significativo que el *Diccionario Biográfico del Gobierno Federal* de 1984 mencione que 12 ministros en activo ese año, o el 46 por ciento de la Corte, fueran miembros del Partido Revolucionario Institucional (PRI), lo cual no significa necesariamente una militancia activa, pero sí confirma la idea de que la Corte formaba parte de los mecanismos de circulación de la elite política agrupada en el PRI.<sup>703</sup>

Todo lo anterior implicaba, sin duda, un factor de control y de lealtad de los funcionarios designados, así como también de la institución en su conjunto, aunque fuera de manera indirecta, mediatizando la independen-

---

<sup>701</sup> Cabrera Acevedo (2002, 241).

<sup>702</sup> Está claro que don Luis Garrido pensaba como jurista y no como político... El otorgamiento de licencias a los ministros se limitó a dos años a través de la reforma constitucional de 1987. Las nuevas reglas aprobadas en 1994 para el nombramiento y retiro de los ministros han desalentado efectivamente el incentivo de abandonar la Corte para ocupar de manera inmediata cargos políticos.

<sup>703</sup> También puede hacerse notar que el *Diccionario* citado prevé, entre los datos relevantes, sólo la membresía en el PRI, pero no en otro partido político, aunque ésta tampoco quedaba excluida. En fuentes de información posteriores (*Directorios biográficos del Poder Judicial de la Federación* varios años) ya no hay señalamientos sobre la militancia partidista de los ministros, magistrados y jueces.

Algo similar ocurrió durante el porfirismo. De acuerdo con los datos estudiados por Cosío Díaz, entre 1900 y 1910, sólo una minoría de ministros y prácticamente ningún juez o magistrado federal fue reelecto en el cargo. En palabras de este autor, los cargos judiciales eran “un ‘inventario circulante’ en la permanente búsqueda de equilibrios porfirianos” (2014, 62).

cia judicial. Pero, en general, tanto para los ministros de proveniencia “judicial” como para los de origen “político”, el dominio absoluto de un solo partido político —la ausencia real de alternativas políticas— era el principal mecanismo generador de conformidad con el régimen. En estas condiciones, la ideología política de los ministros tenía menos relevancia de la que se le reconoce habitualmente en los sistemas plenamente democráticos, en los que puede ser un indicador aproximado de la “filosofía” judicial de los jueces constitucionales y de las posibles tendencias de sus resoluciones. En el caso de la Suprema Corte anterior a 1995, no sería sorprendente encontrar que la “filosofía judicial” de los ministros —en la medida en que ésta pudiera ser estudiada—<sup>704</sup> tendía a resaltar el valor del trabajo cotidiano, constante y callado de los tribunales, encaminado a resolver eficazmente los agravios concretos de los ciudadanos a través del juicio de amparo, pero lejos de los reflectores de la opinión pública y de la tentación de convertir a la Corte en una arena autónoma de formulación y ejecución de políticas públicas propias.<sup>705</sup> Por ello resulta comprensible que José Ramón Cossío, como ya lo hemos apuntado, califique como “estatista” el periodo que va de 1940 a 1994, y como “minimalista” el tipo predominante de interpretación constitucional que realizó la Corte durante esa misma época.<sup>706</sup>

Por último, los datos revelan también que el cargo de ministro de la Corte ocupaba un tercer o cuarto nivel en la jerarquía política (no la jurídica, claro está)<sup>707</sup> del país, por debajo de los secretarios de Estado, los diputados federales, los senadores e incluso los gobernadores de los estados. Esto queda de manifiesto al ser éstos los cargos a los que aspiraban algunos de los ministros que se retiraban de la Corte para continuar su carrera política. Sin embargo, el problema no radicaba tanto en el nivel secundario de tales cargos, sino en que la Corte *en sí* formara parte del “circuito político” bajo el control del Presidente de la República.

La influencia del Ejecutivo podía hacerse sentir no sólo por su intervención formal en el modo de nombramiento de los ministros o por la posibi-

---

<sup>704</sup> En el caso de los ministros, quizá podría estudiarse esta filosofía a partir de los informes anuales de labores de los presidentes de la Suprema Corte, así como de los discursos y conferencias pronunciados por los ministros y reproducidos en dichos informes.

<sup>705</sup> “...la labor jurisdiccional no puede prestarse a grandilocuencia o a afanes protagonicos...”, se lee en el *Informe anual de labores de la Suprema Corte de Justicia* correspondiente al año de 1992 (p. LVI), frase que, siendo objetivamente cierta, asume un significado distinto en el contexto político en que se pronuncia.

<sup>706</sup> Véase Cossío Díaz (2002, 114 y ss.).

<sup>707</sup> Indirectamente, estos datos confirman la subordinación del sistema jurídico al político, así como la falta de autonomía del primero frente al segundo.



lidad, siempre presente, de pedir su remoción (lo que nunca ocurrió abiertamente), sino también en la relativa frecuencia con la que podían hacerse las designaciones, y sobre todo —no hay que olvidarlo— en el otorgamiento de recursos económicos al Poder Judicial en su conjunto, así como por la posibilidad de iniciar cambios constitucionales y legales respecto de la competencia y las facultades de la Suprema Corte. Un ejemplo importante de esto último involucra la modificación, en 1958, de la competencia de la Corte, con el propósito apenas velado de obstaculizar las declaraciones de inconstitucionalidad de leyes por la Segunda Sala (Administrativa) del Alto Tribunal.<sup>708</sup>

Por último, en este inciso debemos hacer mención a la nueva composición de la Suprema Corte de Justicia a partir del mes de febrero de 1995, como consecuencia de la llamada “reforma judicial” de 1994-1995. En efecto, el 31 de diciembre de 1994 se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación una reforma constitucional que introdujo cambios muy importantes en la composición y funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>709</sup> Además de reducir el número de ministros de 26 a 11 (incluyendo la controvertida decisión de retirar a todos los ministros en funciones), la Constitución introdujo cambios muy importantes en los requisitos y el procedimiento para su nombramiento. Los ministros pasaron a ser designados por un periodo único de quince años (se eliminó la edad máxima de nombramiento a los 65 años y la de retiro forzoso a los 70), a partir de una terna que el Presidente de la República presenta al Senado; la renuncia sólo puede darse por causas graves; son sustituidos de forma periódica y escalonada y, al cumplir su periodo, tienen derecho a un haber por retiro. Adicionalmente, los ministros no pueden haber ocupado el cargo de secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal, gobernador o Jefe de Gobierno del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), durante el año previo a su designación, y tampoco pueden ocupar estos mismos cargos dentro de un plazo de dos años posteriores a su retiro. Por último, la Constitución dispuso expresamente que los nombramientos de ministros “deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica” (artículo 95, último párrafo).

<sup>708</sup> Véase *infra*.

<sup>709</sup> Los antecedentes, debates y consecuencias de la reforma pueden verse en el capítulo VIII en este volumen.

El siguiente cuadro presenta los perfiles personales y profesionales de los ministros de la Corte resultantes de dicha reforma en febrero de 1995:<sup>710</sup>

Cuadro 7.4  
 PERFILES PERSONALES Y PROFESIONALES  
 DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
 DE LA NACIÓN (1995)

	<i>1995</i> ( <i>N=11</i> )
<i>Lugar de nacimiento</i>	7 entidades
Distrito Federal	3
Mujeres	1
<i>Edad promedio</i>	59.4 años
Al nombramiento	57.5 años
Antigüedad en la Suprema Corte de Justicia	10.5 años (sólo dos ministros)
<i>Estudios de derecho</i>	
Número de escuelas	4
Egresados de escuelas privadas	2
Egresados de la UNAM	8
Estudios de posgrado	3
Doctorado	1
<i>Carrera judicial PjF</i>	8
Secretarios en la Suprema Corte	9
Jueces de distrito	7
Magistrados de circuito	7
Antigüedad en el PjF	24 años
Consejo de la Judicatura Federal	--
<i>Poderes judiciales locales y otros tribunales</i>	8
Tribunal Federal Electoral	2
Ejercicio profesional	2
Carrera política o administrativa	1
Docencia	9
Obra publicada	8

FUENTE: Elaboración propia con datos de PjF (1996).

<sup>710</sup> La Suprema Corte de Justicia no tuvo cambios en su composición entre 1995 y 2000, sino hasta la designación, el 28 de noviembre de 2003, del ministro José Ramón Cossío Díaz.

Dada la composición más reducida de la Corte, resulta comprensible que sean muchas menos las entidades federativas de origen de los ministros. La presencia de ministros nacidos en el Distrito Federal es del 27.3 por ciento, cuando en la composición de los años ochenta rondaba el 40 por ciento. El número de ministras se reduce de manera significativa respecto de 1993, a sólo una. La edad promedio de los ministros, incluyendo la de nombramiento, es similar a la de los años ochenta. En cuanto a los estudios profesionales, el número de escuelas de egreso sigue siendo reducido: apenas cuatro en 1995. La mayoría de los ministros proviene de universidades públicas (81.8 por ciento), y de éstos, casi todos (ocho) son egresados de la UNAM (72.7 por ciento).

El cambio más importante se da, en vista de las nuevas normas constitucionales, en los antecedentes profesionales de los ministros de la nueva Corte, la cual se pretendió que se convirtiera en un auténtico “tribunal constitucional”. Pero en contraste con los tribunales constitucionales de otros países, muchos de los cuales han iniciado sus labores con un predominio de académicos y funcionarios públicos, la composición de la Corte en 1995 reforzó la presencia de los ministros provenientes de la carrera judicial. Ocho ministros (72.7 por ciento) habían realizado carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación; nueve (81.8 por ciento) habían sido secretarios en la propia Corte y siete (63.6 por ciento) habían sido jueces de Distrito y magistrados de Circuito. También llama la atención que ocho ministros hubieran realizado funciones en los poderes judiciales locales y otros tribunales, incluyendo el Tribunal Federal Electoral, antecedente del actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Dos ministros tenían antecedentes de ejercicio de la profesión (notariado),<sup>711</sup> y solamente uno podía considerarse que provenía de la carrera administrativa.

Esta mayor presencia de los ministros con carrera judicial amerita alguna explicación, sobre todo tomando en cuenta que, en principio, sus integrantes se habían formado, e iniciado el desarrollo de su vida profesional, en el Poder Judicial de los años cincuenta y sesenta, un periodo en el que la función de la Corte y de los demás tribunales federales se concentraba en la resolución de amparos de legalidad (“amparo-casación”). Por tanto, po-

---

<sup>711</sup> En realidad serían tres, si consideramos que el ministro Aguinaco Alemán, presidente de la Corte entre 1995 y 1998, provenía del ejercicio de la abogacía, pero anteriormente había hecho carrera como secretario, juez de Distrito y magistrado de Circuito en el Poder Judicial de la Federación. La ministra Olga Sánchez Cordero provenía directamente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, donde ocupó el cargo de magistrada entre 1993 y 1995; anteriormente, ejerció como notaria pública del Distrito Federal (y como primera mujer en desempeñar tal función).

dría argumentarse que, en términos generales, los integrantes de la carrera judicial de ese momento carecían de una formación y experiencia suficientes para ejercer las funciones de los jueces constitucionales.<sup>712</sup> Sin embargo, por el otro lado no parecía factible promover una integración “no judicial” pura de la Corte, no sólo porque tampoco era fácil encontrar juristas con conocimientos o experiencia en el ámbito de la justicia constitucional, sino, sobre todo, porque esta última opción podía generar una incertidumbre riesgosa para los promotores de la reforma. Por tanto, parecía preferible una integración que ofreciera un alto grado de certidumbre en cuanto a la formación y antecedentes de sus miembros, así como respecto a su paulatina adaptación a las nuevas funciones de control constitucional de la Corte, no sólo para los actores políticos,<sup>713</sup> sino también para los propios integrantes del Poder Judicial de la Federación, del cual la propia Corte seguiría siendo la cabeza.<sup>714</sup>

Como apuntan de manera enfática Carlos Elizondo Mayer-Serra y Ana Laura Magaloni, en la configuración de la Corte posterior a la reforma de 1994 “no se apostó por un tribunal constitucional para la democracia, sino (por) uno que permitiera atender los problemas de la naciente pluralidad política de la última fase del régimen autoritario”,<sup>715</sup> y agregan:

...en el caso de México no había razones para pensar que se requería (...) un tribunal constitucional conformado por ministros encargados de marcar la diferencia entre un régimen político autoritario y una democracia constitucional en forma. Más bien, había necesidad de mantener alguna continuidad con el pasado. Los ministros con experiencia judicial eran una apuesta razonable para lograr este objetivo.<sup>716</sup>

---

<sup>712</sup> No entramos aquí en la discusión de la idea de que, en general, los jueces de carrera no son idóneos para desempeñarse como jueces constitucionales —idea que, por cierto, hay que relativizar en vista de la práctica internacional que incorpora a una importante proporción de ellos en los tribunales constitucionales (por ejemplo, en el Tribunal Constitucional Federal alemán, tres de ocho puestos en cada una de las dos salas están reservadas a magistrados provenientes de alguno de los tribunales supremos federales)—, sino que describimos la situación particular del Poder Judicial de la Federación en los años ochenta y noventa.

<sup>713</sup> Sánchez, Magaloni y Magar (2010, 201-202) hacen notar que algunos de los ministros designados en 1995 con los periodos más largos en la Corte fueron en principio los aprobados solamente con los votos del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

<sup>714</sup> Recordemos que se decidió no crear un tribunal constitucional independiente y externo al Poder Judicial, y también que, para este organismo, resultó de algún modo traumático que la reforma de 1994 retirara a todos los ministros en funciones.

<sup>715</sup> Elizondo Mayer-Serra y Magaloni (2010, 37).

<sup>716</sup> Elizondo Mayer-Serra y Magaloni (2010, 38).

Esta circunstancia se convirtió en fuente de crítica para los ministros de la Corte a partir de 1995, a quienes se reprochó haberse concentrado en la resolución de controversias propiamente políticas (a través de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad), dejando de lado la resolución de asuntos significativos para los intereses y los derechos de los ciudadanos.<sup>717</sup> Podemos aceptar esta crítica siempre que no perdamos de vista que el nuevo diseño permitió iniciar la lenta pero cierta evolución de la Corte hacia una verdadera jurisdicción constitucional, de manera paralela y articulada con la transición del régimen de entonces a un sistema político cada vez más plural y democrático. En todo caso, la crítica misma revela que algo profundo había cambiado en las funciones de la Corte, pues ahora se le reprochaba justamente que realizara el papel de árbitro político-constitucional que en décadas anteriores no había podido ejercer.

### *B. Jueces de Distrito y magistrados de Circuito*

En segundo término, es preciso examinar también el sistema de nombramiento y responsabilidades de los demás juzgadores federales, es decir, los jueces de Distrito y los magistrados de Circuito, durante el periodo que estamos analizando. Jueces y magistrados habían gozado de inamovilidad en los mismos términos que los ministros de la Suprema Corte, si bien en 1951 se estableció un periodo de “prueba” de cuatro años que más tarde aumentó a seis (1987). La remoción y las responsabilidades de estos funcionarios judiciales también estaban sujetas a las mismas reglas aplicables a los ministros.<sup>718</sup>

Hasta 1994, la selección y nombramiento de jueces y magistrados correspondía al Pleno de la Suprema Corte de Justicia. A falta de una carrera judicial formal, basada en la valoración objetiva de méritos a través de concursos o mecanismos similares,<sup>719</sup> la selección y el nombramiento de jueces

---

<sup>717</sup> Véase, por ejemplo, Magaloni (2008). Una crítica similar puede encontrarse en Pérez Carrillo (2007).

<sup>718</sup> Desde 1928 se dispuso en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que era necesario que el Pleno suspendiera previamente de su cargo a jueces y magistrados para que se les pudiera seguir juicio penal. Véase Cossío Díaz (1996, 48).

<sup>719</sup> En 1982 se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación entonces vigente para establecer, en su artículo 92, que las vacantes de jueces de Distrito serían cubiertas mediante examen de oposición, pero esta disposición nunca se reglamentó ni se aplicó, por lo que se suprimió poco después, en el año de 1986. En su lugar se dispuso simplemente que “las vacantes que ocurran en los cargos de magistrados de circuito y jueces de distrito serán cubiertas teniendo en cuenta la capacidad y aptitud de los servidores públicos aspirantes...”. Para un análisis más amplio de esta cuestión véase el Capítulo X en el presente volumen.

y magistrados por el Pleno de la Corte estuvieron gobernados por reglas informales que establecían una especie de “escalafón” judicial. Dicho escalafón se iniciaba con los puestos inferiores de la función jurisdiccional (oficiales judiciales, actuarios, secretarios) en juzgados y tribunales, hasta llegar a los diversos cargos de secretario de la Suprema Corte de Justicia, entre los cuales el Pleno de la Corte escogía habitualmente a jueces o magistrados, a propuesta, por turno, de sus integrantes.<sup>720</sup>

Como el crecimiento y la movilidad internas en el Poder Judicial eran bajas, los ministros tenían la oportunidad de establecer un trato profesional y personal prolongado con los secretarios de la Corte, los que, por su parte, no sólo desempeñaban una función determinada, sino que eran entrenados, al mismo tiempo, “en el análisis de los asuntos y la preparación de los proyectos, en el conocimiento de los precedentes y de las interpretaciones admitidas de los preceptos jurídicos, y en el conocimiento de la ‘filosofía’ del Poder Judicial”.<sup>721</sup>

Lo anterior se confirma y se amplía si analizamos los datos biográficos y profesionales de los magistrados y jueces federales. El Cuadro 7.5 nos muestra tales datos para el año de 1984:<sup>722</sup>

Cuadro 7.5  
 PERFILES BIOGRÁFICOS Y CARRERA PROFESIONAL  
 DE JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO  
 (1984)

	<i>Jueces</i> (N=96)	<i>Magistrados</i> (N=87)
<i>Secretarios en la Suprema Corte</i>	75 (78%)	65 (74.7%)
Duración promedio	3.4 años	3.7 años
<i>Lugar de origen</i>	20 entidades 16	23 entidades 9
Nacidos en el Distrito Federal	(16.6%)	(10.3%)
Adscripción en lugar de origen	20 (20.8%)	11 (12.6%)

<sup>720</sup> Véase en Cossío Díaz (1996, 52 y ss.) una excelente descripción de este sistema.

<sup>721</sup> Cossío Díaz (1996, 60).

<sup>722</sup> No contamos con datos completos anteriores a este año. Aunque es una fecha cercana al fin del periodo que analizamos, los datos reflejan razonablemente la carrera judicial que se consolidó en el Poder Judicial federal desde los años cincuenta.

	<i>Jueces</i> (N=96)	<i>Magistrados</i> (N=87)
<i>Número de adscripciones</i>		
Como jueces	1.8	1.9
Como magistrados	—	1.9
<i>Antigüedad en el Poder Judicial</i>		
Como jueces	14.6 años	21.8 años
Como magistrados	4.3 años	5.5 años
	—	7.2 años
Edad de ingreso profesional	29.7 años	29.2 años
<i>Edad de designación</i>		
Como jueces	40.4 años	36.3 años
Como magistrados	—	43.7 años
Egresados de la UNAM	32 (33.3%)	34 (39%)
Poder Judicial local	37 (38.5%)	39 (44.8%)
Experiencia docente	49 (51%)	51 (58.6%)
Estudios de posgrado	16 (16.6%)	16 (18.4%)
Militancia en el PRI	36 (37.5%)	32 (36.8%)
Cargos sindicales o en la administración pública	24 (25%)	16 (18.4%)

FUENTE: Elaboración propia, con datos de Presidencia de la República (1984).

NOTA: Los datos relacionados con el porcentaje de jueces que laboraron en la SCJN, con experiencia en un Poder Judicial local, con docencia y estudios de posgrado, así como con militancia en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) o con cargos sindicales o en la administración pública, significan que *al menos* ese número de jueces y magistrados mencionaron estas actividades en su curriculum.

El Cuadro 7.5 confirma que la gran mayoría de jueces de Distrito y magistrados de Circuito habían sido secretarios en la Suprema Corte durante varios años. Sin embargo, la tabla y un examen más detallado de los datos biográficos mismos nos revelan interesantes aspectos adicionales de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación. Así, en 1984, cuando menos 75 (78 por ciento) de los 96 jueces de Distrito biografiados habían sido secretarios en la Suprema Corte de Justicia durante 3.4 años, en pro-

medio.<sup>723</sup> Los jueces provenían de 20 entidades federativas. Sorprendentemente, dado el tradicional centralismo del país, sólo una sexta parte era originaria del Distrito Federal, pero 48 jueces (50 por ciento) eran originarios de únicamente cinco estados: Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Veracruz, lo que apunta a la existencia de redes al interior del Poder Judicial, basadas en la solidaridad entre coterráneos.<sup>724</sup>

Solamente uno de cada cinco jueces (20.8 por ciento) tenía su residencia en la misma entidad federativa de su nacimiento, pero cada juez de Distrito había tenido ya, en promedio, dos distintos lugares de adscripción. Su antigüedad promedio en el Poder Judicial de la Federación era de 14.5 años, y en el cargo de juez, de 4.3 años. En promedio, los jueces habían ocupado su primer cargo profesional en el Poder Judicial a los 29.4 años y habían sido nombrados como jueces a los 40.4 años de edad. Un tercio había realizado o terminado sus estudios en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y no llegaban al 10 por ciento los egresados de las escuelas de derecho privadas. 37 jueces (38.5 por ciento) mencionaron haber ocupado cargos judiciales en el fuero común. Solamente había seis mujeres entre los jueces.<sup>725</sup>

Los datos correspondientes para los magistrados de Circuito son los siguientes: de 87 magistrados, al menos 65 (74.7 por ciento) habían ocupado un cargo de secretario en la Suprema Corte por 3.7 años, en promedio. 82 (94.2 por ciento) habían sido jueces de Distrito durante 5.5 años. Los magistrados provenían de 23 entidades federativas. Del Distrito Federal eran originarios sólo 9 (10.3 por ciento), pero 41 (47.1 por ciento) provenían de los mismos cinco estados arriba mencionadas. Su antigüedad promedio en el Poder Judicial era de 21.5 años y en el cargo de magistrados, de 7.2 años. En promedio, los magistrados habían ocupado su primer cargo profesional

---

<sup>723</sup> Cossío Díaz (1996, 60) señala que eran seis o siete años en promedio el tiempo en durante el cual los secretarios laboraban para los ministros. La discrepancia podría deberse a que, según los mismos datos, a principios de los años ochenta parece haberse dado un cambio generacional en el Poder Judicial federal, lo que se comprobaría con la escasa duración promedio que tenían en el cargo a esas fechas. Sin embargo, los datos sobre los magistrados, quienes tenían mayor antigüedad, revelan una estancia promedio en la Corte apenas superior, de 3.7 años.

<sup>724</sup> No es casualidad que en estos estados encontremos escuelas de derecho públicas con tradición y prestigio regional, si bien muchos integrantes del Poder Judicial, aunque originarios de los estados, realizaron o culminaron sus estudios profesionales en la UNAM.

<sup>725</sup> Presidencia de la República (1984). Los datos sobre los magistrados de circuito que ocuparon el cargo de juez son similares: fueron secretarios en la Corte durante 3.7 años; se les nombró jueces en promedio a los 38 años y tuvieron 1.9 adscripciones en ese cargo, en promedio.



en el Poder Judicial a los 28.8 años y su nombramiento como magistrados había sido a los 43.1 años. Casi todos habían realizado o terminado sus estudios en escuelas de derecho públicas; 34 (39 por ciento) eran egresados de la UNAM. 39 magistrados (44.8 por ciento) mencionaban haber ocupado cargos judiciales en el fuero común. Entre los magistrados sólo había cinco mujeres.<sup>726</sup>

Los datos anteriores revelan una “carrera judicial” que requería una larga preparación para ocupar los cargos de juez y magistrado, lo que se refleja en su carácter estrictamente jerárquico y endogámico (lo que incluye en muchos casos al fuero común), y concentrada en cuanto al origen de jueces y magistrados, pero móvil en cuanto a los constantes cambios de adscripción. Los datos sobre afiliación al Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el desempeño de cargos sindicales y político-administrativos no necesariamente deben interpretarse como signo de un fuerte compromiso político o partidista. Dado el nivel generalmente bajo de dichos cargos y su carácter más bien previo a la carrera judicial propiamente dicha, puede suponerse que tuvieron un significado más bien accidental e instrumental.

El modelo de nombramiento de jueces y magistrados por la Suprema Corte, que José Ramón Cossío ha llamado atinadamente “tutorial”,<sup>727</sup> empezó a modificarse en sus supuestos a raíz del proceso de crecimiento que se inició en el Poder Judicial en los años ochenta. La necesidad de ocupar en breve plazo un número importante de plazas de jueces y magistrados contribuyó a reducir el tiempo que, en promedio, se desempeñaba un cargo de secretario en la Suprema Corte antes de aspirar a alguna de dichas plazas. El nombramiento o adscripción de allegados adquirió nueva importancia simplemente por el número y la frecuencia de las designaciones.<sup>728</sup> La falta de reglas sobre el particular “hizo recaer todo el peso de las decisiones en el ministro que proponía al candidato y en el Pleno que debía pronunciarse sobre la propuesta”.<sup>729</sup> En realidad, el peso de la decisión recaía casi exclusivamente sobre el primero, ya que, por un lado, la decisión se adoptaba por mayoría simple, y por el otro, las condiciones de funcionamiento del órgano designante promovían el intercambio de votos entre los ministros.<sup>730</sup>

En resumen: el sistema de nombramiento y de responsabilidades de jueces y magistrados parecía estar mucho más aislado de la influencia políti-

<sup>726</sup> Presidencia de la República (1984).

<sup>727</sup> Cossío Díaz (1996, 60).

<sup>728</sup> Cossío Díaz (1996, 63).

<sup>729</sup> Cossío Díaz (1996, 63).

<sup>730</sup> Cossío Díaz (1996, 63 y ss.), razón por la cual se denomina “cooperativo” a este modelo.

ca del Poder Ejecutivo, la que, en todo caso, les podía afectar de modo indirecto, a través de su vinculación con los ministros de la Suprema Corte. Como ya se dijo, la militancia política de jueces y magistrados en el PRI (no se menciona a ningún otro partido), o su proveniencia de cargos administrativos o sindicales, no parecen haber sido un factor determinante en la carrera judicial, dados el nivel generalmente bajo de tales cargos.

A cambio de lo anterior, las condiciones internas en el Poder Judicial favorecían, sobre todo en el periodo en que se inicia su fase de crecimiento, el establecimiento de relaciones “clientelistas” capaces de afectar significativamente la independencia interna de los juzgadores.<sup>731</sup> En efecto, la citada necesidad de hacer nombramientos cada vez más frecuentes reforzó la tendencia hacia el clientelismo interno y a la formación de “familias” de funcionarios judiciales, encabezadas por algunos de los ministros de la Suprema Corte. La percepción de que este sistema ya no garantizaba del todo las cualidades personales y profesionales de los candidatos a un cargo judicial fue una razón de peso para la reforma judicial de 1994.<sup>732</sup> Esta reforma estableció al Consejo de la Judicatura Federal como órgano encargado de la administración de un sistema de selección y designación de jueces y magistrados, fundado en la realización de concursos de oposición, tanto internos como abiertos.

#### IV. DIVISIÓN DE PODERES Y GARANTÍAS INDIVIDUALES: AUTORIDAD E INDEPENDENCIA

Pasemos ahora a revisar el impacto jurídico y político de las funciones del Poder Judicial de la Federación, y en particular de la Suprema Corte de Justicia, durante la mayor parte del siglo XX, como reflejo de su poder y autoridad en la arena institucional del país. En lo particular, procedemos a tratar de dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿cuáles fueron la orientación y el impacto de la jurisprudencia de la Suprema Corte sobre la división del poder, tanto horizontal como vertical, de 1917 a fines del siglo XX? ¿Cuál fue su efecto sobre la definición y protección de los derechos constitucionales —tradicionalmente denominados “garantías individuales”— en nuestro país? ¿Cuál, el grado efectivo de poder e independencia ejercido por los tribunales del Poder Judicial de la Federación al abordar estos asuntos?

<sup>731</sup> Véase la breve pero crítica descripción del sistema por Jorge Carpizo (2000a, 211-212), quien pudo observar su funcionamiento durante el corto periodo que fue ministro de la Suprema Corte (1989-1990).

<sup>732</sup> Cossío Díaz (1996, 72-73).

Tales preguntas resultan de muy difícil contestación, pues implican realizar una valoración jurídica, política y social del *contenido* y *alcance* de las resoluciones judiciales, en particular las de nuestro Máximo Tribunal, valoración que difícilmente puede evitar algún grado significativo de subjetividad. Por otro lado, dicha cuestión está inevitablemente vinculada al problema de la independencia real de los jueces, que presenta también algunas aristas complejas, Sobre esto último debe tomarse en cuenta que las expectativas sociales frente a la justicia han adquirido mucho mayor peso, y que en un contexto de acentuada desconfianza hacia las instituciones, incluyendo las de la justicia, como la que caracteriza a nuestro país, se tiende fácilmente a pensar que las resoluciones de los tribunales serán tanto más independientes y justas cuantas más veces sean contrarias a las autoridades y estén conformes con tales expectativas. Esto puede ser más cierto cuando se trata de la protección de los derechos fundamentales del ciudadano, pues los tribunales se consideran universalmente como sus defensores por excelencia, pero la realidad es que los jueces pueden resolver tanto a favor como en contra de otros poderes y autoridades, sin que de ello pueda derivarse ninguna conclusión necesaria sobre el alcance de su independencia y la calidad de su criterio jurídico.

Por todo lo anterior, quizá el modo más conveniente de abordar el problema sea a través de un método a la vez cuantitativo y cualitativo, es decir, que considere estadísticamente el número de asuntos resueltos por los órganos judiciales y sus resultados, pero también las materias de que se trate, los casos de especial relevancia, las expectativas sociales del momento, los márgenes y alternativas de decisión existentes en el contexto jurídico y político, así como la valoración social y profesional de que son objeto dichas resoluciones.

Así planteado, esto implica un ejercicio de interpretación y valoración muy complejo. Dados los limitados propósitos y el alcance de este ensayo, en lo que sigue no pretendemos llevar a cabo tal ejercicio, sino únicamente proporcionar algunos puntos de referencia relativos a esta cuestión. Debe tenerse también presente que tal labor se dificulta enormemente por la inexistencia de obras que expliquen de manera sistemática y crítica, así sea solamente desde un punto de vista jurídico, la jurisprudencia constitucional de la Suprema Corte de Justicia.<sup>733</sup> Por ello, será preciso recurrir ocasional-

---

<sup>733</sup> La obra intitulada *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, editada por la propia Suprema Corte (1992-94), y que tiene sus antecedentes en una obra publicada unos años antes por la UNAM (Guerrero Lara y Guadarrama López, 1982-84; 1985), es una recopilación de tesis, pero sin aparato crítico que haga explícitos los criterios de selección, ni la importancia relativa del material seleccionado, aunque los índices permiten

mente, de manera muy selectiva e incompleta, a los criterios de interpretación mismos.

### 1. *La división del poder*

Por división “horizontal” del poder nos referimos a la distribución de competencias y atribuciones entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La división “vertical” se refiere a la distribución de facultades entre los diversos órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

#### A. *La división horizontal del poder*

Respecto de la división horizontal del poder, tomaremos en cuenta la actuación de la Suprema Corte frente al Poder Ejecutivo como poder políticamente dominante, tratando de determinar hasta qué punto aquella anuló o corrigió los actos de éste, imponiendo límites jurídicos a sus facultades. Sobre este punto, describiremos en primer término los planteamientos y resultados de tres estudios empíricos que resultan representativos de este tipo de esfuerzo intelectual. Aunque dichos estudios no son recientes, cubren una parte importante del periodo que se examina, y si bien presentan aspectos metodológicamente problemáticos,<sup>734</sup> sus conclusiones pueden considerarse fundamentalmente válidas, habida cuenta de que no existen otros estudios similares o comparables, y de que resultan confirmadas en buena parte por otro tipo de elementos.

El primer estudio, debido al profesor norteamericano David S. Clark, no se refiere específicamente a la independencia judicial, pero ofrece un primer acercamiento al poder institucional real de los tribunales, pues trata de construir indicadores de la efectividad de la facultad de revisión judicial (“*judicial review*”) de la constitucionalidad de leyes y actos de autoridad en

---

vincular las tesis con las disposiciones constitucionales. Una obra similar es la de Góngora Pimentel y Acosta Romero (1992), que contiene una recopilación más ordenada de jurisprudencia por artículo constitucional, más tesis relacionadas y sobresalientes. Una tercera posibilidad es la de consultar los discos ópticos que periódicamente eran publicados por la Suprema Corte con selección de criterios de interpretación publicados en el *Semanario Judicial de la Federación* (tampoco se aclara la selección), así como los apéndices periódicos de jurisprudencia al *Semanario*. No obstante estas limitaciones, estas obras resultan de mucha utilidad para adentrarse en el mundo de la jurisprudencia constitucional.

<sup>734</sup> Véanse las observaciones críticas de Rosenn (1987, 8 y ss.) sobre los estudios de González Casanova y Schwarz que se analizan a continuación.

veinte países de América Latina.<sup>735</sup> Dadas las dificultades de acceso a la información que permitiría construir indicadores más adecuados, el profesor Clark ofrece una estimación “provisional” momentánea (en 1975) de los veinte países, basada en cinco indicadores “estructurales” (formales): selección y nombramiento de los jueces de los tribunales supremos; duración en el cargo de dichos jueces; alcance de la facultad de revisión judicial, y efectos de la resolución. De un total máximo posible de diez puntos, México alcanza ocho, lo cual lo sitúa sólo por debajo de Colombia y Brasil (con nueve puntos cada uno) pero al mismo nivel que Chile y Costa Rica. El mismo Clark señala algunas circunstancias que llevarían a tomar con reserva la estimación de algunos países (por ejemplo, Chile después del golpe militar de 1973), pero respecto de México afirma que la institución del control de la constitucionalidad (*judicial review*) en nuestro país, a través del juicio de amparo, ha sido la más estudiada de América Latina, por lo que puede decirse, con algún grado de confianza, que la calificación asignada refleja el grado relativamente alto de efectividad del amparo. Como confirmación adicional, cita los dos estudios que se examinarán en seguida, y destaca el alto volumen de asuntos resueltos por los tribunales federales como indicador de la confianza ciudadana, así como la proporción de amparos concedidos en materia penal, superior a la del recurso de *habeas corpus* en los Estados Unidos.<sup>736</sup>

El segundo estudio forma parte del clásico libro de Pablo González Casanova sobre *La democracia en México*, el cual contiene un apartado muy breve sobre la Suprema Corte de Justicia como factor de la estructura de gobierno.<sup>737</sup> De manera específica, el estudio examinó las ejecutorias de la Suprema Corte del periodo 1917-1960 en que se señala al Presidente de la República como autoridad responsable, con el propósito de determinar el número de demandas, quién las había interpuesto, por cuál concepto y cuál había sido la resolución de la Corte. El objetivo última era medir el poder de la Corte, si lo había.<sup>738</sup>

De un total de 3 mil 700 ejecutorias analizadas, la Suprema Corte concedió amparo a los quejosos en un 34 por ciento de los casos y lo negó en igual porcentaje. En el periodo 1917-1940, al menos un 66 por ciento de los quejosos fueron propietarios mexicanos y extranjeros (compañías, bancos, terratenientes) y puede considerarse que en un 67 por ciento de los casos los

<sup>735</sup> Clark (1975).

<sup>736</sup> Clark (1975, 420 y ss., especialmente 426-427, 432-434).

<sup>737</sup> González Casanova (1971, 33-37).

<sup>738</sup> González Casanova (1971, 34).

actos reclamados afectaron a la propiedad y a las utilidades. En promedio, la Suprema Corte concedió un 26 por ciento de amparos y suspensiones, y los negó en un 46 por ciento.<sup>739</sup> Por lo que se refiere a las ejecutorias en materia de trabajo del mismo periodo, la Corte concedió amparos y suspensiones en un 16 por ciento de los casos, tanto a patronos como a trabajadores. En la materia agraria, durante el periodo 1940-1960 los amparos fueron concedidos en un 27 por ciento de los casos y sobreseídos en un 52 por ciento.<sup>740</sup> A la luz de estos datos, González Casanova concluye que

la Suprema Corte de Justicia obra con cierta independencia respecto del Poder Ejecutivo y constituye, en ocasiones, un freno a los actos del presidente de la República o de sus colaboradores. Tiene como función dejar que, en lo particular, ciertos actos y medidas del Ejecutivo queden sujetos a juicio. Su función política principal es dar esperanza, a los grupos y personas que pueden utilizar este recurso, de salvar en lo particular sus intereses o derechos. En cuanto a los quejosos que llegan a la Corte se advierte una preponderancia evidente de los propietarios y compañías... Los trabajadores y campesinos que recurren a la Corte se encuentran en franca minoría respecto de los anteriores y constituyen un grupo muy pequeño.<sup>741</sup>

Aunque para González Casanova está entonces fuera de duda que la Suprema Corte de Justicia constituye un poder, relativiza dicha conclusión al señalar que ésta sigue, en sus grandes líneas, la política del Ejecutivo y sirve “de hecho para darle mayor estabilidad”.<sup>742</sup>

El profesor estadounidense Carl Schwarz publicó originalmente en 1973 un documentado estudio sobre diversos aspectos de la independencia judicial en los Estados Unidos y México.<sup>743</sup> Partiendo de la idea de que

<sup>739</sup> González Casanova (1971, 35).

<sup>740</sup> González Casanova (1971, 36). Los cuadros estadísticos correspondientes se encuentran en las páginas 236-242 (Cuadros V a VIII).

<sup>741</sup> González Casanova (1971, 36).

<sup>742</sup> González Casanova (1971, 37). Esta afirmación recuerda el debate que ha habido en los Estados Unidos sobre la relación entre la Suprema Corte y la “coalición política dominante”, de la que forma parte y a la que tiende a seguir. De una bibliografía muy amplia véase, por ejemplo, el ensayo de Tushnet (2006a), que examina tres modelos de relación de manera comparativa.

<sup>743</sup> Schwarz (1977). Uno de los propósitos del trabajo de Schwarz es el de criticar y matizar los estudios de ciencia política en los Estados Unidos que han considerado a los tribunales en los países latinoamericanos como subordinados políticamente y sujetos a condiciones que anulan la independencia judicial. Schwarz señala, en cambio, la necesidad de realizar, con un enfoque comparativo sistemático, estudios “sobre los tribunales latinoamericanos, en tanto que distribuidores importantes de recursos y valores escasos dentro de sus respectivos

los tribunales tienen una margen de decisión respecto de los casos que tocan “cuestiones políticas” sensibles, el estudio examina, entre otros aspectos, cuál ha sido la actuación de las Supremas Cortes y otros tribunales de ambos países en el ámbito de dichas cuestiones. Schwarz propone cuatro criterios de evaluación de la independencia: 1) la medida en que los jueces ejercen realmente sus prerrogativas frente la “coalición política dominante” y otras élites de poder, como la policía y los gobiernos locales; 2) el grado de conciencia que tienen los ciudadanos sobre la existencia de esos recursos judiciales y su tendencia a hacerlos valer cuando se sienten agraviados por un acto de autoridad; 3) la frecuencia con que las resoluciones de los tribunales reciben apoyo de los principales políticos, de otros jueces a nivel local, de los profesores de derecho, de los líderes de los grupos de presión (particularmente del trabajo y la industria) y de los periodistas especializados en cuestiones de derecho público; y 4) el número de veces que los funcionarios señalados como responsables en los juicios y sus superiores jerárquicos, cumplen efectivamente con lo ordenado en las sentencias dictadas en última instancia.<sup>744</sup>

El estudio ofrece un análisis estadístico comparado de los resultados de resoluciones sobre juicios de amparo publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* en un lapso de 33 meses (enero de 1964 a junio de 1966 y junio a agosto de 1968), por lo que se refiere a México, y de recursos de *habeas corpus* ante la Suprema Corte norteamericana. El indicador significativo, en este estudio, radica en el porcentaje de asuntos resueltos en contra de la autoridad. Así, por ejemplo, el amparo se considera “ganado” cuando el fallo es contrario al “gobierno”, y “perdido”, cuando el acto de autoridad prevalece parcialmente en cuanto a la cuestión de fondo.<sup>745</sup> En una muestra de 445 asuntos, los amparos fueron “ganados” en un 43 por ciento y “perdidos” en un 57 por ciento, excluyendo otros modos de resolución.<sup>746</sup>

La subdivisión por categorías de asuntos muestra el comportamiento diferencial de las salas en el otorgamiento de amparos, siendo la Segunda Sala (Administrativa) la que mayor porcentaje concedió (56 por ciento), seguida de las salas Penal, Laboral y Civil.<sup>747</sup> Estos resultados indicarían un

---

sistemas políticos nacionales y como partes dinámicas que son del desarrollo político nacional” (144).

<sup>744</sup> Schwarz (1977, 146).

<sup>745</sup> Schwarz (1977, 203).

<sup>746</sup> Schwarz (1977, 204).

<sup>747</sup> Schwarz (1977, 207, nota 304) destaca que la Sala Administrativa confirmaba en al menos 60 por ciento de los casos las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, reconocido por su independencia frente a las autoridades fiscales y administrativas.

grado de independencia considerable de la Suprema Corte mexicana, vista en relación con la indudable independencia de su homóloga estadounidense.<sup>748</sup> Sin embargo, es posible señalar que la comparación resulta engañosa, dadas las diferencias entre ambas clases de recurso, pero también en razón de que los datos sobre el número de amparos resueltos contra la autoridad no son indicativos del grado de independencia que realmente existe. Por el contrario, quizá resulte más atinado indagar los indicios de la independencia (o de la falta de ella), como factor determinante, en los casos, relativamente escasos, en que las autoridades políticas están interesadas en lograr un resultado determinado, y dicho resultado difiere del que los juzgadores habrían decidido por sí mismos (lo que, por otro lado, solamente sería motivo de especulación).<sup>749</sup>

Respecto de México, lo anterior significa que los indicios de la independencia y el poder efectivo del Poder Judicial federal habría que buscarlos más bien en los asuntos que, por razones circunstanciales, hayan podido considerarse como políticamente sensibles. Con excepción de las materias jurídicas directamente excluidas del conocimiento de los tribunales federales a través del juicio de amparo por la Constitución, por la ley y por la jurisprudencia, Schwarz mismo señala el siguiente catálogo, el que, por otro lado, se explica perfectamente por la naturaleza del régimen político dominante en aquel entonces: los impuestos; los delitos cometidos por militares fuera del servicio; el control militar sobre las pensiones; la vivienda; la expropiación por causa de utilidad pública, incluyendo la reforma agraria; el ejercicio profesional de los extranjeros y la garantía de audiencia cuando éstos son deportados; la aplicación de los tratados internacionales a los ciudadanos mexicanos.<sup>750</sup> Sobre esta base, el profesor Schwarz hizo una valoración más amplia, en el tiempo, de la actuación de la Suprema Corte de Justicia (fines de los años cincuenta a comienzos de los setenta), ofreciendo un examen cuidadoso de numerosos ejemplos de asuntos representativos de tales cuestiones, comparados también con asuntos análogos en los Estados Unidos.

Como ejemplo destacado de “activismo” judicial y signo de independencia, sostenido incluso contra fuertes presiones políticas, Schwarz cita la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, específicamente de la Segunda Sala, en relación con el otorgamiento del amparo a propietarios agrícolas, sobre todo para efecto de que se les respetara la garantía de au-

<sup>748</sup> Sobre los orígenes y trayectorias de ambas Supremas Cortes, véase el magnífico ensayo de Carrillo Flores (1985).

<sup>749</sup> Rosenn (1987, 12).

<sup>750</sup> Schwarz (1977, 186-187).



diencia, no obstante la exclusión general del amparo por la fracción XIV del artículo 27 constitucional y de su severa limitación en el caso de los pequeños propietarios dotados de certificados de inafectabilidad.<sup>751</sup> Así, por ejemplo, se interpretó dicha fracción XIV en el sentido de que también los pequeños propietarios sin certificado de inafectabilidad podían acudir al amparo contra resoluciones dotatorias o ampliatorias de ejidos, cuando hubieran tenido posesión pública, pacífica, continua, en nombre propio y a título de dominio, de terrenos que no excedieran los límites de la pequeña propiedad, y que dicha posesión fuera anterior al menos en cinco años. También se consideró que la improcedencia según la fracción XIV no se extendía a la incorrecta ejecución de las resoluciones presidenciales.<sup>752</sup>

En cuanto al amparo contra leyes federales en la materia administrativa, y particularmente la fiscal, Schwarz menciona un ejemplo sumamente revelador de la manipulación de la competencia de la Suprema Corte, como presunta consecuencia de la independencia y el “activismo” de la Segunda Administrativa. En 1958 el Congreso de la Unión modificó las leyes de Amparo y Orgánica del Poder Judicial de la Federación para transferir al Pleno de la Corte —compuesto por 21 ministros— la competencia exclusiva para conocer de la inconstitucionalidad de leyes, la que previamente correspondía a cada una de las salas, integradas por sólo cinco ministros. En un trabajo que cita Schwarz, el entonces ministro de la Suprema Corte, Felipe Tena Ramírez, pudo identificar únicamente cinco tesis de jurisprudencia obligatoria dictadas entre 1958 y 1966, a pesar de que la Corte había resuelto más de mil amparos contra leyes durante dicho periodo.<sup>753</sup> Además, de una muestra de 49 ejecutorias publicadas en el *Semanario* durante un periodo de 33 meses entre 1964 y 1968, hecha por el propio Schwarz, en solamente ocho había ganado el quejoso, y de ellas, cinco se referían a leyes estatales. Una consecuencia de la modificación competencial de 1958 fue el creciente rezago en los amparos contra leyes ante el Pleno.<sup>754</sup> Según el trabajo ya citado de Tena Ramírez, el rezago en este rubro pasó de 800 asuntos en 1958 a 2 mil 422 en 1966. Una muestra de 57 tesis importantes del Pleno dictadas en 1968 revelaba, según Schwarz, que los juicios estaban

<sup>751</sup> Schwarz (1977, 180 y ss.).

<sup>752</sup> Véanse las tesis correspondientes y otras relacionadas en Góngora Pimentel y Acosta Romero (1992, 665 y ss.).

<sup>753</sup> Se trata de “La reforma de 1968, en materia administrativa, al Poder Judicial de la Federación”, *El Foro*, vol. 10, 1968, pp. 55 ss.

<sup>754</sup> Por esos años, el Pleno de la Corte sesionaba solamente un día a la semana (los martes), y en tales sesiones no sólo se examinaban los asuntos jurisdiccionales, sino también los de gobierno y administración de la Corte y del Poder Judicial federal. Fix-Zamudio (2016, 81).

durando, en promedio, seis años.<sup>755</sup> Esto sin duda contribuía a reducir aún más la efectividad de este procedimiento de amparo.

En el caso de la materia penal, Schwarz destaca la cautela, quizá excesiva pero comprensible, de la Primera Sala (Penal) respecto del delito de disolución social que estuvo vigente hasta 1970 y que se utilizó desde fines de los años cincuenta para perseguir a disidentes políticos. En este caso, la Suprema Corte eludió pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley penal, no obstante que los quejosos la habían impugnado expresamente, y envió el asunto a la Sala, la que negó los amparos por unanimidad.<sup>756</sup>

El profesor Schwarz concluyó, en resumen, que los tribunales de amparo, y en particular la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte, demostraron una creciente independencia, “principalmente, al exigir que a todos los litigantes se les conceda un amplio grado de imparcialidad procesal en las decisiones administrativas...”, lo que conllevaba una restricción efectiva de las facultades discrecionales de dichas autoridades.<sup>757</sup>

Esto último nos indica que así como hubo ejemplos de criterios de la Suprema Corte que buscaban limitar las facultades del Poder Ejecutivo, del mismo modo hubo otros que fueron excesivamente deferentes con aquél. Así, por ejemplo, la tesis, ya citada, de que al ser el Ministerio Público parte y no autoridad en el proceso penal, sus determinaciones respecto del no ejercicio o desistimiento de la acción penal no eran impugnables.<sup>758</sup> Igualmente, la Suprema Corte aceptó como constitucional, durante mucho tiempo, la práctica —que proviene del siglo XIX— de que el Ejecutivo expidiera legislación ordinaria en uso de facultades extraordinarias delegadas por el Congreso de la Unión, sin que se hubiera presentado previamente una situación de emergencia.<sup>759</sup> Prueba de que esta práctica era finalmente irregular

---

<sup>755</sup> Schwarz (1977, nota 192, apartado V).

<sup>756</sup> Schwarz (1977, 211).

<sup>757</sup> Schwarz (1977, 186).

<sup>758</sup> SCJN (1992-94, 2492).

<sup>759</sup> *Cfr.* la tesis reproducida en SCJN (1992-94, 962-963), que se refiere precisamente a la expedición del Código de Comercio durante la vigencia de la Constitución de 1857. En ella se señala que al no haber en dicha Constitución la prohibición categórica que contiene el artículo 49 de la Constitución vigente, “no podía estimarse inconstitucional la delegación de facultades para legislar en determinada materia, que hiciera el Congreso de la Unión en favor del Presidente de la República, pues ello no implicaba la reunión de dos poderes en uno, ni pasaban tampoco todas las facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo, pues se trataba más bien, de un acto de cooperación entre ambos órganos”. El argumento es claramente falaz, pues el principio de que “lo que no está prohibido está permitido” es válido para los ciudadanos, no para las autoridades, desconociendo, además, que el artículo 49 constitucional ya prohibía que el Poder Legislativo se depositara en un solo individuo.

fue la reforma que se hizo al artículo 49 constitucional en 1938, durante el periodo de gobierno del presidente Cárdenas, para establecer expresamente que, salvo las facultades extraordinarias del artículo 29 (y más tarde, también las facultades legislativas que otorga al presidente de la República el artículo 131 en materia de comercio exterior), en ningún otro caso podría el Ejecutivo legislar por delegación del Congreso.

No podemos concluir el análisis de esta cuestión sin referirnos a las objeciones metodológicas que podrían oponerse a los estudios de González Casanova y Schwarz. La conclusión del primero, en el sentido de que está “fuera de duda” que la Suprema Corte constituye un poder, tendría que tomarse con prevención, si se considera que el estudio se basa en ejecutorias que señalan al Presidente de la República como autoridad responsable, pero esta mención puede ser meramente formal y está sujeta a cambios procesales, cuestión que señala el mismo profesor Schwarz. Por su parte, el estudio de este último autor se apoya en un análisis de ejecutorias publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación*. Tomando en cuenta que en este órgano de publicación aparecía solamente una parte de las resoluciones relevantes, conforme a criterios que no eran explícitos, los resultados estadísticos pueden verse notablemente distorsionados, es decir, que sólo el acceso al archivo de la Suprema Corte podría proporcionar una muestra aleatoria y representativa de sus ejecutorias. Ese mismo autor indica que en un periodo de dos años y medio se publicaron 3 mil tesis, pero solamente 415 fallos aparecen de manera íntegra o parcial.<sup>760</sup> En particular, puede argumentarse también que los datos sobre el número de amparos resueltos contra la autoridad no son indicativos del grado de independencia que realmente existe. Por el contrario, como ya se dijo, la independencia se mostraría como factor crítico en los casos, relativamente escasos, en que las autoridades políticas están profundamente interesadas en lograr un resultado determinado, y dicho resultado difiere del que los juzgadores habrían decidido por sí mismos.<sup>761</sup>

Creemos que las objeciones anteriores no alcanzan a desvirtuar las conclusiones de los autores examinados, particularmente las de Schwarz. En efecto, por un lado los resultados cuantitativos obtenidos reflejan —si no el grado de independencia judicial— el hecho incontrovertible de que nos hallamos ante una realidad compleja y diferenciada que excluye juicios generales simples. En el caso particular del profesor estadounidense, su estudio incluye no sólo aspectos cuantitativos sino un detallado análisis cualitativo

<sup>760</sup> Véase Schwarz (1977, 199, nota 278, 202 nota 292). Rosenn (1987, 11), argumenta, además, que los datos que utiliza González Casanova son insuficientes para dar apoyo a las conclusiones de ese autor.

<sup>761</sup> Rosenn (1987, 12).

de los asuntos relevantes, el cual se encuentra en consonancia con las hipótesis que se trata de demostrar con aquéllos.

### B. *La división vertical del poder*

En relación con la división vertical del poder, esto es, la que atañe a la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno que componen el régimen federal, la Suprema Corte de Justicia ha determinado, en muy numerosos casos, cuándo habido invasión de las esferas de competencia de la Federación o de los estados (sobre todo de la esfera de la primera por los segundos).

En términos generales, puede decirse que la Suprema Corte contribuyó, desde el siglo XIX, al casi irresistible proceso de centralización política y económica en favor de la Federación. Sin embargo, también podría afirmarse que tal contribución fue más bien modesta, en el sentido de que los principales instrumentos de dicha centralización fueron de otra naturaleza, pues más que a la interpretación jurisprudencial favorable a la Federación, fueron las condiciones fácticas de ejercicio del poder político (como la existencia de un partido hegemónico) las que la promovieron fuertemente, si bien, desde un punto de vista formal, se recurrió con frecuencia al expediente de la reforma constitucional para otorgar mayores facultades a los poderes federales. Así, resulta significativo que el artículo constitucional más reformado a partir de 1857 (!) haya sido justamente el que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión (actualmente artículo 73).<sup>762</sup> Estos cambios deben verse en la perspectiva de un proceso histórico de largo plazo que comienza en el último tercio del siglo XIX, encaminado a la construcción del Estado mismo, premisa indispensable previa para la construcción de un verdadero Estado de derecho en México.<sup>763</sup>

En lo que concierne a la materia fiscal, que es de central importancia en la estructura federal, puede demostrarse igualmente que la Suprema Corte no obstaculizó, al menos, la centralización de los ingresos,<sup>764</sup> al determinar que “la Constitución General no opta por una delimitación de la competencia federal y la estatal para establecer impuestos, sino que sigue

---

<sup>762</sup> Durante su vigencia y hasta 1910, el artículo 72 de la Constitución de 1857, relativo a las facultades del Congreso de la Unión, se reformó en ocho oportunidades. Entre 1921 y 1987, el artículo 73 de la Constitución de 1917 se modificó en 39 ocasiones.

<sup>763</sup> *Cfr.* González y Caballero Juárez (2002).

<sup>764</sup> Con esto no se quiere decir que el criterio básico de interpretación en materia fiscal sea necesariamente incorrecto.

un sistema complejo”, por lo que salvo las fuentes de ingresos reservadas a la Federación (que han ido en aumento) y las restricciones a las potestades tributarias de los Estados, en la mayoría de las fuentes contributivas hay concurrencia entre aquella y éstos.<sup>765</sup> Este criterio dio origen al problema de la llamada “doble tributación” y al sistema de coordinación fiscal que trata de resolverlo. Dicha coordinación consiste, en esencia, que las entidades federativas renuncian a ejercer ciertas facultades impositivas, a cambio de tener participación en los ingresos derivados de impuestos federales. La realidad, cada vez más acentuada en la materia, fue que la mayor parte de los ingresos fiscales del país fueran recaudados por la Federación y que solamente una proporción menor y decreciente proviniera de las haciendas estatales y municipales.

## 2. *Las garantías individuales*

El impacto de la actividad de los tribunales federales sobre los derechos de los ciudadanos está indisolublemente ligado a su relación con los demás poderes, pues la función de control de éstos se realiza en beneficio de aquéllos. En este apartado nos referiremos de manera breve al efecto directo de dicha actividad judicial sobre estos derechos.

La doctrina jurídica nacional ha sostenido durante mucho tiempo, y no sin razón, que el juicio de amparo ha sido el instrumento más acabado para la protección de los derechos constitucionales del ciudadano en nuestro país. Esto no significa, sin embargo, que como tal haya sido plenamente efectivo. El juicio de amparo ha tenido y tiene numerosas limitaciones como instrumento protector de los derechos fundamentales, algunas de las cuales ya hemos señalado anteriormente.

Respecto de los derechos en particular, lo primero que resulta preciso señalar es que la concentración de la actividad de la Suprema Corte en las cuestiones de legalidad contribuyó al subdesarrollo interpretativo de otras garantías importantes, sobre las que durante mucho tiempo existieron criterios relativamente escasos. Así, por ejemplo, las libertades de expresión y de imprenta, las libertades de reunión y asociación, la libertad de tránsito y la libertad religiosa.<sup>766</sup> Mencionamos específicamente estos derechos, entre

---

<sup>765</sup> SCJN (1992-94, 2087).

<sup>766</sup> En cambio, el derecho de petición que consagra el artículo 8o., ha sido motivo de criterios muy numerosos, lo que puede ser indicativo de la tendencia de las autoridades públicas a no hacerles caso a los ciudadanos. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación (1992-94, 2841-2873).

otros, porque, en distintos momentos del periodo que examinamos, estuvo a prueba su respeto por parte de las autoridades públicas: la persecución religiosa en distintas regiones del país en los años veinte y treinta; el movimiento de los médicos y de los estudiantes en la década de los sesenta;<sup>767</sup> el conflicto en el diario *Excelsior* en los setenta, por mencionar solamente algunos ejemplos prominentes. En dichos momentos quedaron en evidencia las limitaciones reales que existían para su ejercicio efectivo, limitaciones que eran ante todo de naturaleza política, pero que tuvieron incidencia en la posibilidad de su reparación por medios jurídicos.

Sin embargo, y a reserva de hacer una revisión más amplia de los archivos judiciales, podemos suponer que la población con algunos medios, sobre todo en las zonas urbanas, *sí* intentaba acudir a la justicia federal para resolver los conflictos de la vida cotidiana. En muchos casos no se obtuvo la protección solicitada; en otros, aunque fuera otorgada, el pronunciamiento judicial, por su naturaleza, no era capaz de resolver la problemática de fondo. Un ejemplo de ello fueron los amparos que los comerciantes ambulantes y otros trabajadores de la calle interpusieron contra los reglamentos y actos de la autoridad administrativa, los que les imponían diversas exclusiones y prohibiciones en relación con el ejercicio de sus ocupaciones en el Distrito Federal. Estos conflictos le permitieron a la justicia federal examinar y pronunciarse sobre el ejercicio de las libertades de trabajo, comercio y ocupación, entre otras, las que llegaron inclusive a plantearse ante el Máximo Tribunal del país.<sup>768</sup> En todo caso, a pesar de la relativa facilidad de acceso a los tribunales, el juicio de amparo no dejaba de suscitar significativas barreras técnicas.<sup>769</sup>

En otros casos la Corte excluyó de la protección constitucional ciertos derechos, como los derechos políticos, o los limitó en su efectividad mediante definiciones técnicas procesales sobre la procedencia del amparo, como

<sup>767</sup> Véase Fix-Fierro y Martínez Uriarte (2018, 182 y ss.).

<sup>768</sup> Véase Meneses Reyes (2011, *passim*). Se presentaron incluso amparos contra el Reglamento para el Ejercicio de la Prostitución en el Distrito Federal (1926), pero la Suprema Corte validó las restricciones impuestas por la autoridad administrativa, con el argumento de que la prostitución no era una actividad lícita conforme al artículo 4º constitucional y de que la prohibición de ejercerla en ciertas zonas se había dictado en beneficio del mejoramiento de la moral de la comunidad y por tanto no era violatoria de garantías (pp. 68-69).

<sup>769</sup> En sus memorias, Héctor Fix-Zamudio relata, en relación con el movimiento estudiantil de 1968, que los alumnos acudían a él quejándose de que los jueces de Distrito desechaban las demandas de amparo que interponían para tratar de defender a sus compañeros estudiantes. Fix-Zamudio se veía obligado a decirles que la causa no era la falta de independencia de los jueces, sino los errores en la redacción de la demanda... Fix-Zamudio (2016, 193).

ya hemos visto en apartados anteriores.<sup>770</sup> En algunas ocasiones más, los criterios de la Suprema Corte fueron francamente desafortunados, como aquel que otorgaba mayor valor a la primera declaración de un indiciado, la que normalmente se hacía ante la policía judicial o el agente del Ministerio Público, sin presencia del defensor. Criterios como el anterior generaron críticas inclusive de algunos integrantes del propio Poder Judicial. El entonces magistrado de Circuito y luego ministro de la Suprema Corte, don José de Jesús Gudiño Pelayo señaló, respecto a la jurisprudencia de la entonces Primera Sala sobre el proceso penal:

no sólo ha hecho nugatorias las garantías que la Constitución, por lo menos en teoría, otorga al procesado, sino más aún, en la práctica hace imposible la defensa efectiva del inculpado. Nada de lo que se haga o diga ante el juez tiene valor alguno frente a lo que supuestamente se dijo o se hizo no sólo ante el Ministerio Público, sino frente a un iletrado y primitivo hombre de las cavernas que ostenta una placa de policía judicial.<sup>771</sup>

Este criterio fue corregido legislativamente en buena medida gracias a la presión generada por las comisiones de derechos humanos creadas en los años noventa para enfrentar, entre otros abusos, la tortura como instrumento de investigación policiaca que la jurisprudencia de la Corte contribuyó indirectamente a incentivar.

Todo ello no es más que expresión del “minimalismo” interpretativo del que habla José Ramón Cossío y al que ya hemos hecho referencia, y que predominó durante un buen trecho del periodo que se examina en este capítulo, minimalismo que en muchas ocasiones impidió enfrentar de manera decidida y “garantista”, como se dice actualmente, a los abusos del Poder Ejecutivo. En el clásico estudio que hemos citado en repetidas ocasiones, el profesor Schwarz resume así la actuación de los tribunales federales en materia de derechos fundamentales: “Por lo que hace a los casos efectivamente revisados ... resulta claro que los tribunales federales mexicanos se han rehusado a ejercer su jurisdicción, en materia de derechos constitucionales, del modo independiente, franco y amplio en que lo han hecho los tribunales federales norteamericanos”.<sup>772</sup>

En síntesis: podemos considerar que la Suprema Corte de Justicia y el Poder Judicial de la Federación sí participaron con cierta convicción en la protección de los derechos otorgados a los ciudadanos por la Constitución,

<sup>770</sup> Véase CIDAC (1994, 68 y ss.).

<sup>771</sup> Gudiño Pelayo (1991, 259). Véase también Ana Laura Magaloni (1998, 168 y ss.).

<sup>772</sup> Schwarz (1977, 217).

pero lo hicieron de manera casuista e irregular, tratando de corregir los abusos más egregios cuando era posible, pero sin capacidad real de incidir en las deficiencias estructurales de la vigencia de tales derechos frente al poder concentrado y hegemónico del presidencialismo mexicano.

### 3. Conclusión

En conclusión, podemos decir que la Suprema Corte de Justicia y los demás órganos del Poder Judicial de la Federación ejercieron, durante la mayor parte del siglo XX, una autoridad y una independencia limitadas, pero institucionalizadas y eficaces. La mejor prueba de ello es que, en numerosas ocasiones, el poder político impuso restricciones a la procedencia de la protección que los tribunales podían otorgar a través de la “manipulación” de las reglas de competencia. Ejemplo de esto último es la reforma de 1958, ya citada, que transfirió al Pleno de la Suprema Corte la facultad exclusiva de declarar la inconstitucionalidad de leyes. Podemos agregar que, en al menos dos oportunidades (1944 y 1959), se propusieron reformas que hubieran dado mayor poder a la Corte, al concentrar sus actividades en los asuntos más trascendentes de constitucionalidad; por ello mismo, no prosperaron.<sup>773</sup>

Por otra parte, como señalan Schwarz y González Casanova, la Suprema Corte de Justicia no utilizó el poderoso medio de la declaración de inconstitucionalidad para oponerse frontalmente a las políticas dominantes, esto es, al Ejecutivo Federal, ni parece que esto pudiera haber sido viable políticamente, ya que los otros dos poderes tenían, y tienen en sus manos, el control de la competencia, la integración y los recursos materiales de los órganos judiciales.<sup>774</sup> Pero en las materias en que eran revisables los actos del Poder Legislativo, pero sobre todo del Ejecutivo a través del control de la

---

<sup>773</sup> Véase Bustillos (2010), Brena Sesma (1995) y, de manera más general, Fix-Zamudio (1987). Conviene aclarar que la iniciativa de 1944 provenía del Poder Ejecutivo, pero encontró resistencia en la misma Suprema Corte, por lo que no se aprobó.

<sup>774</sup> A pesar de su reconocida independencia, otro tanto podría decirse de la Suprema Corte de los Estados Unidos en relación con la llamada “coalición política dominante”. Recuérdese el enfrentamiento entre la Corte y el presidente Franklin D. Roosevelt en los años treinta con motivo de la legislación del “New Deal”, y la amenaza de Roosevelt de aumentar considerablemente el número de jueces de la Corte (que se fija por ley del Congreso, no por la Constitución), con el fin de lograr la aprobación de sus propuestas legislativas (el llamado “*Court packing plan*”: por cada juez que votara en contra de la legislación del *New Deal*, Roosevelt se proponía nombrar uno que fuera partidario de ella). Aunque este plan enfrentaba serias resistencias, la amenaza parece haber surtido efecto, pues el retiro de algunos jueces y un cambio radical de criterios de los magistrados en funciones permitieron lo que se ha



legalidad, en muchos casos los tribunales federales sí opusieron límites más o menos claros y efectivos a la discrecionalidad y el abuso de las autoridades públicas.

En muchas otras oportunidades —también hay que decirlo— estos tribunales se comportaron de manera innecesariamente deferente hacia las autoridades, en perjuicio de los derechos de los ciudadanos, pues, pudiendo haber marcado algunos límites razonables, el Poder Judicial no lo hizo, y ello permitió, si no es que fomentó, graves abusos que, con el tiempo, hicieron necesario el establecimiento de otros medios de protección, como las comisiones de derechos humanos. Pareciera que en estos casos el Poder Judicial protegía a los poderes políticos de las quejas y reclamaciones de los ciudadanos, como si se tratara de obstáculos y molestias que había que allanar en aras de la paz y el progreso, y no a la inversa.

Precisamente del establecimiento de estas comisiones se desprenden tres lecciones importantes respecto de la protección de los derechos fundamentales por los tribunales: la primera es que resulta indispensable que la defensa de estos derechos, para ser efectiva, adopte un concepto moderno y abierto de los mismos, conforme al cual se trate de proteger al individuo del Estado (y de otros individuos, cuando tienen la complicidad del Estado), y no a la inversa. La segunda es que en esta labor resulta fundamental su reconocimiento tanto por la opinión pública como por la opinión profesional, en las que puede encontrarse apoyo suficiente para imponer criterios necesarios, pero que enfrentan considerable resistencia institucional. Schwarz destaca, por un lado, que la Suprema Corte de Justicia carecía de suficiente apoyo político y visibilidad social; pero por otra parte, también señala que en ocasiones la presión del foro y del medio profesional jurídico forzaron a la Corte a dar satisfacción a estos “grupos de referencia”.<sup>775</sup> La tercera lección es que los tribunales no tienen ni pueden tener el monopolio de la protección de los derechos humanos,<sup>776</sup> porque si bien sus pronunciamientos tienen fuerza obligatoria y son definitivos, su modo de actuación, basada en plazos y procedimientos complejos y técnicos, no permite, o no favorece, la intervención rápida, flexible e informal que en ocasiones se requiere.

---

llamado “*the switch-in-time that saved nine*” (“el vuelco oportuno que salvó a los nueve”). McKeever (1997, 60-61, 162-163).

<sup>775</sup> Schwarz (1977, 215-216, 182).

<sup>776</sup> El ministro Gudiño Pelayo (1998, *passim*), insistía, en cambio, en que las comisiones de derechos humanos no podían proteger los derechos humanos *a través* de la resolución de quejas por violaciones de naturaleza administrativa, sino que se trataba de actividades distintas, porque el artículo 103 confiere en exclusiva al Poder Judicial de la Federación esa misión constitucional. Desde luego se trata de un argumento que no se sostiene en lo prescrito por el artículo citado.

Respecto de la distribución de competencias en el régimen federal, la limitación progresiva a la autonomía de las entidades federativas se inició desde el siglo XIX, y a ella contribuyó desde entonces la jurisprudencia del Poder Judicial federal. Sin embargo, esa centralización política y económica se ha valido más de otros instrumentos, como la reforma constitucional y el control político centralizado, que de la interpretación jurisprudencial. En vista de la escasa trascendencia que, por razones políticas, tuvieron durante mucho tiempo las controversias constitucionales, la actuación de la Suprema Corte en materia de división vertical del poder se concentró en la vía del amparo, lo que suponía la desventaja relativa de tener que probar, en todos los casos, la afectación personal, directa e inminente de una garantía individual.<sup>777</sup> En todo caso, a grandes rasgos la labor interpretativa de la Corte parece haber puesto mayor énfasis en confirmar o ampliar las atribuciones federales, o al menos, en no obstaculizar su desenvolvimiento político.

Podríamos concluir este capítulo señalando que lo ocurrido con la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 constituye, en cierto sentido, un juicio social sobre el desempeño del Poder Judicial de la Federación y de la Suprema Corte de Justicia durante la etapa que hemos examinado en este ensayo. La propuesta del presidente Zedillo de retirar a todos los ministros en activo de la Corte generó bastante controversia y numerosas críticas, pero fácilmente puede comprobarse que no se levantaron voces —en particular las del gremio jurídico— para apoyar a la Corte y a los ministros en razón de las importantes funciones que estuvieran cumpliendo en esos momentos, y la Corte misma acabó siendo víctima de su falta de visibilidad y de su escaso contacto con un entorno social cada vez más insatisfecho con la ausencia de un verdadero Estado de derecho.<sup>778</sup>

## V. HACIA LA TRANSICIÓN JUDICIAL

Unos pocos años antes de concluir el siglo XX, se inició en el ámbito judicial un proceso de “transición” que en cierto modo es paralelo a la transición política y a la reforma económica de esos años, y, en buena medida, viene a

---

<sup>777</sup> Ésta es la interpretación que la Suprema Corte dio a las fracciones II y III del artículo 103 constitucional —el llamado “amparo soberanía”— con lo que éste quedó efectivamente subsumido en la fracción I.

<sup>778</sup> En el Capítulo VIII de este volumen puede encontrarse la revisión de las reacciones sociales a la iniciativa del presidente Zedillo, según se reflejaron en la prensa. Una crítica reiterada era que la Corte estaba llena de “políticos” y por ello era necesario renovar su composición.

ser consecuencia de ambas. El acelerado proceso de cambio político y económico del país en las últimas décadas puso de relieve, de manera clara, la necesidad de una profunda reforma del sistema jurídico en general, y de las instituciones de la justicia en particular. En el ámbito jurídico, la meta equivalente a la democracia política y a una economía de mercado abierta se llama “Estado de derecho”.<sup>779</sup> Sin duda el orden jurídico y el aparato de la justicia han sufrido importantes cambios a partir de entonces, y muchos de tales cambios ya responden claramente a las nuevas condiciones económicas y políticas que empezaron a gestarse en el país, sin que pueda decirse, por otro lado, que se hayan llevado a cabo de manera planeada y sistemática.<sup>780</sup> Por ello mismo, las reformas han sido insuficientes e incompletas, lo que mantiene a este sector todavía en un rezago relativo.

En efecto, es posible argumentar que un proceso de transición política y de reforma económica va acompañado, y en ocasiones incluso precedido, por profundos cambios en el sistema jurídico.<sup>781</sup> Sin embargo, el derecho no es sólo un instrumento de dicho proceso de cambio, sino que es susceptible de sufrir transformaciones propias que alteran su función y su grado de intervención en la dinámica social. Así, hay sólidos indicios de que en nuestro país el proceso de transición política y reforma económica (y, en general, de cambio social profundo) están induciendo grados crecientes de autonomía del derecho, es decir, están abriendo espacios para que las instituciones jurídicas —y entre éstas, de modo destacado los tribunales— tengan una intervención arbitral independiente y decisiva en los conflictos sociales. Pero para que ello ocurra, es decir, para que las expectativas sociales se orienten preferentemente hacia el aparato jurídico-institucional, se requiere que exista un consenso mínimo sobre las normas básicas que rigen un ámbito social determinado, pues solamente así es posible la aplicación “estricta” y legítima de la ley, aún en contra de posibles resistencias individuales o colectivas. Además de lo anterior, se requiere que dicho aparato goce de un grado apreciable de independencia e imparcialidad, es decir, que su diseño institucional diferencie efectivamente los centros de poder decisión y evite, en lo posible, interferencias políticas inmediatas en su funcionamiento.

<sup>779</sup> Véase CIDAC (1994, 23 y ss.), así como el capítulo 2 del *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, intitulado “Por un Estado de derecho y un país de leyes” (SHCP 1995).

<sup>780</sup> Véase, en López Ayllón (1997a), el panorama de los impresionantes cambios registrados en el orden y las instituciones jurídicas a partir de 1982, hasta 1996. Un panorama socio-jurídico más amplio de los cambios experimentados por el sistema jurídico mexicano, pues se remonta hasta el año de 1970, puede verse en López Ayllón y Fix Fierro (2003).

<sup>781</sup> Fix Fierro y López Ayllón (2001).

Lo anterior, de ser cierto, nos permitiría entender fácilmente el sentido de las importantes reformas que se han realizado en el ámbito judicial en las últimas décadas. Como ya ha ocurrido en épocas anteriores, dichas reformas han estado esencialmente encaminadas a modernizar, ampliar y fortalecer las instituciones judiciales del país. El conjunto y la profundidad misma de las reformas, así como el contexto en que se han producido, permiten afirmar que tal proceso de cambio equivale a una verdadera transición en el ámbito judicial: una *transición judicial*. El inicio de esta transición podemos situarlo en el año de 1987, cuando se realizaron tres reformas de gran trascendencia, tanto por su significado intrínseco como por el nuevo rumbo que, en combinación con posteriores cambios, marcaron la evolución del Poder Judicial en nuestro país.<sup>782</sup>

La primera de dichas reformas consistió en transferir a los Tribunales Colegiados de Circuito la decisión última en los amparos de legalidad, dejando en manos de la Suprema Corte, en lo esencial, los asuntos de constitucionalidad.<sup>783</sup> Con ello, la reforma no sólo llevó a su conclusión lógica la línea evolutiva iniciada en 1951 con la instalación de los primeros Tribunales Colegiados de Circuito, sino que estableció, también por primera vez desde hace más de un siglo, una separación nítida, aunque solamente de carácter competencial y orgánico, entre las esferas jurídicas de la legalidad y la constitucionalidad, haciendo posible el surgimiento de una verdadera *justicia político-constitucional* distinta de la *justicia ordinaria*.

La reforma no sólo abrió la puerta a una auténtica y más dinámica interpretación constitucional,<sup>784</sup> sino que por esta vía se pretendió que la Suprema Corte interviniera de manera más directa en la definición de cuestiones constitucionales sustantivas, no sólo en problemas formales de competencia y procedimiento, y que ejerciera mucha mayor influencia en la política pública. Las reformas de 1994, 1996 e incluso 1999, ensancharon significativamente esta posibilidad.

Además de lo anterior, la misma reforma otorgó mayores facultades a la Suprema Corte como órgano de gobierno y administración del Poder

---

<sup>782</sup> En el dictamen de la Cámara de Senadores, citado por Del Palacio (1987, 319), se dice, por ejemplo: “la reforma que analizamos reviste la mayor importancia en la historia del Poder Judicial Federal; antes de esta reforma este Poder vivió una época y a partir de ahora vivirá una diferente...”

<sup>783</sup> Sobre los aspectos esenciales de esta reforma véase Fix-Zamudio (1987) y sobre su valoración Del Palacio (1987).

<sup>784</sup> Así lo entendió con claridad el entonces magistrado de circuito y después ministro de la Suprema Corte de Justicia, José de Jesús Gudiño Pelayo (1991, 263), quien advierte también las implicaciones *políticas* del cambio: dar impulso al tránsito del autoritario régimen presidencialista a uno presidencial auténticamente democrático.

Judicial de la Federación, por ejemplo, para la creación de tribunales y juzgados, lo que permitió acelerar el proceso de crecimiento de dicho Poder y lograr una mayor especialización técnica de las funciones de gobierno y administración que serían transferidas más tarde al Consejo de la Judicatura Federal.<sup>785</sup>

La segunda reforma importante consistió en el establecimiento de *bases para los tribunales locales y garantías judiciales para sus integrantes* en la Constitución federal.<sup>786</sup> En efecto, en el artículo 116, fracción III, de la Constitución (y respecto del Distrito Federal, en la fracción VI del artículo 73) se señaló que las Constituciones y leyes locales garantizarían la independencia de jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones y que también fijarían “las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados”. Esta última disposición sentaba las bases para el establecimiento de la *carrera judicial*. Motivados por ello, dos Estados (Sinaloa, Coahuila) crearon al año siguiente los primeros Consejos de la Judicatura, por entender que “este órgano viene a ser el único instrumento jurídico que garantiza la independencia de los jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones...”<sup>787</sup>

Respecto de los magistrados de los Tribunales Superiores y Supremos Tribunales de Justicia, la reforma dispuso que, para ser nombrados, debían reunir los mismos requisitos que los ministros de la Suprema Corte, y que debían escogerse preferentemente, al igual que los jueces, “entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica”. Por último, la reforma estableció también la inamovilidad de los magistrados locales, pues dispuso que si éstos fueran reelectos después de un periodo inicial, sólo podrían ser privados de sus puestos en los términos que dispongan las Constituciones y las leyes de responsabilidades de servidores públicos locales.

La tercera reforma es la que instituyó el *Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal*. No obstante que este órgano fracasó pronto por lo limitado de sus atribuciones y porque le tocó actuar por primera vez durante un proceso

---

<sup>785</sup> Véase el magnífico estudio de Cossío Díaz (1992) sobre las facultades de gobierno y administración de la Suprema Corte de Justicia poco antes de la creación del Consejo. En otro trabajo, Cossío Díaz (1996) atribuye a la división interna de la Corte la considerable actividad de reglamentación de tales funciones que se produjo a partir de 1988.

<sup>786</sup> Véase Ovalle Favela (1987).

<sup>787</sup> Así, el testimonio, algunos años más tarde, de Jorge Romero Zazueta, presidente del Supremo Tribunal de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Sinaloa, en CJF (1995, 121).

electoral sumamente agitado y polémico (1988), su creación implicó un reconocimiento de las insuficiencias del sistema de calificación electoral vigente y el primer paso en la judicialización de la materia político-electoral, que se había resistido a ello por más de cien años.<sup>788</sup> La semilla plantada en ese entonces fructificaría, en menos de una década, en una genuina jurisdicción electoral federal, competente no sólo para resolver cuestiones de legalidad sino también de constitucionalidad en la materia, y ello con un alto grado de imparcialidad y eficacia reconocidas por todos los actores políticos.<sup>789</sup>

¿En qué ha consistido entonces la “transición judicial”? En términos generales, podríamos caracterizar este proceso como la sustitución de las “reglas informales”, de los “usos y costumbres” judiciales, por reglas formales jurídicas, de aplicación estricta, y, en general, por un proceso más elevado de *institucionalización*,<sup>790</sup> *profesionalización* y *especialización*.<sup>791</sup> Esto explica, por ejemplo, el proceso de institucionalización de la carrera judicial.<sup>792</sup> Aunque, como hemos visto, en el Poder Judicial de la Federación existía una especie de “carrera judicial” informal, la falta de criterios y reglas explícitos y detallados sobre la selección y nombramiento de los juzgadores provocó prácticas discrecionales con efectos inconvenientes. Así, pues, en la transición judicial, como en otros procesos sociales similares, hay fenómenos sociales subyacentes de pluralización y expansión, los cuales promueven o facilitan las divergencias de intereses y objetivos, las que reclaman, a su vez, una nueva conciliación a través de reglas públicas, formales, producto de la negociación y el consenso, es decir, con legitimidad institucional. Por tanto, el problema central de la legitimidad se transfiere, en parte al menos, de la política al derecho.

La reforma de 1987 y las sucesivas reformas en el ámbito judicial han desembocado en cuatro procesos institucionales interrelacionados y todavía no concluidos: a) *judicialización* y *constitucionalización de la política*; b) *racionalización* y *tecnificación*, que se expresa en la *especialización* de las funciones de los órganos jurisdiccionales y de los órganos administrativos del Poder Judicial; c) *profesionalización* de los integrantes de la administración de justicia; y d) *internacionalización* y *apertura* hacia la sociedad civil. Se trata de procesos complejos y dinámicos, cuyo resultado ha comenzado a definir el “poder del Poder Judicial” en el siglo XXI, lo que deberá ser materia de trabajos posteriores.

<sup>788</sup> Véase Eisenstadt (2004).

<sup>789</sup> Eisenstadt (2004) y Melgar Adalid (1999).

<sup>790</sup> Hammergren (2002, 17).

<sup>791</sup> Otros procesos de transición, como el electoral, podrían describirse en términos similares.

<sup>792</sup> Véase el Capítulo X en este volumen.

## CAPÍTULO VIII

### LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO: ¿DE DÓNDE VIENE?, ¿HACIA DÓNDE VA?\*

#### I. INTRODUCCIÓN

Durante las dos décadas anteriores, los países de América Latina se han visto forzados a reorientar sus políticas económicas hacia mercados cada vez más abiertos e integrados, y muchos de ellos han retornado a la democracia después de un periodo de gobierno militar o, como en el caso de México, después de décadas de gobierno autoritario. En este contexto, la reforma judicial y el Estado de derecho se consideran como elementos indispensables para consolidar la liberalización económica y la democratización política.<sup>793</sup> En consecuencia, muchos países latinoamericanos han iniciado un proceso de transformación de sus sistemas judiciales, frecuentemente con la promoción y el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) y los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Si bien los resultados no han sido satisfactorios hasta ahora,<sup>794</sup> es improbable que el proceso de reforma se detenga por completo, en la medida que se siga viendo como pieza de un proceso más amplio de modernización institucional.

En México, el Poder Judicial, más que tercer poder, era considerado un poder de tercera, es decir, que no actuaba en relación de paridad con el Ejecutivo y el Legislativo, sino que ocupaba un tercer sitio en términos de autoridad institucional, prestigio social y recursos económicos. En otro trabajo he intentado documentar de qué manera los factores históricos, las realidades políticas y los constreñimientos operativos contribuyeron a la de-

---

\* El autor agradece los comentarios y observaciones de José Antonio Caballero, Miguel Carbonell, José Ramón Cossío, Joaquín González Casanova, Jacqueline Martínez; del mismo modo agradece también las numerosas observaciones de los editores del texto en inglés, en especial a Erik Jensen. Por último, se declara en deuda con María Antonia Mendieta Bello por su inestimable ayuda para obtener y procesar los datos que se presentan en el Cuadro 8.2.

<sup>793</sup> Carothers (1998).

<sup>794</sup> Hammergren (1998, 21 y ss.), Prillaman (2000, 8, 163 y ss.), Pásara (2002, 369 y ss.).

bilidad relativa del Poder Judicial en México hasta tiempos recientes.<sup>795</sup> Sin embargo, el descuido oficial de la administración de justicia empezó a cambiar paulatinamente en los años ochenta. En 1987, por ejemplo, se produjo una reforma constitucional que no solamente confirió mayores facultades a la Suprema Corte de Justicia y al Poder Judicial de la Federación, sino que también incorporó en la Constitución garantías y lineamientos mínimos para los Poderes Judiciales de las entidades federativas. Pero lo más importante es que el Poder Judicial de la Federación comenzó a recibir mayores recursos financieros, si bien en un inicio esto fue producto de una decisión presidencial y no de la política judicial. Así, el ex presidente Miguel de la Madrid nos ofrece el siguiente testimonio sobre la relación del Ejecutivo con el Poder Judicial federal durante su periodo de gobierno (1982-1988):

Fue norma de mi gobierno el respeto a la integridad e independencia del Poder Judicial. En los primeros días de mi mandato, visité la Suprema Corte de Justicia para informar a ese poder de mis intenciones de contribuir a fortalecerlo e implanté la costumbre de asistir a escuchar el Informe Anual de Labores del Presidente de la Suprema Corte, en correspondencia a su habitual presencia en la presentación del Informe Anual del Presidente ante el Congreso de la Unión [...] Durante mi gobierno respeté las facultades presupuestarias del Poder Judicial Federal y se elevaron de manera sustancial sus percepciones y los recursos para mejorar sus instalaciones.<sup>796</sup>

Este mismo fenómeno se ha observado, en tiempos más recientes, en los Poderes Judiciales de las entidades federativas. Esto les ha permitido a esos tribunales revertir los signos más visibles de decadencia y abandono, así como iniciar un proceso de rápida modernización.

Al tiempo que van echando raíces las reformas económicas y políticas, una sociedad más compleja y plural se siente dispuesta a plantear mayores demandas y expectativas hacia el sistema jurídico. Por ello, la idea de “Estado de derecho” se ha convertido en una especie de estribillo que se repite en el discurso público cada vez que se ponen al descubierto las fallas de la autoridad. Resulta explicable que en tal clima social los tribunales estén destinados a convertirse en actores centrales de la vida pública, en la medida

<sup>795</sup> Véase el Capítulo VII en este volumen.

<sup>796</sup> De la Madrid (1998, 24, 25). A partir de este testimonio podría sentirse la tentación de pensar que las convicciones o caprichos personales del Presidente de la República fueron la razón principal para que se incrementaran los recursos del Poder Judicial. Sin embargo, es un hecho que el gobierno del presidente De la Madrid no sólo puso en marcha la liberalización económica, sino que llevó adelante una política bastante sistemática de reforma jurídica y judicial. Véase Sáenz Arroyo (1988, 137-296).



en que sean convocados a resolver un amplio abanico de cuestiones sociales. Y la reforma judicial adquiere mayor prominencia e impulso en la agenda pública tan pronto empiezan a hacerse visibles las deficiencias de la administración de justicia misma.

Esto es lo que parece estar sucediendo ahora en México. Sin duda, los tribunales enfrentan nuevos desafíos cada día. Sus resoluciones se vuelven cada vez más visibles y controvertidas. Un ejemplo entre muchos es el que ofrece la sentencia de la Suprema Corte de Justicia que sostuvo la legalidad de la capitalización de intereses en los contratos crediticios con los bancos.<sup>797</sup> Desde un punto de vista técnico, la Corte se limitó a resolver cuál de las tesis contradictorias que al respecto habían dictado los Tribunales Colegiados de Circuito debía prevalecer y su sentencia no iba a afectar los asuntos ya iniciados o concluidos. Sin embargo, ante la opinión pública el asunto se presentó como una batalla épica que decidiría el destino de 10 millones de deudores empobrecidos frente a unos cuantos banqueros ricos. La resolución no fue unánime; tres ministros (Castro y Castro, Díaz Romero, Silva Meza) votaron en contra de algunos de los puntos resolutivos aduciendo razones de equidad y justicia. El movimiento de deudores llamado “El Barzón” organizó protestas en varias ciudades y, junto con el Partido de la Revolución Democrática (PRD), planteó la posibilidad de iniciar juicio político contra los ministros de la mayoría, pretensión que no prosperó.<sup>798</sup> Si bien la sentencia de la Corte no resolvió el problema de fondo, fue una pieza muy importante dentro de un proceso de debate público y de reforma económica e institucional que no ha concluido del todo.

Los jueces mexicanos no están acostumbrados a ser objeto de atención pública, pero su creciente visibilidad los ha expuesto al torbellino de la opinión pública, obligándolos a tomar conciencia de las trampas que encierra la comunicación de masas. Si bien la mayoría ha de sentirse todavía incómoda con el nuevo estado de cosas, sus líderes lo han visto como una buena oportunidad para hacer avanzar la agenda judicial, y lo que es más importante, para pedir mayores recursos económicos. Hasta ahora, los políticos han estado más o menos dispuestos a satisfacer sus demandas, pues están conscientes de que los problemas de la administración de justicia preocupan especialmente a la opinión pública.

A continuación se exponen algunos hechos —sin precedentes en la arena política— en los que ha participado de manera prominente la Suprema

<sup>797</sup> Véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, 9ª época, vol. VIII, octubre 1998, pp. 5, 6, 335, 365-384.

<sup>798</sup> Véase el recuento en De Grammont (2001, 211 y ss., 227 y ss.).

Corte de Justicia y que muestran tanto el nuevo poder que ésta ha adquirido como sus límites:

En 1999, el presidente de la Suprema Corte, con el apoyo de los demás ministros, logró convencer al Presidente de la República y al Congreso de la Unión de la aprobación de una reforma constitucional que revertía algunos aspectos importantes de la reforma judicial de 1994, sometiéndolo al Consejo de la Judicatura Federal al control de la propia Corte. De este modo, la Suprema Corte recobró parte de la autoridad e influencia dentro del Poder Judicial de la Federación que había perdido a manos del Consejo. Debe hacerse notar que el Presidente de la República en aquel entonces era el mismo que propuso la reforma de diciembre de 1994.

A fines del mismo año, la Suprema Corte, por iniciativa propia,<sup>799</sup> estableció una comisión integrada por jueces federales, abogados y académicos que se encargaría de elaborar un proyecto de nueva Ley de Amparo. La comisión trabajó arduamente durante un año, analizando y sistematizando varios cientos de propuestas presentadas por la profesión jurídica. El proyecto elaborado por la comisión fue presentado y discutido en un congreso jurídico nacional a fines del 2000 y, después de una revisión a cargo de los ministros mismos, se hizo llegar a las instancias correspondientes.<sup>800</sup> El proyecto contiene importantes innovaciones técnicas, pero el aspecto más significativo es que se propone dar mayor fuerza a las resoluciones del Poder Judicial a través de la declaración general de inconstitucionalidad y de la llamada declaración de interpretación conforme. Aunque la doctrina se ha pronunciado desde hace tiempo sobre la conveniencia de estos cambios,<sup>801</sup> hasta comienzos de 2003 ni el Presidente de la República ni los miembros del Congreso de la Unión habían adoptado formalmente el proyecto. Este rechazo tácito a la aprobación del proyecto de la Corte puede deberse a la existencia de temas públicos de mayor urgencia, así como a la necesidad de examinar con cuidado la propuesta misma, pero quizá se deba también a una cierta resistencia a otorgar aún mayor poder y más recursos a los tribunales federales.

Finalmente, a fines del año 2000, el presidente de la Suprema Corte, ministro Genaro David Góngora Pimentel, empezó a señalar públicamente su desacuerdo con el proyecto de presupuesto judicial para el año 2001. En su informe de labores correspondiente a ese año dijo lo siguiente:

---

<sup>799</sup> En 1995 el Presidente de la República anunció públicamente que enviaría al Congreso un proyecto de nueva Ley de Amparo, promesa que nunca se cumplió.

<sup>800</sup> Véase SCJN (2001).

<sup>801</sup> Véase el análisis detallado del proyecto de nueva Ley de Amparo de Zaldívar Lelo de Larrea (2002).

*Lo diré muy claro: hacen falta más recursos personales y materiales, esto es, más dinero en el presupuesto, para contar con más jueces, más tribunales, mayor capacitación del personal y más herramientas modernas, como computadoras y otros instrumentos de trabajo [...] Sin exagerar, tenemos un presupuesto más que tercermundista, si consideramos que no alcanza ni el 1% respecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, mientras las necesidades son enormes en materia de planta judicial, instalaciones y materiales de trabajo. Además, resulta políticamente escandaloso que en un Estado cada vez más desarrollado, incluso miembro de la OCDE, sus tribunales de justicia sigan a la cola de los presupuestos públicos y, como consecuencia, no se diferencian en muchos aspectos de los de principios de siglo.<sup>802</sup>*

La estrategia de confrontación que siguió el presidente de la Corte para obtener un aumento considerable de los recursos asignados al Poder Judicial de la Federación rindió frutos, pues el presupuesto judicial federal aprobado para 2001 aumentó casi 90 por ciento en términos reales respecto del presupuesto del año 2000, un incremento que resulta tanto más notable por cuanto se produjo en momentos de austeridad fiscal.<sup>803</sup> Más aún, hasta la conclusión de su periodo como presidente de la Suprema Corte a fines de 2002, el ministro Góngora Pimentel estuvo promoviendo una propuesta para otorgar un porcentaje fijo del presupuesto federal al Poder Judicial, para ponerlo a salvo de negociaciones y vaivenes políticos. Dicha propuesta no ha prosperado hasta ahora y tampoco parece probable que lo haga en un futuro cercano.

Paradójicamente, la mayor visibilidad pública de la administración de justicia ha oscurecido los aspectos menos políticos de la reforma judicial, así como también el hecho de que existe escasez de estudios empíricos que evalúen los avances logrados hasta el momento, si bien esto empieza a cambiar.<sup>804</sup> Este trabajo tiene por objeto proponer una primera evaluación en tal sentido, aunque el carácter fragmentario, e incluso anecdótico, de los elementos de evaluación existentes no permiten más que un repaso impresionista. Sin embargo, tal evaluación resulta esencial antes de poder plantear la cuestión de la dirección que pueda, o deba tomar, la reforma judicial en

<sup>802</sup> SCJN (2000, 21; énfasis en el original).

<sup>803</sup> Véase Tabla 8.2, *infra*.

<sup>804</sup> Como primera evaluación de los tribunales agrarios establecidos en 1992, véase Zepe-  
da (1999). Concha Cantú y Caballero Juárez (2001) ofrecen el primer estudio socio-jurídico  
panorámico de los Poderes Judiciales de las entidades federativas. Véase también Sarre y Ló-  
pez Ugalde (2002), el cual examina la eficiencia de los Poderes Judiciales locales en el cobro  
de créditos y deudas monetarias.

México en el futuro próximo. No obstante, también resulta necesario dar cuenta del proceso de reforma mismo, pues hasta ahora no se advierte que éste haya sido explicado de manera satisfactoria, lo cual sólo puede lograrse desde un análisis más amplio que el estrictamente jurídico. En este sentido, resulta esencial examinar los diversos factores estructurales y circunstanciales que concurrieron en la propuesta y aprobación de la llamada “reforma judicial de 1994” y sus secuelas, así como identificar a los actores principales y los intereses que pretendían realizar.

El siguiente apartado (II., *infra*) se propone ofrecer algunas respuestas al planteamiento anterior a través del análisis del contexto social de los cambios recientes en los sistemas jurídico y judicial en México. Conviene advertir que la explicación que se desarrolla más adelante, más que un análisis en términos de los intereses y estrategias de actores sociales e instituciones como *causas* de los cambios operados en el Poder Judicial, es una explicación *ex post* de la *racionalidad global* de esos cambios. Dicho en otras palabras: sin menospreciar la importancia de dichos intereses y estrategias, se trata de identificar los factores generales que permiten entender e interpretar el inicio y la trayectoria de la reforma judicial en nuestro país. A modo de círculos concéntricos, dichos factores van desde los procesos de cambio socio-demográfico hasta la tecnología jurídica utilizada en las reformas, pasando por las profundas transformaciones de la política y la economía de las últimas décadas.

Se ha dicho que la “independencia”, la “eficiencia” y el “acceso” representan los “tres componentes que constituyen un Poder Judicial sano”.<sup>805</sup> En consecuencia, pueden ser vistos como variables clave que en conjunto determinan si un programa de reforma tiene éxito o no. Tales criterios serán utilizados para los propósitos del análisis que se desarrolla en el tercer apartado de este trabajo (III., *infra*). Sin embargo, dado que solamente parecen abarcar las dimensiones institucional y organizacional del Poder Judicial, resulta necesario abordar también, de manera explícita, la dimensión de los recursos humanos (el capital humano, como se dice ahora), una dimensión que recorre transversalmente los otros tres componentes.

En términos generales, resulta obvio que el Estado de derecho no puede consolidarse sin jueces que estén dispuestos a internalizar sus responsabilidades hacia el desarrollo del sistema jurídico en una sociedad democrática (tarea que rara vez han cumplido en América Latina), y ello requiere algo más que una formación profesional adecuada. Sin embargo,

<sup>805</sup> Prillaman (2000, 16). Estos tres criterios son utilizados también por Concha Cantú y Caballero Juárez en su propuesta de estudios y reformas futuros (2001, 304 y ss.).

en México existe una razón particular más. El sistema jurídico mexicano ha experimentado cambios muy importantes en las dos décadas anteriores, pero la enseñanza del derecho y la profesión jurídica, en sus distintas ramas, parecen ser los sectores que menores transformaciones han experimentado.<sup>806</sup>

Así, no obstante el hecho de que la de derecho es la profesión que cuenta con más estudiantes en el nivel licenciatura desde hace algunos años, no parece haber, por otro lado, suficientes profesionistas jurídicos, ni en número ni en calidad, para sostener adecuadamente la nueva infraestructura jurídica. Además, hay que tomar en cuenta que en el proceso de transición democrática no se ha producido una ruptura que tuviera por efecto la sustitución acelerada de las elites política y jurídica del país, como ha ocurrido en otras latitudes. Por ello, no resulta sorprendente que, según numerosos observadores, muchos jueces continúen comportándose de acuerdo con una mentalidad muy tradicional y formalista que les permite evitar la responsabilidad de tomar sus propias decisiones,<sup>807</sup> o que se señale insistentemente que carecen todavía de las herramientas conceptuales y analíticas para abordar y resolver los nuevos problemas que se les plantean.<sup>808</sup> Por tanto, la cuestión relevante aquí no consiste en determinar si los jueces se ajustan o no a algún perfil judicial ideal, sino que más bien hay que preguntarse hasta qué punto los elementos institucionales y organizacionales de la reforma judicial, junto con su entorno social y profesional, ofrecen los incentivos apropiados para “producir” el tipo de juez y la clase de resoluciones judiciales que espera actualmente la sociedad mexicana.

El apartado final de este trabajo (IV., *infra*) examinará brevemente algunas de las deficiencias actuales de la reforma judicial en México, la probabilidad de que ésta continúe en el futuro y, lo que es más importante, los cambios que podrían introducirse a fin de poder contar con los jueces y abogados que se requieren para consolidar el Estado de derecho en México. A largo plazo, sin embargo, mucho mayor peso tendrá una nueva definición del papel que deben desempeñar los tribunales, definición que corresponde, en última instancia, a la sociedad mexicana.

---

<sup>806</sup> Esto es lo que trata de mostrar el panorama sobre el cambio jurídico en México entre 1970 y 1999 que ofrecen López Ayllón y Fix-Fierro (2000).

<sup>807</sup> Así, varios de los testimonios recogidos en López Ayllón y Fix-Fierro (2000, 218-219).

<sup>808</sup> Así, en relación con los ministros de la Suprema Corte de Justicia Cossío (2002, 139 y ss.).

## II. LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO: UN ENSAYO DE EXPLICACIÓN

El objetivo de este apartado es ofrecer una breve explicación de la reforma judicial de 1994, así como de los principales factores que contribuyeron a ella.

### 1. *¿Golpe al sistema o “Big Bang”? La reforma judicial de 1994*

El 5 de diciembre de 1994, a escasos días de haber tomado posesión de su cargo, el presidente Ernesto Zedillo, en cumplimiento de una promesa de campaña,<sup>809</sup> envió al Senado de la República una iniciativa de reforma a varios artículos de la Constitución federal en relación con el sistema de justicia. Además de innovaciones importantes en el ámbito de la procuración de justicia y la seguridad pública, la iniciativa proponía también cambios significativos a la estructura y funciones del Poder Judicial de la Federación. De manera específica, se definía una nueva composición para la Suprema Corte, al tiempo que se ampliaba su competencia en cuestiones de constitucionalidad. Igualmente se establecía el Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte, y se instituía una carrera judicial formal.

La iniciativa fue rápidamente aprobada por ambas cámaras del Congreso y la mayoría de las legislaturas de los estados, a pesar de que algunos miembros de la oposición y otros críticos señalaban que la iniciativa era demasiado importante como para examinarla y aprobarla con tanta premura, sin haber hecho una consulta previa más amplia entre los expertos y otros sectores interesados. La propuesta de que se convocara un periodo especial de sesiones del Congreso para discutir la iniciativa fue desechada por el partido gobernante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), y por el principal partido de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN). El Partido de la Revolución Democrática (PRD) le negó entonces su apoyo a la iniciativa.<sup>810</sup> El decreto de reforma se publicó el 31 de diciembre de 1994, para entrar en vigor, en la mayoría de sus disposiciones, al día siguiente.

---

<sup>809</sup> El 14 de julio de 1994, Zedillo, entonces candidato presidencial del Partido Revolucionario Institucional (PRI) pronunció un importante discurso de campaña en la ciudad de Guadalajara, Jalisco. El discurso delineó “diez propuestas para un nuevo sistema de seguridad y justicia”. Seis de las diez propuestas se referían al control de la delincuencia y al sistema de justicia penal.

<sup>810</sup> Véanse las notas de prensa en *La Jornada, Reforma y Excelsior*, de diciembre de 1994.

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 judicial. Es cierto que la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en 1990 contribuyó a atraer la atención pública hacia los graves problemas que aquejaban, sobre todo, al sistema de justicia penal. Así, en sus primeros años de existencia, la CNDH hizo numerosas recomendaciones que más tarde se convirtieron en reformas legislativas y en medidas de política pública.<sup>811</sup> Pero el resto del aparato de justicia se mantuvo más o menos a la sombra. Además, no había diagnósticos sistemáticos, basados en estudios empíricos serios, y, por tanto, no se observaba ningún esfuerzo visible para analizar distintas opciones de política en relación con la reforma judicial.

No obstante lo anterior, la preocupación por la seguridad pública y la justicia estaba claramente presente en la sociedad, como lo pone de manifiesto el discurso de Ernesto Zedillo en Guadalajara y las plataformas electorales de los principales partidos en 1994. Así, por ejemplo, el PAN hacía varias propuestas que aparecieron más tarde en la iniciativa del presidente Zedillo, como la creación de un Consejo de la Judicatura, y exigía que se introdujeran controles al funcionamiento interno del Poder Judicial de la Federación. El PRD hacía también propuestas específicas que fueron incorporadas más tarde en la iniciativa presidencial, como el establecimiento de un servicio civil de carrera en la judicatura. En cambio, el partido gobernante, el PRI, se limitaba a hacer propuestas más bien vagas en relación con la administración de justicia.<sup>812</sup> Por su parte, y presintiendo que se avecinaban cambios importantes, los ministros de la Suprema Corte de Justicia empezaron a discutir y preparar sus propias propuestas de reforma judicial, las que entregaron a Zedillo una vez que éste fue declarado Presidente electo.<sup>813</sup>

---

<sup>811</sup> Madrazo (1993, 85 y ss.).

<sup>812</sup> Véase PAN (1994, 12, 4), PRD (1994, 24), PRI (1994, 134 y s.). Sin decirlo abiertamente, tanto el PAN como el PRD parecían estar reaccionando a la creciente percepción de problemas de corrupción al interior del Poder Judicial federal. Como indicio de ello podría tomarse, por ejemplo, el notable aumento de quejas administrativas contra jueces y magistrados federales entre 1991 y 1992, número que pasó de 58 a 165 (Cossío Díaz 1996, 72).

<sup>813</sup> Esto es confirmado por el ministro Juan Díaz Romero (1997, 32 y ss.), quien también lo era entonces y fue nuevamente designado en 1995, y por José Ramón Cossío (2002, 63 n. 105), quien se desempeñaba como coordinador de asesores de la presidencia de la Corte. En febrero de 1994, uno de los ministros circuló entre sus colegas un documento en el que opinaba sobre las propuestas de reforma elaboradas por la Comisión de Gobierno y Administración de la Suprema Corte. El documento concluía que tales propuestas tenían dos defectos principales: en primer lugar, eran demasiado generales y no se apoyaban en

La iniciativa del presidente Zedillo recibió un nivel desusadamente elevado de atención por la prensa y otros actores interesados. Algunos de los más reconocidos editorialistas y columnistas de la prensa expresaron su opinión sobre la iniciativa, lo mismo que otros sectores sociales, como los empresarios y las organizaciones no gubernamentales. La mayoría estaba de acuerdo, en principio, con las propuestas de Zedillo, considerándolas un “buen comienzo”.<sup>814</sup> La Facultad de Derecho y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) organizaron sendas mesas redondas sobre la iniciativa de reforma que recibieron amplia cobertura en la prensa.<sup>815</sup> En aparente respuesta a las opiniones de distintos actores interesados, el Senado introdujo varios cambios a la iniciativa presidencial.<sup>816</sup>

La propuesta más controvertida en la iniciativa de Zedillo era, sin duda, la disposición transitoria que enviaba al retiro forzoso y anticipado a los 26 ministros de la Suprema Corte. La justificación explícita era que las nuevas facultades de la Suprema Corte como tribunal constitucional requerían una composición altamente calificada y mucho más compacta. También se argumentó que la Corte podía regresar a su composición original de 11 ministros porque ya no había un problema de rezago y, además, se transferían las tareas administrativas de la Corte al Consejo de la Judicatura Federal.<sup>817</sup> Sin embargo, como ya se dijo, esta disposición pudo deberse a otras razones no reveladas públicamente, como la corrupción en el propio Poder Judicial federal.<sup>818</sup>

---

datos relacionados con los problemas que habían sido identificados, ni en las peticiones que se estaban planteando; en segundo término, se limitaban a cambios procesales en asuntos de amparo, desatendiendo así la necesidad de “transformaciones sustanciales” que había manifestado la comunidad. El grupo de trabajo que creó Zedillo para estudiar esta cuestión retomó algunas de las propuestas de los ministros y desechó otras, particularmente las que se referían al gobierno y a la administración del Poder Judicial de la Federación.

<sup>814</sup> Véase “Oportuna y positiva iniciativa para reformar el sistema judicial”, en *La Jornada*, 7 de diciembre de 1994.

<sup>815</sup> *La Jornada*, 14 y 15 de diciembre de 1994.

<sup>816</sup> Puede verse un panorama de los cambios en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996, 548 y ss.).

<sup>817</sup> Véase “Iniciativa de reformas de los órganos del Poder Judicial de la Federación”, en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996, 583-584). La afirmación de que el rezago era prácticamente inexistente requiere algún matiz. De acuerdo con las estadísticas publicadas por la Suprema Corte de Justicia, al 1º de diciembre de 1994 había todavía 2 mil 366 asuntos de su competencia pendientes (SCJN 1995, Anexo, 429). Por supuesto, hay una gran distancia entre este número y el tremendo rezago de casi 38 mil asuntos pendientes que se acumularon ante la Suprema Corte en los años cincuenta (Fix-Zamudio y Cossío Díaz, 1996, 583).

<sup>818</sup> Que el Poder Judicial y la Suprema Corte no eran totalmente inmunes a la corrupción lo demuestra un sonado caso en el que dos magistrados de circuito fueron destituidos



Muchos comentaristas criticaron esta disposición. Uno de ellos incluso llamó al presidente Zedillo un “Fujimori azteca”, porque, en su opinión, la propuesta de retiro de los ministros equivalía a un “golpe de Estado” técnico contra uno de los poderes.<sup>819</sup> Otros consideraron que si bien nadie “en su sano juicio” metería las manos al fuego a favor de la honestidad y capacidad de todos los jueces, tampoco correspondía lanzar una “sentencia irremisible” contra el cuerpo judicial entero.<sup>820</sup> Sin embargo, resulta altamente revelador que ningún crítico defendió a los ministros por sus méritos individuales como juristas,<sup>821</sup> y tampoco ninguno de ellos alegó que la disposición impugnada fuera inaceptable porque la Corte habría estado realizando una función muy importante en esos años. El consejo directivo de la Barra Mexicana —el más prestigiado de los colegios de abogados— definió su postura en el debate a través de un breve desplegado de prensa dirigido al Congreso de la Unión.<sup>822</sup> La Barra Mexicana manifestó que compartía plenamente los propósitos de la reforma e hizo observaciones sobre algunos de sus puntos. De manera particular, expresó su apoyo a las disposiciones que pretendían impedir que los altos funcionarios fueran directamente designados como ministros de la Suprema Corte, pero guardó total silencio sobre la cuestión de su retiro forzoso.<sup>823</sup>

---

y procesados por haber aceptado dinero para dejar libre a un homicida. En relación con el caso, también se presentaron cargos contra un ministro de la Corte, quien renunció y salió del país. Recientemente este exministro fue detenido en Texas, en los Estados Unidos, y su extradición a México estaba pendiente de resolución.

<sup>819</sup> Raymundo Rivapalacio, “El Fujimori azteca”, *Reforma*, 12 de diciembre de 1994.

<sup>820</sup> Miguel Ángel Granados Chapa, “Reforma (per)judicial”, *Reforma*, 12 de diciembre de 1994. Granados Chapa agregó que era preferible destituir a los ministros en lo individual.

<sup>821</sup> Por el contrario: más bien se cuestionaban las “capacidades jurídicas” de al menos siete de ellos, porque habían hecho una carrera más política que jurídica. Véase “Evitar el uso político de la Corte, fin de la iniciativa presidencial”, *La Jornada*, 14 de diciembre de 1994. Un exministro, Salvador Rocha Díaz, quien había renunciado a su cargo en la Corte para convertirse en senador, señaló, de acuerdo con la prensa, que los “nombramientos políticos” no eran un problema significativo. Sin embargo, ante el hecho de que a los ojos de algunos tales nombramientos podían contribuir a distorsionar el desempeño de la Corte, consideró que los cambios que se proponían eran “sanos”. Véase “Niegan excesos en nombramiento de ministros”, *Reforma*, 14 de diciembre, 1994

<sup>822</sup> Barra Mexicana, Colegio de Abogados, “La reforma al Poder Judicial”, *Excelsior*, 15 de diciembre de 1994.

<sup>823</sup> En México no es obligatoria la pertenencia a una barra de abogados para ejercer la profesión. Por tanto, las barras o colegios de abogados existentes son organizaciones voluntarias y relativamente débiles. La mayoría de las veces, su compromiso con el progreso de la profesión y del Estado de derecho es, en el mejor de los casos, precario. De acuerdo con Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 217) varios presidentes de Tribunales Superiores de Justicia dijeron que la mayoría de los colegios de abogados eran organizaciones poco

Comprensiblemente, la propuesta causó considerable molestia y descontento entre los propios ministros de la Suprema Corte. De acuerdo con las notas de prensa, los ministros se reunieron varias veces a puerta cerrada para analizar la iniciativa presidencial y para ponerse de acuerdo en una posición común. Varios ministros amenazaron con renunciar, pero finalmente no lo hicieron. Se anunció un acto de protesta pública que pretendían realizar varios jueces, magistrados y ministros frente al Palacio Nacional, para ser cancelado al día siguiente.<sup>824</sup> Un funcionario judicial dijo que el Poder Judicial de la Federación no era la Policía Judicial Federal que requería una limpia.<sup>825</sup> Divididos entre ellos mismos, y sintiendo quizá que su causa despertaba escasa simpatía pública, los ministros no lograron hacer una declaración pública, ni colectiva ni individualmente. Resulta obvio que, a final de cuentas, los ministros fueron víctimas del bajo perfil público que la propia Suprema Corte cultivó conscientemente durante mucho tiempo.<sup>826</sup>

Hubo un aspecto importante que estuvo ausente, casi por completo, de la discusión pública de la iniciativa del presidente Zedillo. En efecto, dicho debate se había centrado en el significado político de la reforma, pero los aspectos jurídico-técnicos casi no fueron examinados. Bien puede ser que tales tópicos no sean realmente susceptibles de un análisis a través de los medios de comunicación, pero resulta digno de hacerse notar que entre los juristas que participaron en él, muy pocos intentaron acercarse a la iniciativa a partir de una perspectiva puramente técnico-jurídica.<sup>827</sup> Esto también puede deberse a que muchos de los aspectos innovadores de la reforma no fueron objeto de una amplia discusión por parte de los juristas, tanto académicos como no académicos, en los años anteriores a la reforma.<sup>828</sup> Por tanto, era

---

representativas que claramente tenían objetivos políticos y que por eso florecían de manera particular en época de elecciones. Estos colegios no cumplían ningún papel significativo respecto de la administración de justicia y el sistema jurídico del estado. Sobre este punto puede verse también el Capítulo XIII en este volumen.

<sup>824</sup> Véase “Divide a ministros reforma judicial” y “Preocupan despidos en la Suprema Corte”, *Reforma*, 8 y 9 de diciembre de 1994; “División entre magistrados ante la iniciativa de reforma”, *La Jornada*, 14 de diciembre de 1994.

<sup>825</sup> “Preocupan despidos en la Suprema Corte”, *Reforma*, 9 de diciembre de 1994.

<sup>826</sup> Por supuesto, la Suprema Corte había tratado de hacer de su invisibilidad pública una virtud: “... la labor jurisdiccional no puede prestarse a grandilocuencias o a afanes protagónicos”, se lee significativamente en el informe anual del presidente de la Suprema Corte correspondiente a 1992 (p. LVI).

<sup>827</sup> Véase, por el contrario, Ana Laura Magaloni, “La Reforma al Poder Judicial. ¿Qué pretende?”, *Excelsior*, 13 de diciembre de 1994 y Elisur Arteaga Nava, “Una nueva reforma judicial”, *Reforma*, 11 de diciembre de 1994.

<sup>828</sup> La reforma judicial de 1994 estableció un Consejo de la Judicatura para el Poder Judicial de la Federación y el del Distrito Federal de acuerdo con el modelo europeo. Sin

comprensible que la iniciativa se topara con cierto grado de incomprensión entre los representantes más prominentes y de mentalidad más tradicional de la profesión jurídica.<sup>829</sup>

En 1996, en el contexto de una importante reforma electoral, se introdujeron dos cambios más en el Poder Judicial de la Federación. Primero, el Tribunal Federal Electoral fue incorporado formalmente al Poder Judicial de la Federación y se amplió su competencia para conocer de las controversias electorales locales. En segundo lugar, se otorgó a la Suprema Corte la facultad de examinar la constitucionalidad de las leyes electorales federales y locales, las cuales habían sido explícitamente excluidas de su competencia por la reforma de 1994, siguiendo una tradición de más de cien años.

En 1999, como ya se dijo, el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados aprobaron una nueva reforma constitucional que tenía el propósito de hacer algunos “ajustes” al Consejo de la Judicatura Federal, pero que en realidad lo privó de su autonomía y lo sometió al control de la Suprema Corte. Como consecuencia de esta reforma, en la actualidad la Corte designa a cuatro de los siete integrantes del Consejo y tiene la facultad de revisar las resoluciones más importantes de éste, así como de ordenarle la expedición de acuerdos generales que considere convenientes.<sup>830</sup> Además, se confirió a la Corte la facultad de resolver sólo los asuntos que considere de “importancia y relevancia”, reenviando los demás a los Tribunales Colegiados de Circuito.

En resumen, todos estos cambios tienden a conferir más poder, autoridad y visibilidad a los tribunales federales en general y a la Suprema Corte en particular. Sin embargo, no se trata meramente de cambios formales surgidos de la mente de los juristas o los políticos, sino que, en alguna medida, son resultado de las demandas y expectativas que la sociedad mexicana misma está enderezando hacia el sistema judicial. Esto se refleja en la creciente relevancia social, económica y política de los asuntos y los conflictos que están llegando a los tribunales, lo que les ha traído mayor presencia en los medios de comunicación. Los propios ministros de la Suprema Corte, a diferencia de sus predecesores, han estado promoviendo su presencia en los medios, así

---

embargo, hasta 1994 un solo estudioso (Héctor Fix-Zamudio) había publicado trabajos de importancia sobre esta institución.

<sup>829</sup> Véase, por ejemplo, Ignacio Burgoa Orihuela, “Reforma Judicial”, *Excelsior*, 11 de diciembre de 1994.

<sup>830</sup> Algunos de los constitucionalistas más distinguidos han expresado opiniones bastante críticas sobre esta reforma. Véase Carpizo (2000a) y Cossío Díaz (2001a).

como la difusión más amplia de sus actividades y resoluciones.<sup>831</sup> También están utilizando sus criterios de interpretación como vehículo para reclamar más poder y para afirmar su nueva prominencia en la vida pública de México, conscientes de que, desde un punto de vista jurídico, solamente una reforma constitucional es capaz de modificar una resolución de la Suprema Corte.

Sin duda, el Poder Judicial de la Federación es la institución judicial más importante, pero, a final de cuentas, solamente uno de los Poderes Judiciales del país. Los 31 estados y el Distrito Federal poseen su propio Poder Judicial, los cuales resuelven la mayoría de los asuntos que se plantean en México.<sup>832</sup> Durante mucho tiempo, los Poderes Judiciales locales fueron víctimas de aún más incuria y abandono que los tribunales federales. No es sorprendente, entonces, que la opinión dominante los siga viendo como instituciones sin recursos suficientes, con cargas de trabajo excesivas, además de corruptas y políticamente subordinadas. Sin embargo, quizá tal opinión no esté justificada como pudo estarlo antes, pues todos los Poderes Judiciales locales han iniciado un importante proceso de reformas y cambios.

Si bien la reforma judicial federal no impuso cambios obligatorios en los Poderes Judiciales locales, sí abrió la puerta para que éstos iniciaran transformaciones propias, tanto en el plano constitucional como el legislativo, inspirándose en las transformaciones introducidas a nivel federal. Como lo señalan Hugo Concha y José Antonio Caballero, autores de un estudio reciente sobre estos Poderes Judiciales, a partir de la reforma judicial federal de 1994

las entidades federativas de todo el país empezaron a sufrir una serie de presiones tanto del interior de sus localidades como del exterior, para transformar el funcionamiento de sus instituciones judiciales. Aun cuando la reforma federal de 1994 no constituyó un modelo de cambio único para todo el país, sin duda fue el detonante que expuso la evidente necesidad de reconstituir el papel de estas instituciones.<sup>833</sup>

---

<sup>831</sup> Los ministros parecen más dispuestos a dar conferencias y entrevistas y a expresar sus puntos de vista en publicaciones académicas o no judiciales. La Suprema Corte ha creado una serie de publicaciones que contienen los debates públicos y privados sobre sus asuntos más importantes, una revista bimensual (*Legis Verba*, más tarde *Compromiso*), y una página Web <<http://www.scjn.gob.mx>>. Ha publicado incluso un libro de cartones para el público en general, explicando de manera sencilla qué es y qué hace el Poder Judicial de la Federación.

<sup>832</sup> Además de los tribunales que forman el Poder Judicial de la Federación, hay otros tribunales federales que son de naturaleza materialmente judicial y que gozan de autonomía para dictar sus fallos, pero formalmente se ubican en la esfera del Poder Ejecutivo federal. Recientemente ha habido discusiones sobre la conveniencia de incorporarlos formalmente al Poder Judicial de la Federación.

<sup>833</sup> Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 12).

Así, a partir de 1995, 15 entidades federativas han establecido Consejos de la Judicatura y la carrera judicial, con interesantes modalidades propias. Asimismo, varios estados han comenzado a experimentar con el establecimiento de una jurisdicción constitucional, a cargo del respectivo Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia (así, al menos, los estados de Coahuila, Tlaxcala, Veracruz), lo que implicará resolver complejos problemas de coexistencia y concurrencia con las competencias de control constitucional asignadas actualmente a la Suprema Corte.<sup>834</sup>

En suma, puede decirse entonces que el proceso de reforma judicial a nivel de los estados empezó en 1995 y todavía se encuentra en proceso de desarrollo, si bien la profundidad, el modo y el ritmo de la reforma varía notablemente de entidad a entidad.

## 2. La gran transformación

Este apartado ofrece un muy breve panorama de las tendencias socio-demográficas que han desempeñado un papel, al menos indirecto, en el proceso de reforma jurídica y judicial. La Tabla 8.1 presenta algunos datos sobre los cambios socio-demográficos más importantes en la sociedad mexicana entre 1940 y 1990:

Tabla 8.1  
 MÉXICO: INDICADORES SOCIALES  
 (1940 Y 1990)

Año	Población (en miles)	Población por tipo de localidad (%)		Expectativa de vida al nacer (años)	Población analfabeta (%)	Población económicamente activa (sector de ocupación en %)		
		Rural	Urbana			Agrícola	Industrial	Servicios
1940	19 653.6	80	20	40	58	67.3	13.1	19.6
1990	81 249.6	42.5	57.5	71	12	23.9	28.3	47.8

FUENTE: Datos compilados en *México Social. Indicadores seleccionados 1992-1993, 1994-1995 y 1996-1998*, México, Banamex-Accival, con base en fuentes oficiales. “Urbana” se refiere a localidades con más de 15 mil habitantes. La tasa de analfabetismo se refiere a población mayor de 15 años.

<sup>834</sup> Véase al respecto Ferrer MacGregor (2003).

La Tabla 8.1 refleja tendencias y cambios dramáticos en la sociedad mexicana. En un periodo de cincuenta años, se cuadruplicó la población; la relación entre población rural y urbana se invirtió; la expectativa de vida al nacer casi se duplicó; la tasa de analfabetismo entre los mayores de 15 años se redujo por un factor de cinco, y casi la mitad de la población económicamente activa se trasladó del sector primario (rural) al industrial y, de manera especial, al sector de servicios. Aunque los datos corresponden a los años anteriores a la reforma de 1994 (censo general de 1990), las tendencias apuntadas han continuado con fuerza en los años posteriores.

No se necesita ser un gran adherente de la teoría de la modernización para ver que una sociedad más compleja y desarrollada requiere un sistema jurídico más diferenciado y efectivo. Así, en el largo plazo, es de esperarse que los cambios como los que presenta la Tabla 8.1 (en combinación con factores económicos y políticos) tengan un profundo impacto sobre el derecho y las instituciones jurídicas de una determinada sociedad. Esto puede observarse con claridad en la sociedad mexicana después de 1970 y, de manera especial, a partir de 1982.<sup>835</sup>

### 3. *El viraje económico*

Entre fines de la Segunda Guerra Mundial y comienzos de los setenta, el gobierno mexicano aplicó un conjunto de políticas económicas, cuyo principal objetivo era la rápida industrialización del país a través de la sustitución de importaciones, es decir, que el comercio internacional se hallaba fuertemente regulado y controlado por el gobierno a través de aranceles, permisos y cuotas de importación. En esos años, la economía mexicana logró crecer a una tasa anual promedio de casi siete por ciento, con una tasa de inflación del 3.3 por ciento.<sup>836</sup>

Este modelo económico empezó a mostrar sus primeros signos de agotamiento desde fines de los años sesenta.<sup>837</sup> Para enfrentarlo, el gobierno lanzó una política de mayor intervención del Estado en la economía. Al mismo tiempo, la deuda externa y el déficit presupuestal empezaron a crecer aceleradamente. Después de 1976, se produjo una serie de crisis financieras recurrentes, motivadas y agravadas en parte por factores políticos relacionados con la sucesión presidencial. El exitoso periodo de “desarrollo estabilizador” (1958-1970) fue reemplazado por un periodo de persistentes y

<sup>835</sup> López Ayllón y Fix-Fierro (2000).

<sup>836</sup> Sales Sarrapy (1995), Kessel (1995).

<sup>837</sup> Véase Blanco y Rangel (1996, 15 y ss.).

elevadas tasas de inflación, fugas crónicas de capital, devaluaciones cíclicas y déficit presupuestales recurrentes.

A fines de los años setenta, el gobierno mexicano había negociado ya su incorporación al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), es decir, la apertura de la economía mexicana hacia el exterior, pero el Presidente de la República decidió finalmente no llevarla a cabo. El descubrimiento de grandes yacimientos de petróleo, combinado con altos precios de este carburante en el mercado internacional, parecían prometer una riqueza casi instantánea, pero la inesperada abundancia no duró mucho. En 1981 empezaron a caer los precios del petróleo y en septiembre de 1982 el gobierno se encontraba lo suficientemente desesperado como para nacionalizar los bancos e introducir el control de cambios, a fin de poner algún orden en la situación de la economía.

Quizá menos por razones ideológicas que por urgente necesidad, el gobierno que entró en funciones el 1° de diciembre de 1982 inició el viraje económico. Las características clave de las nuevas políticas fueron la apertura de México hacia el mercado mundial (el país se incorporó finalmente al GATT en 1986), así como la liberalización económica interna. La pieza que coronó el viraje fue la negociación y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con los Estados Unidos y Canadá entre 1991 y 1994.

Las nuevas políticas económicas requirieron una nueva “infraestructura jurídica”. Entre 1991 y 1996, se sustituyó por completo, o se reformó sustancialmente, la legislación federal relacionada con los distintos sectores de actividad económica, a fin de lograr una infraestructura económica más “racional” y predecible para una economía de mercado articulada con el sistema mundial.<sup>838</sup> Sin embargo, pronto quedó en evidencia que la reforma económica requería también cambios jurídicos que iban más allá de las consideraciones puramente económicas. Otras instituciones internas, como el sistema de justicia, se convirtieron en objeto de preocupación y estrecho escrutinio por parte de actores externos. Los debates sobre el TLCAN en los Estados Unidos abordaron explícitamente los aspectos no comerciales del libre comercio.<sup>839</sup> Los opositores del Tratado allá cuestionaban la conveniencia de celebrar un acuerdo comercial de gran alcance con un país que visiblemente carecía de un sistema judicial eficaz. Por parte de México, había el temor de que cualquier cuestión de tipo internacional acabara cayendo bajo la competencia de los tribunales estadounidenses. De ahí, pues,

<sup>838</sup> López Ayllón (1997a, 203 y ss.).

<sup>839</sup> Véase Zamora (1993).

la importancia que los tres países otorgaron a los mecanismos de solución de controversias en el TLCAN, los cuales tenían el propósito de sustraer la resolución de conflictos de la influencia y el control de las instituciones nacionales.

No obstante lo anterior, de todos modos es posible concluir que las consideraciones económicas no desempeñaron necesariamente un papel central en la reforma judicial de 1994, porque su impulso puede encontrarse en otro tipo de expectativas sociales y porque, al menos en el corto plazo, su principal impacto ha sido más bien político. Sin embargo, tanto antes como después de 1994, ha habido otras reformas relacionadas con instituciones de la justicia que tienen un componente económico más visible, como la creación de los tribunales agrarios en 1992 o la reforma de las quiebras mercantiles en 2000.

#### *4. La caída del régimen autoritario y la paradoja de la reforma judicial*

Entre 1929 y el año 2000, México fue gobernado por un poderoso y centralizado régimen autoritario construido alrededor de la Presidencia como fuente última de la autoridad política y el así llamado “partido oficial” —el PRI— como su principal instrumento de control social y político. Sin embargo, la democracia liberal no fue abolida formalmente, pues las elecciones se llevaban a cabo de manera regular y había grados apreciables de libertad. Se toleraba a otros partidos, pero éstos estaban sometidos a toda clase de limitaciones que les impedían competir efectivamente con el sistema en la arena electoral, el cual garantizaba su permanencia en el poder, cuando era necesario, a través del fraude y la manipulación electorales.<sup>840</sup> A pesar del cuasi-monopolio del PRI sobre el poder, el régimen requería, como fuente de legitimidad, un cierto grado de oposición. Esto fue lo que condujo a los intentos cíclicos de abrir mayores espacios de representación a las minorías políticas en el Congreso de la Unión, al mismo tiempo que se tenía cuidado en que esto no pusiera en riesgo la mayoría del PRI ni su control sobre el sistema político y los procesos electorales.<sup>841</sup>

El fraude electoral que, según numerosos testimonios, tuvo lugar en la elección presidencial de 1988, obligó al nuevo gobierno, cuya legitimidad era fuertemente cuestionada, a negociar con la oposición, por primera vez,

<sup>840</sup> Molinar Horcasitas (1991).

<sup>841</sup> Un breve resumen de todas las reformas electorales entre 1963 y 1996 puede hallarse en González Oropeza (1999b, 47 y ss.).



una reforma electoral de fondo. Dicha reforma (1990), y otras que la siguieron en 1993 y 1994, giraron en torno a la independencia del organismo encargado de la organización de las elecciones, la confiabilidad del registro de electores, y los mecanismos para resolver las controversias electorales.

Si bien en esos años el PRI ya había empezado a perder apoyo electoral —este partido reconoció por primera vez la pérdida de una gubernatura (Baja California) en 1989—, se encontraba lejos todavía de estar dispuesto a ceder el poder. Los conflictos post-electorales se multiplicaron en varios estados y el Presidente de la República tuvo que intervenir en varios de ellos como árbitro de última instancia, forzando la renuncia del candidato del PRI, presuntamente ganador, y la designación de gobernadores interinos que fueran aceptables para la oposición.

1994 fue un año trágico. El 1° de enero, el mismo día que entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, un movimiento guerrillero indígena en el estado del Chiapas declaró la guerra al gobierno mexicano. El 23 de marzo, el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado en la ciudad de Tijuana, en la frontera con los Estados Unidos. Se sucedieron otros episodios violentos más, como el secuestro de un prominente banquero. No resulta sorprendente, entonces, que la seguridad pública y la eficiencia del sistema de justicia se convirtieran en temas importantes de las plataformas electorales de los partidos ese año.

La reforma judicial de 1994 intentó abordar algunas de estas preocupaciones. Sin embargo, los cambios relativos a la integración y competencia de la Suprema Corte siguen siendo un tanto enigmáticos. ¿Por qué un régimen autoritario que siempre había podido controlar el poder y la independencia del Poder Judicial se veía de repente dispuesto a otorgarle un nivel más alto de autoridad e influencia? ¿Cuáles eran los intereses y los incentivos detrás de la propuesta de transferir a los tribunales una parte del enorme poder que había amasado el régimen durante décadas? Si bien resulta comprensible que el régimen se viera *forzado* a hacer concesiones crecientes a la oposición política a través de sucesivas reformas electorales, no había una motivación igualmente fuerte y visible para hacer lo mismo a favor de un Poder Judicial que no estaba exigiendo de manera activa una mayor participación en el proceso político.

Al respecto se ofrecen varias explicaciones. Por ejemplo, se ha dicho que la reforma de 1994 fue el resultado de la creciente preocupación del régimen por el deterioro de su apoyo electoral. En consecuencia, la reforma se habría promovido no sólo como medio para reforzar su legitimidad, sino también como una especie de “póliza de seguro” para los “malos tiempos”

que podrían venir, es decir, la pérdida del poder.<sup>842</sup> Pero si bien es cierto que el electorado del PRI había estado disminuyendo desde hacía tiempo<sup>843</sup> y que los eventos de 1994 habían causado preocupación sobre el posible resultado de la elección, después de ganar tanto la Presidencia como ambas cámaras del Congreso con mayoría casi absoluta (48 por ciento), el régimen y el PRI no tenían razones inmediatas para temer la pérdida del poder en un futuro cercano. La evidente preocupación por la independencia de la Suprema Corte frente a las influencias políticas, que se tradujo en nuevos requisitos para la designación de los ministros, también podría hablar a favor de la hipótesis de la “póliza de seguro”.<sup>844</sup> Pero las limitaciones que se impusieron a las nuevas facultades de control constitucional de la Corte (mayoría supercalificada para la anulación de leyes con efectos *erga omnes*, exclusión de las leyes electorales de dicho control) da mayor crédito a la idea de que el régimen no estaba buscando seriamente una protección anticipada para los malos tiempos.

Una explicación alternativa encuentra la clave en el tipo de facultades que se otorgaron a la Suprema Corte, como la de examen “abstracto” de las leyes,<sup>845</sup> así como en los intereses de los actores políticos involucrados en el proceso de la transición democrática.<sup>846</sup> Tal explicación sostiene que esas facultades serían empleadas

por los políticos autoritarios reformistas y por los grupos democratizadores, respectivamente, para (1) incrementar la percepción de legitimidad democrática de un régimen autoritario en crisis y (2) como estrategia antiautoritaria en el intento de lograr la sujeción jurídica de las elites políticas autoritarias al Estado de derecho.<sup>847</sup>

Sin embargo, la tendencia hacia la justicia formal abstracta que representa la reforma debe entenderse como un “esfuerzo racionalizador paulati-

---

<sup>842</sup> Finkel (1997).

<sup>843</sup> Molinar Horcasitas (1991, 158 y ss.).

<sup>844</sup> Ramseyer (1994) sostiene que los políticos favorecerán la independencia judicial solamente cuando es probable que puedan perder el poder.

<sup>845</sup> Esta clase de control de la constitucionalidad de las leyes se conoce como “abstracto” porque no se origina en una controversia real. Así, a diferencia del requisito de los “casos y controversias” del artículo III de la Constitución de la Estados Unidos, en una acción “abstracta” el demandante (por lo común una minoría parlamentaria o un partido político) no tiene que demostrar una lesión a sus intereses o derechos para interponerla, sino solamente la posible contradicción entre la Constitución y la disposición general impugnada (véase el artículo 105, fracción II de la Constitución).

<sup>846</sup> Schatz (1998).

<sup>847</sup> Schatz (1998, 217 y s.; traducción de HFF).

no que se encuentra afectado por la tensión entre la justicia formal y la material” en el sentido de Weber.<sup>848</sup> De manera específica, la adhesión estricta al formalismo jurídico puede traer tres consecuencias: primeramente, es capaz de canalizar la oposición política hacia arenas jurídicas formales; en segundo lugar, puede conducir a resoluciones contrarias a la elite política; y en tercer término, se puede utilizar para justificar la exclusión del control de la constitucionalidad de las leyes en ámbitos políticamente sensibles.<sup>849</sup> El formalismo en este sentido también le permitiría a la Corte evitar caer en la trampa de los conflictos políticos partidistas,<sup>850</sup> al mismo tiempo que le confería la posibilidad de ampliar el control judicial hacia nuevos temas del derecho constitucional.<sup>851</sup>

En resumen: este enfoque explicaría de qué modo la lucha por la democratización se llevó a la arena judicial a través del discurso constitucional y cómo la Suprema Corte fue rescatada de su aislamiento, relativo y autoimpuesto, frente a las cuestiones políticas. La explicación toma también en cuenta que el régimen no era monolítico y que dentro de él había sectores que estaban conscientes de la necesidad de modernizar y cambiar las instituciones existentes, con el fin de recuperar parte de la legitimidad perdida, aunque claramente preferían que dicho cambio se llevara a cabo en la medida y al ritmo que dictaran sus intereses políticos inmediatos. En este

<sup>848</sup> Schatz (1998, 218).

<sup>849</sup> Schatz (1998, 238).

<sup>850</sup> Hay en México, si así se puede decir, una “tradición” de “decidir sin resolver” los conflictos (Magaloni y Negrete, 2000), es decir, que la interpretación formalista de los requisitos procesales se traduce en el sobreseimiento de un alto porcentaje de demandas sin que se resuelva el fondo. Así, por ejemplo, la tasa de sobreseimiento de los amparos indirectos ante los juzgados de distrito a comienzos de los noventa era de casi 80 por ciento (CIDAC, 1994, cap. 2). El estudio de CIDAC mostró una clara correlación entre la tasa de sobreseimiento, la carga de trabajo y el rezago. De este modo, el sobreseimiento se utilizó como válvula de escape para las crecientes cargas de trabajo en vista de las restricciones financieras que impedían establecer un número suficiente de juzgados. Pero no siempre son los jueces los responsables de esta situación. Los abogados y sus clientes interponen muchas veces los amparos como medio para dilatar otros procedimientos y generar mayores costos a la contraparte. Tampoco pretenden lograr una resolución de fondo, sino sólo una suspensión. Esto sucede, por ejemplo, con los automóviles ilegalmente importados al país. Una suspensión le permite al dueño seguir circulando un tiempo más, a sabiendas de que el amparo se sobreseerá finalmente por no poder demostrar la legal estancia del vehículo en el país. En lo que se refiere a la Suprema Corte, vemos que una parte significativa de las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales interpuestas después de 1995 (más del 40 por ciento) han sido sobreseídas. Pero no en todos los casos es una política deliberada de la Corte, sino el resultado de falta de cuidado de la parte actora.

<sup>851</sup> Schatz (1998, 237 y s.).

sentido, el recurso a la Suprema Corte sería un arma de doble filo que había que domesticar.

Formulada en términos de la teoría de juegos, una explicación más refinada parte de la hipótesis de que la transición de un sistema de partido hegemónico hacia un sistema pluripartidista competitivo crea incentivos para que tanto los miembros del partido gobernante como de la oposición cuestionen la autoridad política del Presidente de la República.<sup>852</sup> En efecto, en casos de conflicto político agudo, como sucedía en los conflictos postelectorales, el Presidente ya no puede actuar como árbitro indiscutido, pues tiene incentivos para favorecer tanto a la oposición (para ganar legitimidad hacia el exterior, por ejemplo) como a su propio partido (para preservar sus posiciones de gobierno). En cualquiera de ambos casos, tanto si favorece sistemáticamente a unos frente a otros, como si lo hace de manera alternada, su autoridad se deteriora. Por tanto, el Presidente encuentra cada vez más dificultades para desempeñar el papel de árbitro de última instancia, y los políticos tienen que empezar a buscar otras posibilidades para resolver sus conflictos.

La hipótesis señalada plantea la siguiente pregunta: ¿cuáles son las condiciones políticas bajo las cuales los políticos decidirían otorgar a los tribunales la facultad de actuar como “jugadores con veto constitucional”?<sup>853</sup> La respuesta es que estarían dispuestos a delegar tales facultades a los tribunales bajo la premisa de que éstos serán “obedientes” a los intereses de los gobernantes, lo cual significa que tendrían que decidir en contra de quienes cuestionen el poder de aquéllos. Claro está que esto no puede saberse de antemano, y las reglas formales impiden predecir los resultados.

Entre los diferentes equilibrios a que puede conducir el juego, el más interesante es aquel en el que (1) el Presidente decide delegar poder en la Suprema Corte creyendo que ésta será obediente; (2) la Corte resuelve en contra de los demandantes (pues ésta es la única conducta que puede motivar la delegación de poder), y (3) los demandantes aceptan la resolución creyendo que proviene de un tribunal independiente. Sin embargo, en un mundo incierto, un tribunal establecido de este modo puede decidir volverse independiente y dictar sus resoluciones en consecuencia.<sup>854</sup>

<sup>852</sup> Magaloni y Sánchez Galindo (2001).

<sup>853</sup> Magaloni y Sánchez Galindo (2001, 13). Cabe aclarar que se trata aquí de una explicación de tipo *político*. Desde el ángulo jurídico es evidente que se trata del perfeccionamiento de los instrumentos de control constitucional, es decir, los medios para hacer efectivas las normas constitucionales y marcar límites a la política. Sin embargo, desde la perspectiva política, se trata de la continuación de la política por medios jurídicos.

<sup>854</sup> Magaloni y Sánchez Galindo (2001, 17). Las garantías judiciales permiten, en efecto, que los cálculos políticos en el nombramiento de los ministros pudieran verse frustrados.

El análisis de las sentencias de la Suprema Corte entre 1995 y 2000 en controversias constitucionales, es decir, controversias entre poderes y órdenes de gobierno, parece confirmar estas suposiciones. De acuerdo con dicho análisis, la mayoría de las resoluciones favorecen al PRI como parte demandada, por ejemplo, en las controversias entre municipios y gobiernos estatales, pero también lo hacen en los pocos casos en que el PRI se presentó como parte actora.<sup>855</sup> De acuerdo con otro análisis cuantitativo de las resoluciones sobre controversias constitucionales publicadas entre febrero de 1995 y julio de 1999, de 81 controversias en que se pudo probar una diferencia partidista entre las partes actora y demandada, el PRI fue parte “actora” en 19 casos y “demandada” en 86. También hay que tomar en cuenta que de un total de 100 controversias analizadas, solamente en la mitad (50), la Suprema Corte entró a analizar el fondo de alguna de las pretensiones de la parte actora y que en únicamente 10 controversias se le dio la razón parcial o total.<sup>856</sup>

Más aún, varios de los asuntos resueltos por la Suprema Corte desde que tomó posesión, en diciembre de 2000, el primer gobierno federal que no pertenece al PRI, podrían ser consideradas, en efecto, como signo de la influencia que el régimen priísta continúa teniendo sobre el comportamiento de la Corte. De hecho, el nuevo gobierno se ha visto obligado a revisar algunos de sus proyectos y políticas más importantes en la medida en que han sido impugnados exitosamente ante la Corte por la oposición o los particulares.<sup>857</sup> Pero, por otro lado, difícilmente puede sostenerse que la Corte ha resuelto de manera *sistemática* en contra del gobierno, pues en varios

---

Es conocida la respuesta que dio el general Eisenhower a la pregunta de si había cometido errores como presidente: “Sí, dos”, fue la respuesta, “y ambos están en la Suprema Corte”. Se refería así a los jueces Brennan y Warren, quienes encabezaron la Suprema Corte más “liberal” que tuvieron los Estados Unidos durante el siglo XX. Véase Irons (2000, 403).

<sup>855</sup> Magaloni y Sánchez Galindo (2001, 20).

<sup>856</sup> Fix-Fierro (2003b).

<sup>857</sup> Por ejemplo, el decreto que estableció el horario de verano, impugnado por el Gobierno del Distrito Federal (a cargo del PRD); la suspensión temporal de los impuestos a los productos que utilizan alta fructuosa en lugar de azúcar, impugnada por el Congreso; el reglamento que permite mayor inversión privada en la generación de energía eléctrica, impugnado por el Senado; el decreto que expropió algunos ingenios azucareros a fines de 2001, etcétera. Se dijo también en la prensa que el gobierno federal canceló el proyecto de nuevo aeropuerto para la ciudad de México porque, entre otras razones, los proyectos de resolución (que ya no se conocerán públicamente) eran contrarios a la posición del gobierno. Finalmente, no resulta claro que la resolución más reciente de la Corte sobre la llamada reforma indígena, en la que negó tener facultades para revisar la constitucionalidad de la reforma a la Constitución, aun por razones de procedimiento, haya sido dirigida contra el gobierno, pero ciertamente será motivo de bastante turbulencia política.

casos aquélla no parece haber tenido otra opción que la de anular políticas mal concebidas y defendidas.

La sentencia que anuló las reformas al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica que el gobierno introdujo en 2001 para permitir un mayor volumen de generación de electricidad a cargo de particulares, es sólo un ejemplo que muestra bien las dificultades de pronunciar un juicio simple en estas cuestiones.<sup>858</sup> En primer lugar, la controversia no se resolvió de modo unánime,<sup>859</sup> sino por el voto de una mayoría de ocho ministros, mientras que los otros tres ministros consideraron que las disposiciones impugnadas eran constitucionales.<sup>860</sup> Sin embargo, la mayoría estuvo dividida. Cinco ministros consideraron que las disposiciones impugnadas eran inconstitucionales no sólo porque fueran más allá de lo dispuesto por la Ley<sup>861</sup> —que fue aprobada en 1992 por la mayoría que tenía entonces el PRI en el Congreso de la Unión— sino porque eran contrarias a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, dando entender así que las disposiciones legislativas mismas que permiten la participación limitada de los particulares en la generación de electricidad podrían ser inconstitucionales también.<sup>862</sup>

En consecuencia, la resolución de la Corte ha tenido el efecto político de hacer prácticamente inevitable la reforma constitucional para permitir mayor inversión privada en el sector de la energía eléctrica, como lo pretendió el gobierno del presidente Fox.<sup>863</sup> Los principales partidos de oposición,

---

<sup>858</sup> Controversia constitucional 22/2001, resuelta el 25 de abril de 2002. La sentencia completa se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de junio de 2002. Véase el ensayo crítico de Cossío Díaz y Cortés Campos (2002). La reforma había definido, con fundamento en la ley vigente, las cantidades de energía que podían ser generadas por generadores privados, así como las condiciones para su venta a la Comisión Federal de Electricidad.

<sup>859</sup> Aproximadamente el 90 por ciento de los asuntos de la Corte se resuelve por unanimidad.

<sup>860</sup> Conviene hacer notar que las reformas impugnadas solamente podían ser anuladas por el voto de al menos 8 ministros, de acuerdo con el artículo 105, fracción I, de la Constitución.

<sup>861</sup> Éste fue el principal argumento del Senado para impugnar las reformas.

<sup>862</sup> Cossío Díaz y Cortés Campos (2002, 31) critican la resolución de la Corte señalando que ésta redefinió la materia litigiosa por la vía de la suplencia de la queja, que no tenía cabida en la controversia, a fin de poder introducir su interpretación de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución.

<sup>863</sup> Para dar un giro más a esta enredada historia, en 1999 el presidente Zedillo envió al Congreso una iniciativa que proponía la apertura del sector eléctrico a la inversión privada en términos muy similares a los que propone actualmente el gobierno del presidente Fox. La iniciativa logró el apoyo a regañadientes de su propio partido, el PRI, pero encontró oposición en el PAN y el PRD, por lo que no se aprobó.

el PRI y el PRD, se oponen por completo a dicha reforma y aceptan únicamente una apertura muy limitada del sector a nivel de la legislación secundaria. La sentencia de la Corte también hace problemática, desde el punto de vista constitucional, esta última solución. En resumen: más que mostrar preferencia por las posturas políticas de alguno de los tres principales partidos, esta resolución significa que la Corte está dispuesta a poner sus propios acentos en la definición de la política pública, aunque ello signifique reducir los márgenes de negociación de los actores políticos e incrementar los costos económicos para el país.

### 5. *Una revolución silenciosa*

Un último elemento de la reforma judicial de 1994 amerita también un examen: sus raíces y su significado en términos del sistema jurídico mismo. Como ya se dijo, el sistema jurídico mexicano experimentó un proceso de cambio acelerado, una “revolución silenciosa”, por así decirlo, como resultado de la liberalización económica y la reforma política.<sup>864</sup> Sin embargo, este proceso de cambio jurídico no se limitó a las reformas sustantivas y procesales, sino que puede alegarse que el sistema jurídico mismo se encontraba en un proceso propio de transición. Dicha transición ha inducido una mayor intervención de las reglas e instituciones jurídicas en la vida social, lo que implica una redefinición del papel mismo del derecho, el cual deja de ser un recurso meramente simbólico para convertirse en un instrumento de regulación más técnico y eficaz.<sup>865</sup> Dicho en otras palabras: el derecho debe no solamente “instituir”, sino también “regular”.<sup>866</sup>

Un análisis cuidadoso de eventos recientes en la vida pública mexicana (conflictos post-electorales a principios de los años noventa; la rebelión en Chiapas a partir de 1994; la huelga estudiantil en la UNAM en 1999-2000; el movimiento de los deudores de la banca a partir de 1995) muestra la existencia de poderosas fuerzas sociales que promueven un uso más intenso de los medios y las instituciones jurídicas, como los tribunales, para resolver conflictos que en épocas anteriores se habrían canalizado, de manera natural, hacia la arena política. La creciente orientación de las expectativas sociales hacia el derecho puede interpretarse como signo de la creciente autonomía del sistema jurídico frente al sistema político.<sup>867</sup>

<sup>864</sup> López Ayllón (1997a).

<sup>865</sup> López Ayllón y Fix-Fierro (2000), Fix-Fierro y López Ayllón (2001a y 2002).

<sup>866</sup> López Ayllón (1997a, cap. 5).

<sup>867</sup> Fix-Fierro y López Ayllón (2001a; 2002).

En relación con el Poder Judicial federal, la mayoría de las reformas entre 1917 y 1987 tuvieron, ya fuera el propósito de cambiar el procedimiento de nombramiento y los periodos de ministros, jueces y magistrados federales, o bien, el de ajustar la integración y la competencia de la Suprema Corte, a fin de permitirle manejar su pesada carga de trabajo.<sup>868</sup> Sin embargo, puede decirse que la reforma de 1987 inició una “transición judicial”, en el sentido de que introdujo al menos tres cambios que apuntan hacia una nueva dirección en la evolución de los tribunales. En primer lugar, dicha reforma transfirió a los Tribunales Colegiados de Circuito la resolución última de los llamados amparos de legalidad, es decir, aquellos que se refieren únicamente a la interpretación “correcta” de las leyes secundarias, descargando así a la Suprema Corte de este tipo de asuntos —la reducción de asuntos fue de unos 2 mil entre 1987 y 1988— y abriendo la puerta para una mayor especialización de la Corte en asuntos de constitucionalidad. Incidentalmente, la reforma le otorgó también a la Suprema Corte mayores facultades de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación, en particular la facultad de establecer nuevos tribunales y juzgados sin necesidad de reformar la respectiva ley orgánica. En segundo lugar, la reforma de 1987 definió lineamientos mínimos para la organización de los tribunales locales y el nombramiento de jueces y magistrados. En tercer lugar, se estableció el primer tribunal electoral. Este tribunal tenía facultades más bien débiles, pues no podía pronunciar fallos definitivos en la calificación de las elecciones federales, y en este sentido su intervención en las controvertidas elecciones de 1988 reveló sus graves limitaciones como órgano de resolución de conflictos político-electorales.<sup>869</sup> Sin embargo, constituyó un importante paso hacia la judicialización plena del proceso electoral que culminó menos de diez años más tarde, en 1996. En conjunto, los tres cambios apuntan hacia un proceso de profesionalización, tecnificación y especialización del sistema judicial, una tendencia que las reformas constitucionales de 1994 y 1996 llevaron más adelante.

Tanto la reforma judicial de 1987 como la de 1994, pero de manera especial esta última, utilizan una “tecnología jurídica” que revela un conocimiento de las tendencias contemporáneas en el derecho comparado. No es casualidad que varios miembros distinguidos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM estuvieran estrechamente vinculados con el diseño de ambas reformas. Como lo señalan Yves Dezalay y Bryant Garth, el Instituto es un centro académico que se ha dedicado a invertir en el “de-

<sup>868</sup> Fix-Fierro (1999a) y Cossío Díaz (2001a).

<sup>869</sup> Eisenstadt (1999).



recho puro”.<sup>870</sup> El Instituto ha tomado la ciencia jurídica más en serio que los profesores de derecho en general, y esto implica dar mayor importancia a las tendencias jurídicas en el extranjero y en el plano internacional. Así, podemos entender fácilmente de qué modo las ideas jurídicas cultivadas en el Instituto lograron considerable influencia en el momento que hubo necesidad de empezar a modernizar el sistema jurídico y de establecer nuevas instituciones, como las comisiones de derechos humanos. También se explica cómo es que varios miembros del Instituto ingresaron en el servicio público para contribuir a echar a andar estos cambios.<sup>871</sup> Por el contrario, la reforma de 1999, propuesta por la Suprema Corte, tenía propósitos que eran más bien de corto plazo y mostró un cierto grado de incompreensión de la evolución de la Corte hacia un tribunal constitucional de tipo europeo.

### III. UNA EVALUACIÓN DE LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO

Como ya se dijo, este apartado ofrece, de manera necesariamente impresionista y fragmentaria, una evaluación de la reforma judicial en México. Dicha evaluación se enfocará en los Poderes Judiciales federal y locales, por lo que no se incluirán en ella otros tribunales que se encuentran formalmente fuera de ellos.

#### 1. *Independencia y responsabilidad*

El de independencia judicial es, sin duda, un concepto complejo que comprende varias dimensiones, tanto internas como externas a la institución judicial. Lo mismo puede decirse del concepto de responsabilidad. Por tanto, aquí examinaremos solamente algunos aspectos de ambos conceptos, como el nombramiento de los jueces, la asignación de recursos financieros, y las vías de responsabilidad interna y externa existentes.

#### A. *Independencia*

Apenas hace falta decir que un régimen autoritario no ve con mucha simpatía el ejercicio de una independencia real por parte de los tribunales.

<sup>870</sup> Dezalay y Garth (1995, 25 y ss).

<sup>871</sup> Véase un tratamiento mucho más amplio del papel de los juristas académicos del IJJ-UNAM en el capítulo XIV en este volumen.

No es que dichos tribunales no tengan ninguna oportunidad de adoptar una posición propia en relación con los asuntos cuya resolución se les plantea, sino que el régimen buscará siempre vías, sutiles y no tan sutiles, que permitan limitar y contener de manera efectiva la independencia judicial, de modo que no obstaculice los intereses esenciales de la elite gobernante.

En otra parte hemos explorado el modo en que el régimen autoritario en México limitaba y manipulaba la independencia judicial.<sup>872</sup> Así, por ejemplo, los cambios en los periodos de nombramiento de los jueces y de las normas de competencia eran frecuentes. Además, los asuntos políticamente sensibles (como las elecciones) se habían excluido del examen judicial. Sin embargo, el Poder Judicial de la Federación en general, y la Suprema Corte en particular, gozaron de un grado efectivo de independencia y autoridad, aunque no siempre trataron de elevar el nivel de protección de los ciudadanos frente a los abusos del gobierno.<sup>873</sup>

Dicha independencia era posible, en parte, por la existencia de una carrera judicial informal que les permitía a los jueces permanecer en sus cargos por un periodo largo. Así, por ejemplo, aproximadamente la mitad de los ministros de la Suprema Corte que fueron nombrados después de 1944 y se retiraron antes de 1994, había realizado carrera dentro del Poder Judicial de la Federación, y posteriormente permanecieron en la Corte once años o más (el periodo presidencial es de seis).<sup>874</sup> Su permanencia contrastaba con la de otros ministros, quienes abandonaban la Corte al cabo de unos pocos años, ya fuera para retirarse o para ocupar cargos políticamente más atractivos, como los de senador o gobernador.

La situación de los Poderes Judiciales locales era distinta. La elección de un nuevo gobernador implicaba, usualmente, la sustitución de los magistrados y de la mayoría de los jueces. Claramente, el sistema del patronazgo político local comprendía también los cargos judiciales. En tales circunstancias, la independencia judicial no era más que una posibilidad teórica.

Las reformas constitucionales de 1987 y 1994 tenían el propósito de fortalecer la independencia interna y externa de los Poderes Judiciales federal y estatales. Por lo que se refiere al Poder Judicial de la Federación, la reforma de 1994 cambió las reglas relativas al nombramiento y los periodos de los ministros de la Suprema Corte. Entre 1928 y 1994, los ministros fueron nombrados por el Presidente de la República con la ratificación del Sena-

<sup>872</sup> Véase el capítulo VII en este volumen.

<sup>873</sup> Schwarz (1977).

<sup>874</sup> De acuerdo con una regla no escrita, el Presidente de la República hacía aproximadamente la mitad de los nombramientos de ministros de la Corte entre los integrantes de la carrera judicial.

do, de acuerdo con el modelo de los Estados Unidos. La edad límite para el nombramiento de los ministros era de 65 años y debían retirarse forzosamente al cumplir los setenta. A partir de 1995, el Presidente debe enviar una terna para cada una de las vacantes y corresponde al Senado hacer el nombramiento después de escuchar a los candidatos en audiencia pública. Ahora el nombramiento es por un periodo único de quince años.<sup>875</sup>

Las nuevas reglas tienen el propósito de desincentivar los nombramientos “políticos” y la utilización de la Corte como trampolín hacia otros cargos. La Constitución dispone en la actualidad que los candidatos a ser ministros de la Suprema Corte no hayan ocupado altos cargos públicos, como los de secretario de Estado, Procurador General de la República, diputado federal o senador, etcétera, en el año anterior a la designación.<sup>876</sup> Igualmente, los ministros no podrán ocupar ninguno de estos cargos durante un periodo de dos años después de su retiro de la Suprema Corte.<sup>877</sup>

Por lo que se refiere a los Poderes Judiciales de los estados y el Distrito Federal, la reforma constitucional de 1987 dispuso que los magistrados que fueran ratificados después de un primer periodo en su cargo no podrían ser removidos de él, salvo por causa de responsabilidad en términos del título respectivo de la Constitución.<sup>878</sup> Durante algún tiempo ocurrió con alguna frecuencia que se evadiera esta disposición en virtud de la no ratificación de los magistrados. Pero recientemente la Suprema Corte ha otorgado amparo a los magistrados locales que han sido privados de su cargo después de dos o más periodos, al determinar que en ese caso habían sido ratificados implícitamente y por ello no podían ser privados de sus puestos y que, en todo caso, toda resolución de no ratificación tendría que fundarse y motivarse.<sup>879</sup>

Además de las reglas anteriores, los estados han adoptados disposiciones similares a las de la Constitución Federal. Algunos estados están experimentando con diversas alternativas de “despolitización” de los nombramientos de magistrados del Tribunal Superior o Supremo Tribunal de Justicia; así, mediante la selección previa por el Consejo de la Judicatura sobre la base de los méritos profesionales de los candidatos (por ejemplo,

<sup>875</sup> Artículo 96 de la Constitución.

<sup>876</sup> Artículo 95, fracción VI, de la Constitución.

<sup>877</sup> Artículo 101 de la Constitución.

<sup>878</sup> Artículo 116, fracción III; artículo 122, C, Base Cuarta, fracción I, de la Constitución.

<sup>879</sup> Entre otras resoluciones similares, véase el amparo en revisión 2021/99. José de Jesús Rentería Núñez, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, vol. XIII, enero 2001, 497 y ss. Varios estados han adoptado el modelo federal y han dispuesto que los magistrados ocupen el cargo por un periodo único no renovable, haciendo una interpretación cuestionable de la Constitución federal y desconociendo las diferencias entre un tribunal constitucional y un tribunal ordinario.

Jalisco, México, Morelos y Sinaloa), inclusive eliminando por completo la intervención de los poderes Ejecutivo y Legislativo (así, por ejemplo, en el estado de Baja California), o a través de la selección alternada por los tres poderes (Guanajuato). Sin embargo, el cargo de magistrado no se ha convertido verdaderamente en parte de la carrera judicial en la medida de que todavía intervienen criterios políticos y discrecionales en el procedimiento de nombramiento. De este modo, los jueces de primera instancia no tienen un derecho efectivo a la promoción.<sup>880</sup>

Todas estas disposiciones implican una mejoría notable en comparación con la situación anterior y pueden contribuir efectivamente a fortalecer la independencia judicial externa. Sin embargo, la suerte de la independencia judicial podría depender más, en última instancia, de otros acontecimientos políticos. En este sentido, hay indicios de que el pluralismo político y la alternancia en el gobierno tienen un impacto mucho mayor en la independencia judicial que cualquier disposición constitucional o legal relativa a ella.<sup>881</sup> A partir de 1989, quince de las treinta y dos entidades federativas han experimentado ya un cambio de partido gobernante, pero prácticamente todas viven niveles mucho más altos de competencia electoral y una composición mucho más plural de sus poderes legislativos. Esto, por su parte, podría significar que la sustitución automática de los juzgadores estatales es cosa del pasado. Aún en los casos en que los poderes políticos están encargados de hacer los nombramientos, la selección de los magistrados podría obedecer en lo futuro a criterios mucho más equilibrados y profesionalmente orientados.

El establecimiento de una *carrera judicial formal*, tanto a nivel federal como en la mayoría de las entidades federativas, constituye también un importante paso hacia el logro de la independencia judicial interna. Tradicionalmente, los jueces inferiores eran nombrados, por periodos variables, por el tribunal de mayor jerarquía en su jurisdicción (la Suprema Corte a nivel federal y los Tribunales Superiores o Supremos Tribunales de Justicia a nivel local), los que también tenían facultades de disciplina y de destitución respecto de ellos.<sup>882</sup> Esto le confería al respectivo Poder Judicial un grado

---

<sup>880</sup> Fix-Fierro (1999b).

<sup>881</sup> Ramseyer (1994).

<sup>882</sup> Hasta 1994 existía una carrera judicial informal en el Poder Judicial de la Federación: los jóvenes reclutas ascendían la jerarquía de cargos judiciales hasta el cargo de secretario en la Suprema Corte, desde donde podían ser propuestos por un ministro para el nombramiento de juez y, más tarde, de magistrado. Una excelente descripción de los méritos y deficiencias de este sistema puede verse en Cossío Díaz (1996). En los estados había un sistema similar, pero mucho más precario.

apreciable de autonomía frente a los otros poderes, pero la independencia interna de los juzgadores, es decir, la independencia frente a sus superiores jerárquicos, podía verse gravemente comprometida. De ello hay abundantes pruebas y anécdotas. Sin embargo, no se requiere una alta dosis de imaginación para darse cuenta que ahí radica probablemente la principal causa para el desarrollo del clientelismo interno, reforzado por el hecho de que los jueces y otros funcionarios judiciales desarrollan buena parte de su carrera profesional en una sola institución.

La introducción de concursos de oposición para la selección y nombramiento de jueces locales y federales ofrece la posibilidad de cortar, o al menos debilitar, los lazos de dependencia interna. Los nuevos jueces sentirán, con razón, que no “deben” a nadie su designación, sino sólo a sus méritos personales. Desafortunadamente, carecemos de indicios ciertos sobre los impactos de este nuevo sistema de reclutamiento en el desempeño de los jueces.<sup>883</sup> Sin embargo, no hay que conceder excesiva importancia a los concursos. La independencia judicial puede verse afectada en otras formas, especialmente si el sistema de nombramiento es incapaz de asegurar la idoneidad personal de los candidatos, además de sus capacidades profesionales.

Otro componente importante de la independencia judicial en México se relaciona con la aprobación y el gasto del presupuesto asignado al Poder Judicial. A pesar de las disposiciones constitucionales que señalan que el órgano jurisdiccional de mayor jerarquía a nivel federal o local (o en su caso, el respectivo Consejo de la Judicatura) tendrán la facultad de elaborar el proyecto de presupuesto judicial para ser enviado directamente al órgano legislativo encargado de aprobarlo,<sup>884</sup> en la mayoría de los casos el presupuesto anual tiene que negociarse previamente con el Poder Ejecutivo. Sin embargo, en la medida en que el Poder Legislativo adquiera mayor independencia propia como resultado del creciente pluralismo político, el presupuesto judicial ya no dependerá tanto de la voluntad del Ejecutivo como lo ha sido en el pasado.

Ciertamente lo anterior significa escaso consuelo para los presidentes de tribunales que se ven forzados a negociar cada año sus presupuestos y por esta razón insisten cada vez más en la conveniencia de contar con una disposición constitucional que garantice al Poder Judicial un porcentaje fijo del presupuesto. De hecho, entre 2001 y 2002 se han presentado en el Congreso de la Unión no menos de tres iniciativas, a cargo de diputados del

<sup>883</sup> Pero véase el análisis ofrecido en el capítulo X en este volumen.

<sup>884</sup> Interesantemente, un 14 por ciento de los jueces entrevistados para el estudio de Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 147) tenía la percepción de que el Poder Judicial no tenía *ninguna* participación en la aprobación del presupuesto.

PRI y el PRD, que proponen otorgar al Poder Judicial de la Federación (y a los Poderes Judiciales locales) de un 2 a un 2.5 por ciento del presupuesto programable respectivo.<sup>885</sup> A primera vista, se trata de una buena idea, pero que, de ser aceptada, puede acarrear diversos inconvenientes. Por ejemplo, puede conducir a un crecimiento aún más desmedido de los tribunales federales (véase *infra*). Ésta y otras razones, como los cuestionamientos a la calidad y eficiencia de la justicia, hacen improbable la aprobación de la reforma en un futuro próximo.

El presupuesto judicial federal ha crecido de manera muy significativa desde comienzos de los años ochenta, y de manera muy especial desde mediados de la década de los noventa. Tal crecimiento sin duda ha influido positivamente en la independencia y autoridad del Poder Judicial. La Tabla 8.2 ofrece un panorama del presupuesto judicial federal a partir de 1970:

Tabla 8.2  
 PRESUPUESTO JUDICIAL FEDERAL  
 (1970-2002)

<i>Año</i>	<i>Nominal (nuevos pesos)</i>	<i>Constante nuevos pesos (1994)</i>	<i>% Presupuesto federal</i>	<i>Per capita</i>	<i>Por puesto judicial federal</i>
1970	109 736	141 161 035	0.15	2.9	1 094 272
1975	265 358	193 544 553	0.08	3.4	1 290 297
1980	1 000 017	237 623 021	0.06	3.6	1 231 207
1985	15 168 687	355 360 221	0.08	4.8	1 468 431
1990	257 000 000	427 476 548	0.13	5.3	994 131
1995	1 385 915 000	1 026 618 913	0.39	11.3	2 129 915
2000	6 723 350 703	2 076 389 963	0.56	21.3	2 974 771
2001	13 207 815 516	3 833 908 713	0.97	38.7	4 883 960
2002	14 700 610 906	4 089 182 450	1.00	40.6	4 908 982

FUENTE: Cálculo propio con datos de Cossío Díaz (1996) y el *Diario Oficial de la Federación*.

NOTA: El presupuesto per capita y por puesto judicial se expresa en nuevos pesos constantes (1994). Como puestos judiciales se contabilizaron todas las plazas de jueces de Distrito, magistrados de Circuito y ministros de la Suprema Corte en el año respectivo, pero se excluyó al Tribunal Electoral. La población para 2001 y 2002 fue estimada.

<sup>885</sup> La Constitución del Estado de Baja California (artículo 57) dispone que el Poder Judicial del Estado recibirá al menos dos por ciento del presupuesto respectivo, pero acto seguido anula prácticamente la garantía, pues el Poder Legislativo puede reducirlo si hay causa justificada. La Constitución del Estado de Jalisco (artículo 57) dispone que el presupuesto del Poder Judicial no podrá ser inferior al del año anterior, ajustado a la inflación.

De acuerdo con la tabla anterior, puede verse fácilmente que el presupuesto judicial federal se ha casi cuadruplicado, a precios constantes, desde 1995, crecimiento similar al que se observa en los veinticinco años anteriores. El presupuesto *per capita* y por puesto judicial ofrece una medida adicional del aumento presupuestal tomando criterios de comparación internos y externos al Poder Judicial.

En años recientes, también los Poderes Judiciales locales han visto crecer considerablemente sus recursos. La Tabla 8.3 ofrece datos sobre los presupuestos judiciales de las entidades federativas entre 1997 y 2001:

Tabla 8.3  
 PRESUPUESTO JUDICIAL TOTAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
 (1997-2001)

<i>Año</i>	<i>Nominal (N\$)</i>	<i>% Presu- puesto local</i>	<i>Variación porcentual año anterior</i>
1997	2 176 458 261	1.42	—
1998	3 300 189 521	1.41	+51.6%
1999	4 037 351 434	1.47	+22.3%
2000	4 900 193 744	1.30	+21.4%
2001	6 714 111 633	1.40	+37.0%

FUENTE: Sarre y López Ugalde (2002, anexos 6 y 7).

Según los datos anteriores, entre 1997 y 2001 los presupuestos judiciales de las entidades federativas se han incrementado de manera importante, llegando en algún caso hasta el 541 por ciento en términos nominales, con un aumento promedio del 190 por ciento.<sup>886</sup> Como porcentaje del presupuesto de egresos local, sin embargo, los presupuestos judiciales muestran una notable variación entre estados durante el periodo, aunque el promedio no llega al 1.5 por ciento y no ha variado en realidad.

A pesar del significativo aumento a los presupuestos judiciales locales, persiste una enorme disparidad con el presupuesto judicial federal. Vale la pena hacer notar que si bien en el año 2000 el presupuesto judicial sumado de *todas* las entidades federativas equivalía al 79 por ciento del presupuesto del Poder Judicial de la Federación, al año siguiente (2001) esa proporción se había reducido al 50 por ciento. Otra medida de las grandes diferencias pre-

<sup>886</sup> La inflación acumulada para el periodo no llegó a 40 por ciento.

supuestales entre los Poderes Judiciales federal y local lo da la comparación del presupuesto por puesto judicial: mientras que el presupuesto nominal por cada una de los 698 puestos judiciales del Poder Judicial de la Federación en el año 2000 fue de aproximadamente 9 millones 630 mil pesos, el de los Poderes Judiciales locales (3 mil 677 puestos, incluyendo jueces de paz, municipales y menores, jueces de primera instancia y magistrados) fue de un millón 361 mil pesos, es decir, una diferencia aproximada de 8 a 1 que se amplió con el notable aumento al presupuesto de los tribunales federales en 2001.<sup>887</sup>

Hasta el año 2000, todos los Poderes Judiciales locales, excepto cuatro, habían logrado incrementar sus ingresos propios a través de la administración del llamado “fondo auxiliar”, que les permite disponer de los ingresos generados por multas y otros depósitos en dinero relacionados con los procedimientos judiciales a su cargo, lo que cubre de un 10 a un 30 de sus necesidades presupuestales.<sup>888</sup> Además, en años recientes, los Poderes Judiciales también han recibido dinero del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Aunque se trata de una fuente menor de ingresos en comparación con lo que reciben por igual concepto las Procuradurías de Justicia, ha permitido a los Poderes Judiciales locales construir nuevos juzgados y mejorar y renovar su infraestructura, por ejemplo, mediante la sustitución del equipo de cómputo.<sup>889</sup>

## B. Responsabilidad

Se ha dicho que la independencia judicial es un concepto relativo, porque no puede ser separado de la idea de responsabilidad. Así, es de esperarse que un grado mayor de independencia y poder vaya acompañado de mecanismos de responsabilidad más desarrollados y efectivos. Tal parece ser el caso de México a partir de la reforma judicial de 1994. En este apartado, examinaremos brevemente los nuevos mecanismos para asegurar la responsabilidad de los jueces federales en lo individual y de la judicatura

---

<sup>887</sup> Véanse los datos sobre plazas judiciales locales para el año 2000 en Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 36-38). Si el cálculo se hiciera exclusivamente con las plazas de jueces de primera instancia y magistrados, el presupuesto por plaza judicial sería de 2 millones 460 mil pesos, aproximadamente.

<sup>888</sup> Solamente cuatro estados carecían del “fondo auxiliar” en 2000. El fondo se utiliza para varios propósitos, que van desde las remuneraciones adicionales para los funcionarios judiciales hasta la construcción de nuevos juzgados (Concha Cantú y Caballero Juárez 2001, 154 y ss.).

<sup>889</sup> Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 158).



en su conjunto, en el entendido de que en las entidades federativas se han producido cambios similares.

Antes de 1995, la Suprema Corte estaba encargada de la vigilancia y control de la conducta de los jueces federales.<sup>890</sup> Los ministros realizaban visitas a los diversos circuitos judiciales federales, con el propósito de inspeccionar directamente el funcionamiento de los tribunales, detectar cualquier irregularidad y recibir las quejas del personal judicial y de los abogados y litigantes. Dichas visitas se realizaban con grados muy variables de cuidado y rigor. Antes de 1989, no había ni siquiera reglas especiales para la realización de las visitas, de modo que éstas dependían decisivamente del carácter y las ideas personales de los ministros. Además de lo anterior, los jueces de Distrito y magistrados de Circuito rara vez eran objeto de medidas disciplinarias o de destitución por mala conducta, sino que gozaban de protección en la medida que formaban parte de la “clientela” de algunos ministros. Por lo regular, se les daría una nueva adscripción en otra ciudad u otro circuito.<sup>891</sup> En los casos más serios se les pedía discretamente la renuncia. De acuerdo con un exministro de la Suprema Corte, esta situación fue determinante para el establecimiento del Consejo de la Judicatura Federal en 1994.<sup>892</sup> Igualmente, en la plataforma electoral de 1994 del PAN se puede leer el siguiente diagnóstico:

Con el argumento de que el Poder Judicial es el garante último de la Constitución, y, por ende, no puede quedar sometido a otro poder, se ha generado una tendencia a la irresponsabilidad política y funcional de sus núcleos. Los controles internos de solvencia moral y capacidad subjetiva para desempeñar la función judicial son prácticamente inexistentes y dependen directamente

---

<sup>890</sup> Los ministros de la Suprema Corte solamente pueden ser sometidos a juicio político por el Congreso de la Unión.

<sup>891</sup> A diferencia de los jueces federales en los Estados Unidos, que por lo común son nombrados y adscritos a un tribunal en su estado de origen o residencia, los cambios de adscripción de los jueces federales en México han sido, y siguen siendo, bastante frecuentes. Sin embargo, antes de 1995, no había reglas explícitas sobre el proceso de adscripción y los jueces no podían impugnar esta resolución. Por tanto, los cambios de adscripción podían ser utilizados para hostilizar a los jueces incómodos o demasiado independientes. Se dice que uno de los ministros de la Corte nombrados en 1995 era un antiguo juzgador que fue hostilizado de esta manera porque se negó a seguir órdenes para resolver un asunto. Después de varios cambios, renunció a su cargo (Dezalay y Garth 1995, 31, nota 18, 74). *Cf.* la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 118 y siguientes, que contienen ahora disposiciones explícitas sobre los criterios para la primera adscripción así como para los cambios de adscripción. Tales resoluciones del Consejo de la Judicatura Federal pueden ser impugnadas ante la Suprema Corte.

<sup>892</sup> Carpizo (2000, 211 y s.).

del Pleno. Es necesario garantizar la autonomía del Poder Judicial de la Federación al mismo tiempo que se establecen disposiciones para obligar a los jueces al cumplimiento de su deber constitucional.<sup>893</sup>

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1995 creó un sistema de vigilancia que está más desarrollado desde un punto de vista profesional y técnico.<sup>894</sup> Así, se estableció la Visitaduría Judicial como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal.<sup>895</sup> El Visitador es designado por el Consejo, pero los visitadores son seleccionados mediante concurso entre los jueces de Distrito y magistrados de Circuito en funciones. Además, la Ley Orgánica contiene disposiciones explícitas y detalladas sobre el procedimiento y las formalidades que deben acompañar a una visita, como su periodicidad,<sup>896</sup> los registros y otros instrumentos de gestión interna de los tribunales sujetos a inspección, la tramitación de las quejas, los elementos que debe contener el informe de la visita, etcétera.

La Ley Orgánica contiene igualmente disposiciones explícitas y detalladas en relación con las medidas disciplinarias aplicables a los juzgadores y los servidores públicos judiciales.<sup>897</sup> De acuerdo con los informes del Consejo de la Judicatura Federal, las medidas disciplinarias parecen aplicarse de modo más frecuente, incluyendo la destitución y no ratificación de jueces y magistrados.<sup>898</sup> Así, entre 1995 y 1998, el Consejo resolvió no ratificar a nueve jueces de Distrito y dos magistrados de Circuito; solamente dos jueces fueron destituidos de sus cargos. Desafortunadamente, desde 1999 el Consejo no ha publicado datos detallados sobre las medidas disciplinarias aplicadas a jueces y magistrados. En su informe sobre una misión cumplida en México en 2001, el relator especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y los abogados señala que

---

<sup>893</sup> PAN (1994, 4).

<sup>894</sup> Los Poderes Judiciales locales, en especial los que cuentan con un Consejo de la Judicatura, han introducido disposiciones similares. Véase Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 105 y ss.).

<sup>895</sup> Artículos 98 y siguientes de la LOPJF.

<sup>896</sup> Las visitas “ordinarias” se realizan dos veces por año (LOPJF, artículo 101). Actualmente, solamente se realiza una visita presencial, mientras que la segunda se sustituye mediante un informe detallado que rinden jueces y magistrados. El Consejo ordena visitas especiales cuando está por resolverse la ratificación de algún juez o magistrado.

<sup>897</sup> Artículos 119 y siguientes de la LOPJF.

<sup>898</sup> De acuerdo con el artículo 97 de la Constitución, los jueces de Distrito y los magistrados de Circuito son nombrados por un periodo de seis años, al término del cual, si son ratificados o promovidos, pasan a ser inamovibles, y sólo pueden ser removidos por causa de responsabilidad.

entre las estimaciones que recibió se calcula que “la corrupción afecta en un porcentaje que oscila entre un 50 y un 70% del total de los jueces a nivel federal”, añadiendo que el Consejo de la Judicatura “nunca ha sancionado a un juez federal por corrupción” (párrafo 63). En su respuesta pública, la Suprema Corte de Justicia señala la evidente falta de congruencia y lógica de estas estimaciones, así como su vaguedad, pero desaprovecha la oportunidad de ofrecer información precisa sobre las sanciones disciplinarias a jueces y magistrados.<sup>899</sup>

¿Qué tan responsable es el Poder Judicial como institución ante otros órganos públicos? La sola idea de que los otros poderes pretendan inmiscuirse en sus asuntos internos provoca fuertes reacciones entre los funcionarios judiciales. Por ejemplo, tanto durante la campaña electoral como después de su elección como presidente, Vicente Fox mencionó repetidas veces su idea de que el Poder Judicial tiene que “rendir cuentas”. Con toda seguridad estaba pensando en mejores controles presupuestales y en la necesidad de mayor transparencia en el funcionamiento de los tribunales,<sup>900</sup> pero algunos juzgadores interpretaron sus declaraciones como un intento de controlar sus resoluciones, una posibilidad que rechazaron, con razón, como intolerable.

El nuevo Instituto Federal de Expertos de Concursos Mercantiles (IFE-COM), un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal encargado de seleccionar administradores expertos en procedimientos de quiebra, ofrece un buen ejemplo de los límites que la rendición de cuentas por el Poder Judicial tiene a los ojos de los mismos jueces. De acuerdo con la Ley de Concursos Mercantiles que lo creó, publicada en mayo de 2000, el Instituto estaba obligado a presentar informes semestrales de sus actividades al Congreso de la Unión. La Junta de Gobierno del Instituto sometió una consulta al Consejo respecto a si tal obligación era compatible con la independencia judicial. El presidente del Consejo, quien es al mismo tiempo presidente de la Suprema Corte, transmitió la consulta al Pleno en el mes de julio del mismo año. La Corte examinó el problema desde la perspectiva constitucional y concluyó, menos de tres meses después, que el Congreso carecía de facultades para establecer tal obligación para un Instituto que pertenece al Poder Judicial de la Federación. Por tanto, si el Instituto tenía la obligación de informar de sus actividades, debía hacerlo ante el Consejo y la Corte, aunque podía enviar una copia del informe al Congreso de

<sup>899</sup> SCJN (2002, 107 y ss.).

<sup>900</sup> De hecho, el ejercicio del presupuesto judicial es vigilado y controlado por la Auditoría Superior de la Federación, un órgano auxiliar de la Cámara de Diputados.

la Unión para su información.<sup>901</sup> La Corte examinó y resolvió esta cuestión sin un fundamento competencial explícito, apoyándose, en cambio, en sus facultades para resolver controversias dentro del Poder Judicial mismo, cuando no resulta evidente que hubiera una controversia de este tipo. Aunque la resolución de la Corte puede ser criticada desde un punto de vista jurídico,<sup>902</sup> también es claramente sintomática de la sensibilidad judicial respecto de la cuestión de la responsabilidad y la “rendición de cuentas”, en particular si consideramos que la Corte reaccionó con rapidez y vigor desusados contra una disposición legal más bien inocua y producto de una insuficiente reflexión.

Sin duda, la tendencia hacia una mayor responsabilidad y transparencia en el funcionamiento de los tribunales ha hecho importantes progresos en tiempos recientes. La Auditoría Superior de la Federación ha formulado repetidas observaciones a las prácticas financieras del Poder Judicial de la Federación.<sup>903</sup> En abril de 2002, el Congreso aprobó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>904</sup> De acuerdo con el artículo 7° de la Ley, todas las entidades obligadas —que incluyen al Poder Judicial de la Federación— tienen que poner a disposición pública la información relativa a su funcionamiento interno, tal como las facultades de sus órganos y dependencias, los salarios de sus servidores públicos, su presupuesto, etcétera. Además de esta obligación general, el Poder Judicial de la Federación tiene la específica de publicar todas las sentencias firmes que pronuncie, aunque las partes pueden objetar la publicación de sus datos personales.<sup>905</sup>

Respecto de lo que Mauro Cappelletti llama la “responsabilidad social” de los jueces, por la que se “rinde cuentas a los cuerpos o grupos sociales, y en última instancia, al pueblo”,<sup>906</sup> hemos mostrado la creciente exposición del Poder Judicial a los medios de comunicación y a la opinión pública. En parte como respuesta a esta exposición, el Poder Judicial mismo ha intenta-

---

<sup>901</sup> Varios 698/2000-PL. Ministro Genaro David Góngora Pimentel en su carácter de presidente del Consejo de la Judicatura Federal, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, vol. XII, octubre 2000, 382 y ss.

<sup>902</sup> Véase el análisis detallado de Cossío Díaz (2002, 155 y ss.).

<sup>903</sup> Véase, por ejemplo, la nota periodística “Detectan en SCJN pagos irregulares”, *Reforma*, 11 de septiembre de 2002, 1 A.

<sup>904</sup> Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicada en *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002.

<sup>905</sup> Artículo 8. En agosto de 2002, tres senadores pertenecientes diferentes partidos presentaron al Congreso una iniciativa de reforma a la ley que obligaría al Poder Judicial federal a publicar *todas* sus resoluciones.

<sup>906</sup> Cappelletti (1989, 79).

do mejorar la difusión de sus actividades. Para tales efectos, se han creado oficinas de relaciones públicas y de comunicación social. No obstante tales esfuerzos, el reconocimiento y la confianza públicos en las instituciones judiciales son bajos todavía, quizá debido a su anterior invisibilidad. Así, por ejemplo, en una encuesta de opinión reciente (2001), realizada por encargo de la Secretaría de Gobernación, la Suprema Corte ocupa el décimosegundo lugar en una lista de 18 instituciones en términos de confianza pública. Solamente 10.2 por ciento de los encuestados expresaron tener “mucho” confianza en el Corte, y el 25.8 por ciento señaló tener “alguna” confianza en ella.<sup>907</sup>

Parte de las dificultades que enfrenta la difícil relación entre los medios de comunicación y la judicatura se debe, en opinión de los jueces, a la profunda ignorancia de los reporteros y periodistas sobre el funcionamiento del Poder Judicial. Más aún, también se quejan de que, en asuntos penales, los medios llevan “juicios paralelos” que condenan de manera inapelable antes de que concluya el juicio formal, y también de que los abogados acostumbra a “litigar” en los medios, como modo de ejercer presión sobre los jueces para que dicten resolución favorable a sus intereses.<sup>908</sup>

No obstante lo anterior, la nueva política de apertura de la judicatura y las obligaciones que establecen las leyes de transparencia no significan todavía que las resoluciones y sentencias mismas se hayan vuelto “accesibles”, al menos desde el punto de vista de su contenido, aún para los juristas que conforman un público especializado. La Suprema Corte, por ejemplo, cultiva un estilo judicial poco amigable para el lector, incluso farragoso, que no siempre tiene pleno cuidado con el rigor y la consistencia de la argumentación.<sup>909</sup> Aunque la mayoría de sus resoluciones (no se publican todas) son ahora accesibles tanto en forma impresa como electrónica y a un costo razonable, no han sido todavía incorporadas a una discusión más amplia de las cuestiones públicas que abordan. Podría decirse incluso que las sentencias se publican, pero no son públicas. Quizá sea ésta una de las razones por las cuales no hay un análisis profesional sistemático de las sentencias judiciales, aunque también es cierto que muchos juristas mexicanos siguen cultivando ideas jurídicas tradicionales que no son de utilidad para que los jueces aborden y resuelvan los nuevos problemas que se les plantean.

<sup>907</sup> Véase *Este País*, México, núm. 137, agosto de 2002.

<sup>908</sup> *Cfr.* Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 221).

<sup>909</sup> *Cfr.* Cossío Díaz (2002, 139 y ss.).

2. *Eficiencia*

Varios cambios en los poderes judiciales mexicanos en años recientes pueden ser vistos a la luz de un concepto amplio de eficiencia. Aquí examinaremos brevemente los más importantes.

A. *Procesos de crecimiento*

La estrategia más importante utilizada por los Poderes Judiciales federal y de las entidades federativas para manejar sus crecientes cargas de trabajo y el inmemorial problema del rezago ha sido el establecimiento de nuevos órganos jurisdiccionales. La Tabla 8.4 ofrece un panorama del crecimiento en el número de órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación en relación con la población desde 1930:

Tabla 8.4  
 NÚMERO DE JUZGADOS DE DISTRITO Y TRIBUNALES  
 DE CIRCUITO EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN  
 (1930-2002)

Año	JD	TCC	TUC	Población (en miles)	Población/tribunales (en miles)		
					JD	TCC	TUC
1930	46		6	16 552	360		2 759
1940	46		6	19 653	427		3 276
1950	46	5	6	25 791	561	5 158	4 299
1960	48	6	6	34 923	728	5 821	5 821
1970	55	13	9	48 225	877	3 710	5 358
1980	92	21	12	66 846	727	3 183	5 571
1990	148	66	30	81 249	549	1 231	2 708
1995	176	83	47	91 120	518	1 098	1 939
2000	217	138	56	97 400	448	705	1 739
2001	252	154	60	99 100	393	644	1 652
2002	264	165	63	100 785	382	611	1 600

FUENTE: Cálculo propio con datos de Cossío Díaz (1996) y los *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-2002*.

NOTAS: La población para 2001 y 2002 es estimada. JD= Juzgados de Distrito. TCC= Tribunales Colegiados de Circuito. TUC= Tribunales Unitarios de Circuito.

La Tabla 8.4 claramente muestra el gran crecimiento en el número de tribunales. Entre 1990 y 2002, por ejemplo, el número de Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito se ha duplicado, prácticamente. Además, la relación con la población ha ido disminuyendo constantemente, en particular en lo que se refiere a los Tribunales Colegiados, mostrando así la medida en que la justicia se ha descentralizado en los últimos años. Sin embargo, como lo muestra la Tabla 8.5, si comparamos el número de tribunales con su carga de trabajo y el número promedio de asuntos al año, el cuadro se modifica un tanto:

Tabla 8.5  
 CARGA DE TRABAJO DE LOS TRIBUNALES FEDERALES  
 (1970-2002)

Año	JD			TCC			TUC		
	Órganos	Carga trabajo	Prom	Órganos	Carga trabajo	Prom	Órganos	Carga trabajo	Prom
1970	55	62 849	1 143	13	29 586	2 276	9	5 749	639
1980	92	82 040	1 302	21	37 142	1 769	12	8 448	704
1990	148	249 589	1 686	66	78 553	1 034	30	27 419	914
1995	176	170 947	977	83	112 684	1 358	47	30 770	655
2000	217	209 930	966	138	252 502	1 830	56	35 740	638
2001	252	251 621	998	154	267 686	1 738	60	38 987	650
2002	264	294 261	1 115	165	253 807	1 538	63	42 537	675

FUENTE: *Informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-2002*. La carga de trabajo de los Juzgados de Distrito incluye solamente amparos indirectos. La carga de trabajo de los Tribunales Unitarios de Circuito incluye solamente apelaciones en asuntos federales.

La Tabla 8.5 muestra una variación cíclica en el número promedio de asuntos de cada tipo de tribunal. Se puede ver fácilmente que a pesar del crecimiento significativo en el número de nuevos órganos jurisdiccionales, el número promedio de asuntos por tribunal es aproximadamente el mismo que en 1970. Si bien los tribunales cuentan con mayores recursos humanos, financieros y tecnológicos que les ayudan a manejar mejor sus crecientes cargas de trabajo respecto de las que tenían en 1970, también es cierto que los asuntos se han vuelto más complejos. Así, la estrategia de crecimiento no parece haber logrado más que mantener las cosas en un nivel similar al que

guardaban hacer treinta años, al menos por lo que se refiere a los Juzgados de Distrito y Tribunales Unitarios de Circuito.

En relación con los Poderes Judiciales de las entidades federativas, desafortunadamente carecemos de datos que nos permitan establecer una comparación similar entre cargas de trabajo y número de tribunales. Hay indicios, sin embargo, de que dichos Poderes Judiciales están llevando a cabo una estrategia de crecimiento similar, a fin de revertir décadas de crecimiento inexistente o muy modesto.<sup>910</sup>

### B. Consejo de la Judicatura

El intenso crecimiento del Poder Judicial de la Federación en los años ochenta y noventa empezó a generar un nuevo problema en el gobierno y la administración de los tribunales: la creciente complejidad de las tareas no jurisdiccionales y su interferencia con las propiamente jurisdiccionales en los órganos judiciales superiores, tradicionalmente encargados de la administración del Poder Judicial. Esto era especialmente cierto en el Poder Judicial de la Federación, en el que la administración cotidiana estaba a cargo del presidente de la Corte, quien junto con dos ministros más, electos cada año por el Pleno, conformaban la llamada Comisión de Gobierno y Administración.<sup>911</sup>

Las tareas administrativas en sentido amplio incluían no sólo la administración de los recursos financieros y humanos del Poder Judicial, sino también todas las actividades relativas a la designación, adscripción, promoción y disciplina de los juzgadores federales. A comienzos de la década de los noventa, las tareas no jurisdiccionales de la Suprema Corte se habían hecho muy diversas y complejas.<sup>912</sup> Prueba de ello es que después de 1988, la Corte empezó a expedir acuerdos relacionados con un buen número de cuestiones que hasta ese momento habían sido objeto de acuerdo informal entre los ministros.<sup>913</sup>

La creación de un Consejo de la Judicatura para el Poder Judicial de la Federación y los poderes Judiciales del Distrito Federal y catorce estados más significó la oportunidad de introducir una separación más clara entre las funciones jurisdiccionales y las administrativas. De acuerdo con el mo-

<sup>910</sup> *Cfr.* Concha Catnú y Caballero Juárez (2001, 123 y ss.).

<sup>911</sup> Cossío Díaz (1992, 116 y ss.).

<sup>912</sup> Cossío Díaz (1992, 97 y ss.).

<sup>913</sup> Cossío opina que era más bien una división entre dos grupos de ministros lo que llevó a la necesidad de expedir acuerdos escritos. Cossío Díaz (1996, 68 y ss.).



delo europeo,<sup>914</sup> los Consejos de la Judicatura se encargan primariamente de la administración de la carrera judicial como modo de fortalecer la independencia judicial, transfiriendo dichas funciones de una dependencia del Ejecutivo —el Ministerio de Justicia— al Poder Judicial.<sup>915</sup> En la mayoría de los casos, sin embargo, esos Consejos carecen de amplias facultades administrativas, las que, en cambio, sí han sido conferidas a los Consejos de la Judicatura de varios países latinoamericanos, lo que incluye a los establecidos en México, pero privando de ellas a los órganos judiciales superiores.

Las funciones de los Consejos de la Judicatura, especialmente las de tipo administrativo, resultan controvertidas; muchos funcionarios judiciales las perciben con sentimientos encontrados y sus opiniones al respecto están divididas. Así, por ejemplo, de acuerdo con un reciente estudio, 52 por ciento de 120 secretarios judiciales encuestados señaló que en el Poder Judicial federal se piensa más bien que el Consejo es un mecanismo de control que afecta su autonomía, mientras que sólo el 47 por ciento consideró que, en el ámbito del Poder Judicial, el Consejo es visto como una garantía de autogobierno y de independencia externa.<sup>916</sup> Sin embargo, es un hecho que la separación de las funciones jurisdiccionales y administrativas permite que éstas últimas se desarrollen de manera más técnica y profesional.<sup>917</sup> Inclusive los estados que carecen de Consejo de la Judicatura están intentando separar las funciones jurisdiccionales de las administrativas y, en general, racionalizar todas las tareas de gestión.<sup>918</sup>

Un producto accesorio de la racionalización administrativa ha sido el nivel más elevado de control que ahora se ejerce sobre las labores judiciales propiamente dichas. En este sentido, se están desarrollando sistemas de compilación de datos estadísticos, los cuales están siendo usados para medir y vigilar el desempeño y la productividad judiciales.<sup>919</sup>

Una consecuencia imprevista del establecimiento de Consejos de la Judicatura que poseen funciones administrativas muy amplias, ha sido el surgimiento de conflictos más o menos abiertos con los tribunales superiores respectivos. Hemos visto cómo se resolvió en 1999 el conflicto entre la Suprema Corte y el Consejo de la Judicatura Federal. Pero incluso en los casos

<sup>914</sup> Fix-Zamudio y Fix-Fierro (1996).

<sup>915</sup> Sobre la naturaleza y las funciones de los Consejos, véase también el Capítulo VI en este volumen.

<sup>916</sup> González Placencia (2002, 71).

<sup>917</sup> Algunos jueces de primera instancia de los estados que he tenido oportunidad de entrevistar señalan que el Consejo de la Judicatura está más pendiente de sus problemas y necesidades de lo que lo estaba anteriormente el Tribunal Superior de Justicia.

<sup>918</sup> *Cfr.* Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 54 y ss.).

<sup>919</sup> Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 54 y ss.).

en que se han evitado tales conflictos, el hecho de que el presidente de la más alta jurisdicción de que se trate lo sea, al mismo tiempo, del Consejo, ha promovido un nuevo tipo de dominio presidencial que no siempre está equilibrado, como antes, por los colegas del presidente en la judicatura.<sup>920</sup>

### C. Duración de los juicios y resolución alternativa de conflictos

Resulta interesante hacer notar que la reforma judicial en México no se ha enfocado a los caballitos de batalla de otras partes, es decir, la duración de los juicios y la llamada “resolución alternativa de conflictos” (RAC). Eso no significa que los procedimientos sean suficientemente rápidos (de hecho, según las encuestas de opinión, son demasiado lentos y complicados)<sup>921</sup> o que las alternativas no sean de utilidad. Lo que sucede es que a estas cuestiones no se les ha otorgado la prioridad que sí tienen la independencia y los recursos económicos. En su defensa, los jueces alegan que muchas veces el retraso se debe a los partes y no a los tribunales.

No obstante lo anterior, se están haciendo algunos esfuerzos por mejorar la rapidez de los juicios y por introducir los mecanismos de RAC en los tribunales<sup>922</sup> y la investigación empírica está empezando a abordar estas cuestiones. Así, por ejemplo, tenemos ahora alguna información relativa a la duración de los juicios para el cobro de deudas monetarias por los tribunales locales, la cual va de 16 a más de 40 meses.<sup>923</sup> Otro estudio reciente, esta vez relativo a los juicios ejecutivos mercantiles en los tribunales del Distrito Federal,<sup>924</sup> muestra una duración media de 223 días entre la presentación de la demanda y la sentencia y que otros 330 días son necesarios para iniciar el cobro de la deuda. El estudio concluyó también que las reformas aprobadas en 1996 para acelerar los procedimientos no tuvieron un efecto estadísticamente significativo. En cambio, al examinarse los factores que más contribuyen a la duración de los juicios, el estudio determinó que el

---

<sup>920</sup> Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 69 y s.) sostienen la afirmación contraria: que el “presidencialismo judicial” está desapareciendo, porque los presidentes de los Tribunales Superiores ya no pueden ejercer el poder de manera discrecional e ilimitada. Esto bien puede ser cierto respecto de los Tribunales Superiores, pero mi impresión es que el “presidencialismo judicial” ha encontrado nueva vida a través de la presidencia de los Consejos de la Judicatura. Pero, claro está, habría que examinar con más detalle caso por caso.

<sup>921</sup> Véanse en la revista *Voz y Voto* de julio de 1996 los resultados de una encuesta de opinión sobre la justicia en el Distrito Federal (Covarrubias y Asociados 1996).

<sup>922</sup> Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 196 y ss., 209 y ss.).

<sup>923</sup> Sarre y López Ugalde (2002, 34 y s.).

<sup>924</sup> Hammergren y Magaloni (2001).

más importante es el hecho de que la parte demandada comparezca a contestar la demanda, lo cual resulta lógico si consideramos que una proporción elevada de resoluciones se dictan en rebeldía y otra parte significativa concluye con un acuerdo extrajudicial entre las partes.<sup>925</sup>

### 3. Acceso

El acceso ha sido una cuestión relativamente descuidada en el campo de la reforma judicial en México, a pesar de que el problema del acceso a los tribunales es muy real para la mayoría de la población, la cual ha tenido que acudir, en cambio, a instituciones cuasi-judiciales como las comisiones de derechos humanos y otras similares.<sup>926</sup> No obstante, gracias al crecimiento en el número de órganos jurisdiccionales, los tribunales tienen una mejor distribución territorial que facilita efectivamente el acceso a ellos. En 1970, por ejemplo, los 55 Juzgados de Distrito estaban distribuidos en solamente ocho circuitos judiciales federales y tenían su sede en un total de 39 ciudades, de las cuales sólo 25 eran capital de un estado, es decir, había cinco estados en cuya ciudad capital no se asentaba ningún juzgado (Baja California, Coahuila, Guerrero, Sinaloa y Tamaulipas). Los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito solamente tenían su sede en ocho ciudades capitales. En 2002, en cambio, había ya 28 circuitos judiciales, dotados cada uno con una jerarquía completa de instancias jurisdiccionales. Para efectos de la comparación con 1970, podemos señalar que, en 2002, los 264 jueces de Distrito se hallaban ubicados en un total de 62 ciudades, de las cuales 31 eran las capitales de los estados, más el Distrito Federal.

A pesar de los cambios positivos acarreados por la mejor distribución territorial de la justicia, la mayoría de la población sigue excluida del acceso a los servicios jurisdiccionales, pues la barrera más importante se encuentra en la falta de acceso a la asesoría jurídica y en otros costos relacionados. En este sentido se ha logrado algún avance, al menos en el nivel federal.

Desde 1922, la defensoría pública federal ha estado a cargo del Poder Judicial de la Federación. A diferencia de las defensorías públicas en las entidades federativas, los defensores públicos federales han estado relativamente mejor pagados y sus cargas de trabajo han sido más razonables. En 1997 la defensoría federal se transformó en un organismo con autonomía técnica,

<sup>925</sup> Hammergren y Magaloni (2001, 54 y ss.).

<sup>926</sup> Por ejemplo, el monto promedio de una reclamación ante la Procuraduría Federal del Consumidor fue de unos 5 mil pesos en el año 2000, lo que significa que no vale la pena reclamar judicialmente cantidades inferiores a ésta. Fix Fierro y López Ayllón (2001b).

con el nombre de Instituto Federal de Defensoría Pública. La defensa en la materia penal se amplió a la fase de la averiguación previa y se creó la asesoría jurídica en las materias no penales del derecho federal. El Instituto selecciona a los defensores y asesores a través de concursos públicos. En diciembre de 2002, el Instituto contaba ya con un total de 509 defensores públicos (en 1998 eran 215) y 114 asesores jurídicos (no había ninguno en 1998). La siguiente tabla da una idea del rápido crecimiento en la demanda de tales servicios a partir de 1998:

Tabla 8.6  
 NÚMERO DE “ACCIONES” DE LOS DEFENSORES PÚBLICOS  
 Y ASESORES JURÍDICOS FEDERALES  
 (1998-2002)

Año	Defensa pública		Asesoría jurídica		
	Averiguación previa	Proceso penal	Orientación	Asesoría	Representación
1998	—	48 548	—	—	—
1999	57 930	50 979	2 428	889	991
2000	65 227	52 793	5 397	1 894	2 215
2001	66 994	55 378	6 993	2 847	2 935
2002	74 162	58 981	11 801	4 784	5 186

FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1998-2002*.

NOTA: En el rubro de asesoría jurídica, la orientación procede cuando el asunto no es competencia del Instituto, canalizándose al interesado a la institución competente. La asesoría corresponde a la elaboración de un dictamen técnico jurídico sobre la viabilidad de la intervención del Instituto. La representación implica el patrocinio legal pleno que se otorga al solicitante que cumple con los requisitos del caso.

La tabla muestra el notable crecimiento de los servicios ofrecidos por el Instituto. El número de acciones de asesoría jurídica se ha quintuplicado, casi, en menos de cinco años. Sin embargo, el Instituto cubre solamente una fracción muy pequeña de la demanda total. Por tanto, el problema tiene que resolverse fundamentalmente a nivel de los estados. Como ya se dijo, los defensores públicos en las entidades federativas son, en su mayoría, abogados recién egresados de las escuelas y facultades de derecho, los cuales tienen que ocuparse de una carga de trabajo imposible y reciben a cambio un salario ínfimo. Los jueces de los estados critican severamente la calidad del servicio que ofrece la defensoría pública local. Desafortunadamente, no

hay indicios de que se estén haciendo esfuerzos serios de reforma en ese ámbito institucional.<sup>927</sup>

4. *Recursos humanos*

¿Tiene el Poder Judicial en México los jueces que requiere para que rinda frutos la reforma judicial? No se trata aquí meramente de la cuestión de las capacidades personales y profesionales de los jueces, ni hablamos de proponer simplemente un perfil ideal al que deban conformarse a través de la formación y la selección adecuadas. Resulta bastante evidente que las nuevas expectativas que la sociedad mexicana está dirigiendo a los tribunales requieren jueces que se conduzcan de una manera más accesible, abierta y responsable. Pero entonces la pregunta relevante es si la reforma judicial está generando los incentivos apropiados no sólo para la formación y selección de los jueces que se necesitan ahora, sino también para su adecuado desempeño, dadas las restricciones organizacionales existentes. Antes de contestar esta pregunta, debemos echar una mirada a los perfiles personales y profesionales de los jueces federales. El cuadro 8.1 muestra el perfil profesional de los ministros de la Suprema Corte que han desarrollado una carrera judicial previa:

Cuadro 8.1  
 MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE CON CARRERA JUDICIAL  
 PREVIA EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
 (1984, 1993 Y 1996)

	1984 (N=26)	1993 (N=25)	1996 (N=11)
Carrera judicial	16 (60%)	13 (52%)	8 (73%)
Secretarios de la Suprema Corte	14 (54%)	12 (48%)	8 (73%)
Jueces de distrito	8 (31%)	8 (32%)	7 (64%)
Magistrados de circuito	11 (42%)	10 (40%)	7 (64%)
Antigüedad promedio	27 años	27 años	24 años

FUENTE: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (1984) y Poder Judicial de la Federación (1993; 1996).

<sup>927</sup> Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 204 y s.).

El Cuadro 8.1 muestra que el componente “judicial” de la Suprema Corte, es decir, el número de sus integrantes que han realizado carrera en el Poder Judicial de la Federación, se mantuvo relativamente inalterado entre 1984 y 1993, pero la reforma de 1994 lo incrementó visiblemente, pues un número mayor de los actuales ministros ha pasado por los diversos escalones de la carrera judicial que en anteriores composiciones de la Corte. Lo anterior resulta digno de notarse si se toma en cuenta que en ese periodo se dieron dos reformas importantes (1987 y 1994), que trataron de dar a la Corte un perfil más claro como tribunal de constitucionalidad de acuerdo con el modelo europeo,<sup>928</sup> así como la casi total sustitución de los ministros en dos ocasiones durante el mismo periodo.<sup>929</sup> Pero, ¿por qué habríamos de esperar un cambio en el perfil profesional de los ministros en respuesta a la especialización de la competencia de la Corte en asuntos de constitucionalidad?

Los estudiosos del derecho comparado han señalado varias razones, tanto políticas como institucionales, sobre por qué, en la tradición jurídica continental europea, los jueces ordinarios no están bien preparados para ejercer el control de la constitucionalidad. En la tradición continental, los jueces son servidores públicos de carrera que deben aplicar de manera estricta las leyes que aprueba el legislador. Tradicionalmente su papel se ha concebido de una manera neutral, apolítica y pasiva. Por tanto, para resolver las cuestiones de constitucionalidad, las que inevitablemente poseen un fuerte contenido político, se han establecido tribunales especiales integrados por jueces que no siempre son de carrera y que resultan seleccionados con la intervención de los poderes políticos.<sup>930</sup>

Es cierto que México tiene una tradición de más de 150 años en la práctica del control judicial de la constitucionalidad a través del juicio de amparo. Sin embargo, a pesar del prestigio que posee el amparo como instrumento efectivo para la protección de los derechos constitucionales de las personas, ha sido y sigue siendo un recurso con limitaciones significativas. Diseñado originalmente como un recurso rápido y sencillo, el amparo se ha convertido en un instrumento muy complejo y técnico que desempeña varias funciones, incluyendo la revisión de las sentencias de los jueces or-

<sup>928</sup> Cappelletti (1989, 136 y ss.).

<sup>929</sup> Entre 1984 y 1996, los ministros de la Suprema Corte fueron sustituidos dos veces casi por completo por retiro y renuncia. El presidente de la Madrid (1982-1988) hizo diecinueve nombramientos (73 por ciento de la composición de la Corte de entonces). El presidente Salinas de Gortari (1988-1994) hizo 11 nombramientos (42 por ciento). Después de la reforma de 1994, solamente dos ministros fueron designados nuevamente al cargo.

<sup>930</sup> Cappelletti (1989, 138, 142 y ss.).

dinarios (el llamado “amparo judicial”). De hecho, durante la mayor parte del siglo XX, la Suprema Corte enfrentó una “imposible tarea”, es decir, la de pronunciar la última palabra en los amparos judiciales, los que no implicaban una cuestión directa de constitucionalidad, sino solamente la interpretación o aplicación incorrectas de las leyes secundarias por el juez ordinario. Las enormes cargas de trabajo de la Corte tuvieron por consecuencia la elaboración de criterios de interpretación complejos y formalistas sobre los aspectos competenciales y procesales del amparo —con lo cual se intentó regular el acceso a este instrumento protector— descuidando, deliberadamente o no, el desarrollo de criterios suficientes sobre otras importantes cuestiones constitucionales. Como lo señala un ministro de la Suprema Corte, entonces magistrado de Circuito: “... en tanto que la función de ‘supremo intérprete y guardián de la Constitución’ permanecía sepultada y sofocada, bajo montañas de amparos de legalidad ... se ocultaban, o por lo menos se disimulaban las graves carencias y limitaciones prácticas de nuestro sistema de control constitucional”.<sup>931</sup> Por ello, las reformas judiciales de 1987 y 1994 tuvieron en parte el propósito de reorientar la función de la Corte hacia el desarrollo de una jurisprudencia constitucional más activa. La pregunta es si los jueces entrenados en la resolución de las cuestiones estrechas, técnicas y formalistas del amparo están bien preparados para abordar otro tipo de cuestiones constitucionales.

Al analizar las resoluciones de la Suprema Corte posteriores a 1995 surge la impresión general de que los ministros han tenido mayor éxito en reclamar más poder e independencia para la Corte y el Poder Judicial de la Federación que en el desarrollo de principios y criterios consistentes de interpretación constitucional. José Ramón Cossío ha observado agudamente que el empleo del concepto de “tribunal constitucional” se ha convertido en la justificación básica, pero un tanto vacía, de muchas de sus sentencias, especialmente en casos controvertidos. No es que dichas sentencias sean incorrectas. Con seguridad, la mayoría son acertadas desde el punto de vista constitucional, pero los ministros parecen formular sus resoluciones más por intuición que con apoyo en la teoría constitucional. El resultado es, en ocasiones, un conjunto algo desconcertante de resoluciones inconsistentes entre sí.

---

<sup>931</sup> Gudiño Pelayo (1991, 265). Cossío Díaz (2002, 114 y ss.) describe la teoría constitucional desarrollada por la Suprema Corte entre 1940 y 1994 como “minimalista”, queriendo decir con ello que la Corte redujo voluntariamente su propia capacidad de llevar a cabo un control constitucional efectivo.

Por lo que se refiere al nombramiento de los jueces federales inferiores, quizá sea prematuro evaluar plenamente los efectos del sistema de concursos sobre sus perfiles profesionales y personales, en parte porque el nuevo sistema no ha sido empleado de manera consistente.<sup>932</sup> Después de 1994, y como consecuencia de la reforma de 1999, el Consejo de la Judicatura Federal ha introducido algunos cambios en el procedimiento de selección y nombramiento. En el año 2000 se inició un programa de formación para candidatos a los cargos de jueces de Distrito y magistrados de Circuito. Se trata de un programa intensivo que dura siete meses y que comprende más de mil horas de actividades de formación y entrenamiento, incluyendo una gran variedad de cursos y actividades prácticas. El programa de formación tiene, en lo esencial, una orientación teórica, porque se parte de la hipótesis de que los candidatos ya poseen un conocimiento desarrollado de los aspectos prácticos de la función judicial.<sup>933</sup> Sin duda se trata de un paso en dirección a hacer los cursos un requisito obligatorio para el nombramiento. El Consejo ha decidido que el examen de admisión al programa de formación sea equivalente a la primera etapa del concurso de oposición según lo establece la ley, siempre que el candidato concluya satisfactoriamente todos los cursos y actividades prácticas.<sup>934</sup>

Quizá el cambio más preocupante en relación con el nuevo sistema de nombramientos sea la gran movilidad interna que se ha producido como consecuencia del acelerado crecimiento del Poder Judicial federal. La Tabla 8.7 muestra el número de nuevos nombramientos de jueces y magistrados que ha hecho el Consejo entre febrero de 1995 y diciembre de 2002:

---

<sup>932</sup> Señalando la “urgente necesidad” de nombrar jueces, el Consejo de la Judicatura Federal ha hecho algunos nombramientos con base en concursos de méritos, no de oposición. Sobre la carrera judicial federal, con abundantes y útiles datos cuantitativos, véase Báez Silva (2002).

<sup>933</sup> Báez Silva (2001, 38).

<sup>934</sup> Véase, por ejemplo, el Acuerdo General 24/2001, que fija las bases para el Décimo Concurso Interno de Oposición para la Designación de Magistrados de Circuito, y el Acuerdo General 25/2001, que fija las bases para el Quinto Concurso Interno de Oposición para la Designación de Jueces de Distrito, ambos del 25 de abril de 2001, consultables en <<http://www.cjf.gob.mx>>.



Tabla 8.7  
 NOMBRAMIENTOS DE JUECES DE DISTRITO  
 Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO  
 (1995-2002)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Tótal
Jueces de Distrito	28	62	60	0	97	85	80	78	490
Magistrados de circuito	14	52	32	11	97	70	44	67	387

FUENTE: Elaboración propia con datos tomados de la página Web del Consejo de la Judicatura Federal, <http://www.cjf.gob.mx>. e *Informe anual de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* 2002.

Excluyendo los once ministros de la Suprema Corte y los 22 magistrados electorales, a fines de 1995 había 472 puestos judiciales federales (176 jueces de Distrito y 296 magistrados de Circuito). A fines de 2002, este número se había elevado a 822 (264 jueces de Distrito y 558 magistrados de Circuito), un incremento del 74.1 por ciento. Durante el mismo periodo, sin embargo, se nombraron 490 jueces de Distrito (185.6 por ciento de su número total a fines de 2002) y 387 magistrados de Circuito (84.5 por ciento de su número total a fines del mismo año), ya fuera mediante concurso de oposición o a través de concurso de méritos, en razón de la urgencia de designar nuevos juzgadores.

En los concursos internos de oposición, los jueces de Distrito son seleccionados entre los secretarios de los distintos órganos jurisdiccionales, y los magistrados de Circuito provienen de las filas de los jueces de Distrito. Si bien los jueces de Distrito que ocupaban el cargo en 2002 tenían, en promedio, la misma experiencia en términos de antigüedad que sus homólogos de 1984 (véase *infra* Cuadro 8.2), la necesidad apremiante de nombrar magistrados de Circuito sí ha tenido por efecto una reducción en los requisitos de experiencia promedio de los candidatos. En uno de los concursos, por ejemplo, los candidatos a magistrados de Circuito requerían tener al menos un año de experiencia como jueces de Distrito. Sin embargo, el problema se agrava porque en la actualidad hay muchos más magistrados de Circuito que jueces de Distrito (más del doble), lo que significa, en última instancia, que no habría selección real para convertirse en magistrado de Circuito. En consecuencia, el proceso de selección de los jueces de Distrito se ha hecho todavía más urgente y frecuente.

La anterior situación se confirma por el hecho de que a comienzos del 2000, el Consejo de la Judicatura Federal convocó a un concurso de oposi-

ción libre, abierto a candidatos externos al Poder Judicial federal, para ocupar 50 plazas de jueces de Distrito, pero solamente fueron designados tres aspirantes externos.<sup>935</sup> A fines de 2002, el Consejo convocó nuevamente a dos concursos libres para nombrar jueces y magistrados, abiertos en particular a los magistrados de los otros tribunales federales y Poderes Judiciales locales, pero es improbable que a través de ellos ingrese al Poder Judicial federal un número elevado de aspirantes externos, quienes se encuentran naturalmente en desventaja frente a los candidatos que ya son miembros del Poder Judicial federal.

Como sucede en el caso de los ministros de la Suprema Corte, resulta conveniente buscar elementos adicionales que nos permitan identificar el nivel de cambio o de continuidad en el proceso de nombramiento y en las actitudes de los jueces federales. Por fortuna, contamos con algunos datos interesantes que pueden resultar de utilidad en este sentido. El Cuadro 8.2 muestra datos sobre los perfiles personales y profesionales de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito en 1984 y en 2002:

Cuadro 8.2  
 PERFILES PERSONALES Y PROFESIONALES  
 DE LOS JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO  
 (1984 Y 2002)

<i>Perfil personal y profesional de los jueces de distrito y magistrados de circuito</i>	<i>Jueces de Distrito</i>		<i>Magistrados de Circuito</i>	
	<i>1984 (N=97)</i>	<i>2002 (N=257)</i>	<i>1984 (N=87)</i>	<i>2002 (N=535)</i>
<i>Lugar de nacimiento</i>	20 entidades	28 entidades	25 entidades	31 entidades
Distrito Federal	16 (16.5%)	67 (26.0%)	9 (10.3%)	123 (23.0%)
Adscripción en lugar de nacimiento	20 (20.6%)	46 (17.9%)	11 (12.6%)	155 (29.0%)
Mujeres	6 (6.6%)	59 (23.0%)	5 (5.7%)	92 (17.2%)
<i>Edad</i>	44.8 años	42.3 años	50.9 años	50.8 años
Al ingreso en el PJJF	29.4 años	26.8 años	29.3 años	27.5 años
Al nombramiento como juez	40.4 años	39.8 años	39.5 años	39.3 años
Al nombramiento como magistrado			43.7 años	43.7 años

<sup>935</sup> Báez Silva (2002, 97).

EL PODER DEL PODER JUDICIAL Y LA MODERNIZACIÓN JURÍDICA...

<i>Perfil personal y profesional de los jueces de distrito y magistrados de circuito</i>	<i>Jueces de Distrito</i>		<i>Magistrados de Circuito</i>	
	<i>1984 (N=97)</i>	<i>2002 (N=257)</i>	<i>1984 (N=87)</i>	<i>2002 (N=535)</i>
<i>Ocupación del padre</i>		(N=162)		(N=90)
Jurista	11.3%	13.3%	12.6%	13.3%
Profesionista (todos)	22.3%	26.0%	31.0%	24.4%
Comerciante	28.7%	21.8%	21.8%	22.2%
Servidor público/ empleado	17.0%	26.0%	23.0%	30.0%
Trabajador/ artesano	10.6%	15.2%	8.0%	11.1%
Campesino/ agricultor	13.8%	9.0%	13.8%	11.1%
Empresario/ industrial	5.3%	1.2%	1.1%	0.0%
Otro	2.1%	0.6%	1.1%	1.1%
<i>Estudios de derecho</i>				
Número de escuelas	21	42	16	41
Egresados de escuelas públicas	90 (95.7%)	224 (87.8%)	84 (97.7%)	497 (93.1%)
Egresados de la UNAM	33 (34.5%)	70 (27.5%)	33 (38.4%)	182 (34.0%)
<i>Antigüedad</i>				
En el PJJ	15.1 años	15.2 años	21.1 años	23.6 años
Al nombramiento como juez	10.7 años	12.2 años	10.3 años	12.2 años
Al nombramiento como magistrado			14.1 años	16.6 años
En el cargo de juez	4.4 años	2.4 años	5.0 años	4.3 años
En el cargo de magistrado			7.1 años	7.0 años

<i>Perfil personal y profesional de los jueces de distrito y magistrados de circuito</i>	<i>Jueces de Distrito</i>		<i>Magistrados de Circuito</i>	
	<i>1984 (N=97)</i>	<i>2002 (N=257)</i>	<i>1984 (N=87)</i>	<i>2002 (N=535)</i>
<i>Carrera judicial</i>				
Oficial judicial	14 (14.4%)	83 (32.3%)	7 (8.0%)	122 (22.8%)
Actuario	41 (42.3%)	152 (59.1%)	40 (46.0%)	295 (55.1%)
Secretario en Juzgado de Distrito	49 (50.5%)	166 (64.6%)	48 (55.2%)	352 (65.8%)
Secretario en Tribunal de Circuito	58 (59.8%)	225 (87.5%)	43 (49.4%)	432 (80.7%)
Secretario en la Suprema Corte	78 (80.4%)	63 (24.5%)	66 (75.9%)	361 (67.5%)
Juez de Distrito			80 (92.0%)	524 (98.1%)
Ejercicio profesional fuera del PJJ	56 (57.7%)	137 (53.3%)	43 (49.4%)	309 (57.8%)

FUENTE: Elaboración propia con datos del Consejo de la Judicatura Federal, página Web: <<http://www.cjf.gob.mx>>, visitada en mayo y junio de 2002 y febrero y marzo de 2003; Presidencia de la República (1984) y Poder Judicial de la Federación (1989; 1993; 1996), así como los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1970-2002*.

En el cuadro anterior se observan claramente las continuidades y diferencias que se han producido en la carrera judicial durante este periodo de casi veinte años. Entre las continuidades más importantes podemos mencionar:

- *Edad*. La edad promedio de jueces y magistrados es muy similar, tanto en 1984 como en 2002, así como lo es la edad al producirse el nombramiento como juez y magistrado. En todo caso, disminuye un poco la edad promedio de ingreso al Poder Judicial
- *Origen socioeconómico*. Este dato se puede deducir, de manera aproximada, de la ocupación del padre, quien tradicionalmente es el sostén del hogar. Se observa que jueces y magistrados provienen principalmente de estratos medios y medios bajos. Llama la atención que la proporción de hijos de juristas no es muy alta y se mantiene constante en el periodo.

- *Antigüedad*. Al igual que la edad, la antigüedad promedio en el Poder Judicial es muy similar en las dos fechas; en todo caso, aumenta en más de dos años para los magistrados. Es de notarse que la antigüedad previa al nombramiento como juez o magistrado no disminuye sino que *aumenta*. Ello indica que, a pesar de la extraordinaria movilidad interna a la que hemos hecho referencia, jueces y magistrados no tienen en 2002, en promedio, menos experiencia dentro del Poder Judicial de la que tenían en 1984. No obstante, la antigüedad en el cargo de juez disminuye sensiblemente, tanto para los jueces en funciones como para los actuales magistrados que lo fueron. Esto se explica, como ya lo hemos indicado, por la existencia de más plazas de magistrados que de jueces. Como los primeros son nombrados de entre las filas de los segundos, la movilidad en el cargo de juez es mucho mayor.
- *Ejercicio profesional externo*. Resulta interesante observar que aproximadamente la mitad de los jueces y magistrados señalan haber realizado actividades profesionales distintas antes de su ingreso en el Poder Judicial. Si los datos son correctos, la proporción es similar en las dos fechas.

Entre los cambios más significativos podemos señalar los siguientes:

- *Lugar de nacimiento y de adscripción*. La tabla revela una mayor diversidad geográfica en el origen de jueces y magistrados, pues aumenta el número de entidades federativas de las que provienen. Al mismo tiempo, el número de juzgadores originarios del Distrito Federal se incrementa. Por otra parte, son una minoría los jueces y magistrados adscritos en sus entidades de origen, lo que demuestra la movilidad geográfica de los integrantes del Poder Judicial. Sin embargo, es de notarse que mientras la proporción respectiva de los jueces disminuye, en el caso de los magistrados aumenta hasta alcanzar casi 30 por ciento.
- *Género*. Se observa claramente un avance en el número de mujeres que ocupan cargos judiciales, aunque dicha presencia no parece haberse incrementado, en términos proporcionales, después de 1995, con la introducción de la carrera judicial,<sup>936</sup> y se encuentra todavía muy lejos del 48.7 por ciento de la matrícula que ya tenían las mujeres en las escuelas de derecho en 2001.<sup>937</sup>

<sup>936</sup> López Ayllón y Fix Fierro (2000, 247), con datos hasta fines de 1999.

<sup>937</sup> ANUIES (2001).

- *Estudios profesionales.* El número de escuelas de las que son egresados jueces y magistrados ha aumentado notablemente en casi 20 años, aunque no al ritmo de la creación de nuevos programas de licenciatura. Y si bien la gran mayoría proviene todavía de escuelas y facultades de derecho públicas, el número de egresados de las escuelas privadas va en aumento, lo cual es más notorio entre los jueces de Distrito en 2002. Si tomamos en cuenta que los integrantes del Poder Judicial requieren en promedio doce años para alcanzar el cargo de juez de Distrito, y si además consideramos que en los años noventa se produjo una verdadera explosión en el número de escuelas de derecho privadas,<sup>938</sup> podemos predecir razonablemente que en un plazo de diez a quince años aumentará de manera sensible la presencia de egresados de escuelas privadas en el Poder Judicial federal.
- *Carrera judicial.* Los cambios en la carrera judicial son también significativos.<sup>939</sup> Se advierte, en primer lugar, que la carrera judicial se ha hecho más estricta, en el sentido de que una proporción mayor de jueces y magistrados está recorriendo sus distintos peldaños, inclusive desde el puesto de oficial judicial que, de acuerdo con la ley, no es una de las categorías que integran la carrera judicial formal.<sup>940</sup> Por el otro lado, el porcentaje de jueces y magistrados que ha ocupado un cargo en la Suprema Corte de Justicia (por lo general, como Secretarios de Estudio y Cuenta) ha descendido dramáticamente, de modo que, en su mayoría, los jueces de Distrito ya *no* provienen de la Corte sino de los Tribunales de Circuito. Esto puede tener varias explicaciones. La más obvia se debe al gran crecimiento del Poder Judicial, lo que hace más difícil ocupar la mayoría de las nuevas plazas con funcionarios provenientes de la Suprema Corte, pero

---

<sup>938</sup> Según datos obtenidos de los informes estadísticos anuales de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), entre 1991 y 2001, el porcentaje de estudiantes matriculados en escuelas de derecho privadas aumentó del 17 al 45 por ciento. Véase también el capítulo XII en este volumen.

<sup>939</sup> Estos cambios se pueden detectar ya en el primero concurso de oposición interno para el nombramiento de jueces de Distrito realizado en 1996. Primeramente, el concurso dio oportunidad de concursar a muchos secretarios, especialmente de provincia, que conforme al sistema anterior quizá nunca la hubieran tenido, ya fuera porque no laboraban en la Suprema Corte o porque no tenían vínculos con los ministros. Sin embargo, de los 62 jueces designados en esa oportunidad, solamente diez (16 por ciento) eran secretarios en la Corte. El concurso favoreció también a los secretarios de órganos mixtos, es decir, no especializados, pues los exámenes se refieren a todas las materias jurídicas. Lo anterior se desprende de un informe estadístico interno del Instituto de la Judicatura Federal al cual se tuvo acceso.

<sup>940</sup> Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (1995), artículo 110.

también puede deberse a las funciones cada vez más especializadas que realiza la Corte, lo que dificulta que quienes las realizan compitan ventajosamente con quienes tienen una formación más general. En todo caso, el dato podría reflejar simplemente la pérdida de influencia y control de la propia Corte sobre la carrera judicial y, en el largo plazo, sobre las actitudes y opiniones de jueces y magistrados.

En resumen, se nos presenta así una mezcla de cambio y continuidad, de mayor diversidad y uniformidad, es decir, un panorama de transición cuyas consecuencias últimas no se alcanzan a vislumbrar todavía.

Un interesante estudio empírico realizado recientemente en el Instituto de la Judicatura Federal<sup>941</sup> ofrece también un cuadro mixto de cambio y continuidad en las actitudes judiciales. Utilizando dos modelos de la función judicial, una definida en términos tradicionales (Poder Judicial “débil” o “formal”) y otra referida al Estado constitucional democrático (Poder Judicial “fuerte” o “sustantivo”), el estudio trata de identificar las actitudes y opiniones con las que estarían más de acuerdo los jueces y magistrados federales, a través de las respuestas a un cuestionario que proporcionaron 120 secretarios de todas las categorías judiciales. Tales actitudes y opiniones se refieren a cuatro elementos de la función judicial (imparcialidad, independencia, principio del juez natural y unidad de la jurisdicción, responsabilidad) tanto en sus dimensiones internas como externas.<sup>942</sup>

El principal resultado es que entre los juzgadores federales habría un mayor grado de identificación con el polo “formal”, “débil” o “conservador” (53.3 por ciento de la muestra), respecto del polo “sustantivo”, “fuerte” o “innovador”. Resulta notable que no se haya encontrado una relación estadísticamente significativa entre estas actitudes y variables tales como el género, el estado civil, la antigüedad, la formación, etcétera, de los secretarios encuestados. Esto podría significar que tales variables no son un obstáculo para el cambio de las actitudes judiciales. Sin embargo, concluye el autor del estudio, si no se toman en cuenta

los obstáculos que puede generar una concepción legalista de la función jurisdiccional, un juez dependiente a la vez de su “moral” y de su condición de funcionario subordinado y un arbitrio judicial no acotado, el modelo de profesionalización que se ha intentado en los últimos años generará resultados limitados.<sup>943</sup>

<sup>941</sup> González Placencia (2002).

<sup>942</sup> González Placencia (2002, 63 y ss.).

<sup>943</sup> González Placencia (2002, 80).

En resumen, las actitudes judiciales parecen encontrarse igualmente en un estado de transición entre los dos paradigmas apuntados.

Por lo que se refiere a los Poderes Judiciales de las entidades federativas, hasta 2000 todos ellos (con excepción de cuatro) habían establecido sus propios centros e institutos de formación y capacitación judicial.<sup>944</sup> En algunos estados, los cursos en dichos centros e institutos son obligatorios como requisito para acceder al cargo de juez. Varios estados han firmado convenios de cooperación con las facultades de derecho locales. Una modalidad de cooperación implica la participación de los jueces y funcionarios judiciales en programas de maestría y otros de posgrado organizados por las universidades locales y otras instituciones de educación superior.<sup>945</sup>

La carrera judicial como nuevo sistema para la selección y nombramiento de los jueces tiene un lado positivo visible: hace al Poder Judicial más abierto, más meritocrático, más independiente y responsable. Al mismo tiempo, resulta dudoso que los programas de formación y capacitación puedan tener éxito pleno en el fomento de una nueva mentalidad entre los jueces y de una reflexión profunda sobre el papel de la función judicial en la sociedad. Estos programas se encuentran en sus inicios, y en este sentido apenas han comenzado a incorporar nuevas ideas y nuevos métodos diseñados específicamente para las necesidades de la judicatura.<sup>946</sup> Los programas de formación que meramente reproducen los métodos tradicionales de la enseñanza del derecho difícilmente contribuirán al surgimiento de una mentalidad judicial distinta.

Por último, hay un tema que no es irrelevante en relación con los incentivos para acceder a la función judicial y los mecanismos de selección correspondientes: el de los salarios judiciales. Junto con el mejoramiento en los presupuestos judiciales se ha observado un incremento notable en las percepciones de jueces y magistrados, tanto federales como locales. Como consecuencia de ello, en el nivel federal y en algunos estados, los salarios judiciales son en la actualidad bastante atractivos en comparación con el nivel medio de percepciones de los servidores públicos en México.<sup>947</sup> Ello generará, sin duda, mayor competencia entre los jóvenes más capacitados para ingresar en la judicatura.

<sup>944</sup> Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 10, 277).

<sup>945</sup> Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 10, 277).

<sup>946</sup> *Cfr.* Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 278).

<sup>947</sup> Según informa Báez Silva (2002, 115), a fines de 2001 la remuneración neta mensual de un magistrado de Circuito iba de unos 93 mil a 126 mil pesos; la de un juez de Distrito, de 77 mil a 93 mil pesos; la de secretarios de juzgados y tribunales, de 27 mil a 35 mil pesos. Sobre las percepciones judiciales locales, que son muy variables, véanse los datos en Sarre y López Ugalde (2002, anexos).



Más allá de la formación, la capacitación y los salarios judiciales, el obstáculo más importante para el surgimiento de la nueva mentalidad se encuentra en los incentivos que existen para que los jueces tomen resoluciones que no “solucionan” los conflictos. Tales incentivos derivan, como ya se dijo repetidamente, de las cargas de trabajo, las rutinas internas y el comportamiento de los abogados.

#### IV. ¿HACIA DÓNDE VA LA REFORMA JUDICIAL EN MÉXICO?

A partir de lo que se ha explicado en los apartados previos, debería resultar bastante evidente que el proceso de la reforma judicial en México no ha sido, principalmente, el resultado de presiones externas o de la intervención de instituciones internacionales, las cuales, de hecho, no han desempeñado un papel significativo hasta ahora. Por el contrario, se ha tratado de mostrar que sus raíces son más profundas. Esto es, al mismo tiempo, una fuente de debilidad y de fortaleza de la reforma misma.

Es una fuente de debilidad en la medida en que el proceso de reforma no ha procedido sobre la base de un análisis empírico riguroso, ni se ha beneficiado de un enfoque sistemático. En un cierto sentido, ha sido un proceso aleatorio que se deriva de otras transformaciones. Por tanto, ha carecido de un impulso dirigido por un grupo definido de estrategias e interesados en la reforma. Sin embargo, la idea central detrás de la iniciativa de diciembre de 1994 del presidente Zedillo fue, y sigue siendo, correcta en lo esencial, es decir, que el proceso de cambio político y económico requiere una segunda ola de reformas que tengan por objetivo lograr la consolidación de las instituciones a través del derecho.<sup>948</sup> Esta es la razón por la cual el concepto de “Estado de derecho” se presentó de manera tan prominente en el *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*,<sup>949</sup> y aunque no aparece de manera destacada en el Plan del nuevo gobierno, no hay duda de que el apego a la legalidad es la única fuente sólida de legitimidad, una vez que la legitimidad revolucionaria, y los beneficios que permitió dispensar durante mucho tiempo, han quedado, según parece, definitivamente enterrados.

La reforma judicial de 1994 pretendía ser un primer paso en esta dirección, pero la crisis financiera de 1995 reorientó los impulsos reformistas del nuevo gobierno hacia metas más urgentes. No obstante, como hemos visto, dicha reforma inició una nueva dinámica en otras partes. A largo plazo, su

<sup>948</sup> Véase también CIDAC (1994, cap. 1).

<sup>949</sup> SHCP (1995, cap. 2).

impacto será más profundo y duradero de lo que parece a primera vista. Si es cierto que la reforma judicial en México responde de algún modo a las demandas y expectativas sociales, y no sólo a los intereses de las elites académica, política y jurídica, entonces podemos tener certidumbre de que el proceso de reforma continuará, aunque a su propio ritmo y según su propia lógica.

¿Qué falta por hacer? ¿Cuál es la probabilidad de que se haga? En relación con la primera pregunta, no es difícil proponer una lista de asignaturas pendientes para la reforma:

- Acceso a la justicia
- Rendición de cuentas y transparencia
- Reforma procesal, incluyendo medios alternativos
- Relación entre tribunales federales y locales a través del amparo judicial
- Enseñanza del derecho, incluyendo la formación judicial
- Profesión jurídica

A los tres primeros temas ya nos hemos referido brevemente en apartados anteriores. En cambio, la relación entre los tribunales federales y locales amerita un breve comentario porque puede convertirse en un destacado tema para la reforma judicial en el futuro próximo. Como ya se dijo, a través del amparo los tribunales federales pueden examinar las resoluciones de los tribunales de las entidades federativas, y un porcentaje significativo de ellas, aunque no precisado, lo es. Sin embargo, la situación presente es insatisfactoria para los jueces federales y estatales. Los primeros se quejan de las crecientes cargas de trabajo y señalan que, al corregir los errores cometidos en sus sentencias, están haciendo el trabajo de los jueces locales. Estos últimos, a su vez, también manifiestan numerosas quejas, que van desde el reducido porcentaje de amparos contra sus resoluciones que presuntamente se otorgan, y la baja en calidad (y la creciente inconsistencia) en las sentencias federales.<sup>950</sup> Por tanto, alegan que ha llegado el momento de recuperar la autonomía de que los privaron los tribunales federales a fines del siglo XIX.

Por desgracia, hasta ahora la discusión sobre esta cuestión no se ha basado en información empírica sólida y en el análisis sistemático de las soluciones viables. Claramente, tanto los jueces federales como locales hablan

---

<sup>950</sup> Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 164 y s.). Véase el capítulo XI en este volumen.

a partir de sus propios intereses, pero existen también otros intereses relevantes, como los de los abogados, sus clientes, y la sociedad en general. Así, por ejemplo, un reciente sondeo realizado por el periódico *Reforma* entre abogados, despachos y barras de 23 estados, muestra que la gran mayoría de los entrevistados (86 por ciento) está de acuerdo con la situación actual, mientras que sólo una pequeña minoría desearía que se restrinja o se suprima el amparo contra resoluciones judiciales locales.<sup>951</sup>

En consecuencia, si las soluciones radicales no son posibles ni deseables, entonces México debería aspirar a lograr una organización judicial en la que el grueso de los asuntos sea tramitado de manera eficiente y justa por los Poderes Judiciales estatales, como sucede en los Estados Unidos, mientras que los tribunales federales, además de conocer de los asuntos federales ordinarios, ejercerán únicamente un control selectivo de las resoluciones judiciales locales. Ello requerirá, sin embargo, que la sociedad considere a los Poderes Judiciales locales, y a la profesión jurídica, como instituciones legítimas y eficaces. Otra consecuencia importante de la problemática del amparo judicial es que la reforma judicial ya no puede plantearse como asunto interno que cada Poder Judicial puede resolver para sí, sino que plantea la urgente necesidad de diseñar soluciones que incluyan de manera integral al plano federal y al local.<sup>952</sup>

Las dos últimas asignaturas también ameritan un breve examen, porque por lo regular no forman parte de la actual discusión sobre la reforma judicial. No obstante, fácilmente se puede argumentar que ambas tienen consecuencias importantes para ella.<sup>953</sup>

En México, la enseñanza del derecho sigue siendo muy tradicional. En términos generales, se ha estancado, reproduciendo modelos teórico-jurídicos del siglo XIX. La mayoría de los profesores no actualiza sus conocimientos y rara vez están familiarizados con los métodos de enseñanza más modernos. Según diversos observadores, la enseñanza del derecho era bastante satisfactoria hasta los años sesenta y principios de los setenta, cuando la matrícula en las universidades públicas empezó a crecer de manera masiva, lo que se tradujo en un marcado declive en la calidad de la enseñanza.<sup>954</sup>

¿Hasta qué punto las deficiencias de la enseñanza del derecho afectan el desempeño del Poder Judicial? No lo sabemos a ciencia cierta, pero pode-

<sup>951</sup> Los datos están tomados de Serna de la Garza (2003, 275).

<sup>952</sup> Véase también el capítulo XI en el presente volumen.

<sup>953</sup> Ambos temas se examinan de manera más actualizada y amplia en los capítulos XII y XIII en este volumen.

<sup>954</sup> López Ayllón y Fix-Fierro (2000).

mos suponer que si no se superan esas deficiencias, dicha enseñanza difícilmente aportará algo a la construcción de una judicatura más abierta y responsable. En el mejor de los casos, la institución judicial misma tendrá que utilizar sus instrumentos internos de formación y capacitación como medio para homogeneizar el nivel de conocimientos de sus servidores y tratar de reemplazar los modelos jurídicos caducos absorbidos por los estudiantes durante su paso por la escuela de derecho. Por tanto, hay razones sólidas para creer que la reforma judicial (y en general un Estado de derecho moderno de tipo occidental) tienen mucho que ganar de una reforma a la educación jurídica. Pero esto es más fácil de decir que de hacer.

Tómese en cuenta, por ejemplo, que la de derecho es la carrera más cursada por los estudiantes mexicanos (unos 190 mil en el año 2001, por encima de contaduría y administración de empresas).<sup>955</sup> El número de escuelas de derecho, especialmente las pequeñas escuelas privadas, ha explotado durante los años noventa. El número de planteles en que se imparte la carrera pasó de 118 en 1991 a 506 en 2001.<sup>956</sup> Si bien dichas escuelas requieren algún tipo de reconocimiento oficial a fin de poder expedir títulos profesionales, en la realidad no hay control sobre los contenidos y la calidad de la enseñanza que ofrecen. No hay nada equivalente a un examen de la barra, de modo que un título universitario (y en ocasiones ni eso) basta para tener acceso a la profesión.

En cambio, resulta más sencillo alegar la necesidad de la reforma de la profesión jurídica en relación con la reforma judicial, porque el comportamiento de los abogados tiene un impacto directo en el desempeño judicial.<sup>957</sup> Los jueces mexicanos se quejan de que los abogados son, en ocasiones, el principal obstáculo para el adecuado funcionamiento de los tribunales. En este sentido mencionan sobre todo su falta de capacidad profesional y muchas de sus prácticas cuestionables, como el uso de la prensa para ejercer presión sobre los juzgadores. Así, por ejemplo, una mayoría de los jueces civiles y penales entrevistados para el estudio de Concha y Caballero pensaba que la formación y el desempeño de los abogados era “regular” o “malo”, sobre todo en la materia penal.<sup>958</sup>

¿Cuál es la razón de la que la educación y la profesión jurídicas se hayan dejado de lado en el contexto de los profundos cambios introducidos en los sistemas jurídico y judicial en las dos últimas décadas? ¿Por qué la reforma de la enseñanza y del ejercicio profesional del derecho está ausente de la

<sup>955</sup> ANUIES (2001).

<sup>956</sup> ANUIES (2001).

<sup>957</sup> Véase el capítulo XIII en este volumen.

<sup>958</sup> Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 188, 215 y ss.).

agenda pública? Una respuesta posible podría encontrarse en el carácter autónomo de ambas. Como ya se dijo, las escuelas de derecho, ya sea que pertenezcan a universidades públicas o privadas, tienen que cumplir con algunos requisitos no muy exigentes para obtener reconocimiento oficial y el derecho de expedir títulos profesionales. Pero aparte de estos requisitos, gozan de un amplio grado de autonomía para decidir el tipo y la calidad de la enseñanza que impartirán. Por su parte, la profesión jurídica, o al menos los abogados postulantes, no constituyen una profesión altamente regulada, ni por el gobierno ni por las asociaciones profesionales. Más aún, debido a su posición menos visible, los abogados parecen haber logrado desviar la atención respecto de su desempeño profesional. Si el caso se pierde, el “delincuente” sale libre o el “inocente” va a la cárcel, la impresión que se crea, sobre todo por obra de los medios de comunicación, es que el juez es el culpable. Finalmente, el carácter fragmentario y no sistemático de muchas de las reformas han puesto efectivamente a la educación y a la profesión jurídicas fuera de sus objetivos más inmediatos y urgentes.

Por lo que se refiere a los abogados, la discusión sobre la colegiación obligatoria como medio para controlar su conducta y desempeño se reproduce de manera cíclica. Así, por ejemplo, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, ha debatido en varias ocasiones el asunto (en los años treinta, sesenta y noventa). Aunque no se ha llegado a una conclusión definitiva, los abogados que concuerdan con este cambio están conscientes de que no será una panacea para los males que aquejan a la profesión.<sup>959</sup> Si por alguna razón esta propuesta se convirtiera en un tema destacado de la agenda pública, es posible que tal cambio no provocara tanta resistencia, considerando que la organización profesional no es fuerte y que muchos abogados verían con buenos ojos una regulación más estricta.

Las circunstancias arriba mencionadas, así como la trayectoria seguida por la reforma judicial misma hasta ahora, tienen consecuencias importantes en la respuesta que se dé a la cuestión del futuro de la reforma. El nuevo paisaje político, en el que ningún partido tiene mayoría en el Congreso (y ello no se modificará en un futuro próximo), así como el hecho de que el Poder Judicial mismo se ha convertido en un actor importante, permiten aseverar que no hay una alta probabilidad de que se realicen nuevamente cambios radicales como los de la reforma de 1994. Por tanto, más bien son de preverse cambios pequeños, paulatinos, dependiendo de las circunstancias prevalecientes.<sup>960</sup>

<sup>959</sup> Barra Mexicana Colegio de Abogados (2002, 61 y ss., 78).

<sup>960</sup> Al momento de escribir estas líneas, hay varias iniciativas de reforma legal y constitucional sobre el Poder Judicial pendientes de discusión y resolución en el Congreso de la Unión.

A final de cuentas, lo que están en juego es menos el éxito de la reforma judicial en sentido estricto que una redefinición del papel de los tribunales en la sociedad. En un ambiente democrático, son las expectativas y demandas de la sociedad las que, en el mediano y largo plazos, influirán decisivamente en el alcance de la reforma judicial. Es la situación actual la que parece tan ambigua y contradictoria.

Si bien la sociedad mexicana exige y espera justicia sustantiva, real, no solamente formal, los incentivos que enfrentan jueces y abogados no se han modificado en lo fundamental y no favorecen, al menos por ahora, que se logre tal justicia. La sociedad exige y espera también que los tribunales se conviertan en “guardianes de las promesas democráticas”,<sup>961</sup> pero al mismo tiempo les niega su confianza y apoyo, según indican las encuestas. ¿Es esto un motivo para el pesimismo? Ciertamente no. Recientemente hemos experimentado otros cambios, como el fin pacífico del régimen del PRI, lo que hace diez o veinte años parecía casi imposible, y en poco tiempo hemos llegado a darlo por sentado. ¿Por qué habría de ser distinta la reforma judicial?

## V. EPÍLOGO EN 2019

Dieciséis años después de redactados los apartados que anteceden a este epílogo, algunas de las tendencias esbozadas anteriores han continuado (como el crecimiento y la especialización del Poder Judicial de la Federación), pero también ha habido otros cambios en materia de reforma judicial. Si retomamos la lista de cambios pendientes, conforme al apartado anterior, veremos que en algunos ha habido reformas y transformaciones significativas:

- *Reforma procesal*: se ha iniciado a gran escala con la reforma que introdujo, en 2008, el sistema penal acusatorio, el cual se encuentra plenamente en vigor en toda la República desde 2016, apoyado en una legislación procesal uniforme, esto es, el Código Nacional de Procedimientos Penales que está acompañada por otros cuerpos legislativos uniformes relacionados con medios alternativos, la ejecución de sanciones penales y el sistema integral de justicia penal para adolescentes.<sup>962</sup> Es de mencionarse también que a fines de

<sup>961</sup> Garapon (1996).

<sup>962</sup> El CNPP se publicó en DOF de 5 de marzo de 2014 y cuenta ya con reformas. Los otros tres ordenamientos nacionales (una nueva categoría legislativa en nuestro orden jurídico) son la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en

2018 concluyó el proceso político y legislativo que llevó a la transformación de la Procuraduría General de la República en el organismo constitucional autónomo denominado Fiscalía General de la República.<sup>963</sup> También se ha iniciado la aplicación de la oralidad en los juicios mercantiles y del mismo modo podemos considerar significativa la reforma, tanto orgánica como procesal, que traslada la justicia laboral, de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a los respectivos Poderes Judiciales, y cuya legislación reglamentaria se encuentra en proceso de aprobación.<sup>964</sup>

- *Formación judicial*: el Poder Judicial de la Federación, y en menor medida los poderes judiciales locales, han emprendido un esfuerzo considerable de formación y capacitación de los servidores públicos judiciales, especialmente a partir de la reforma en materia de amparo y derechos humanos de junio de 2011, esfuerzo que, con el tiempo, puede traducirse en una justicia menos formal y más abierta hacia la sociedad y sus valores.<sup>965</sup>
- *Acceso a la justicia*: a partir de un ejercicio de análisis y diagnóstico conocido como “Justicia Cotidiana”, el Poder Legislativo ha aprobado varias reformas constitucionales y legales que tienen el propósito de simplificar y hacer más ágiles los procedimientos administrativos y judiciales que tienen incidencia en las necesidades jurídicas de los ciudadanos comunes.<sup>966</sup>
- *Profesión jurídica*: la reforma procesal penal arriba mencionada trajo consigo una modificación constitucional importante para obligar a que toda defensa penal esté a cargo de un abogado titulado y para reforzar la defensoría pública (la antigua “defensoría de oficio”), la

---

Materia Penal (DOF de 29 de diciembre de 2014), las Ley Nacional de Ejecución Penal (DOF de 16 de junio de 2016) y la Ley Nacional del Sistema Nacional de Justicia Penal para Adolescentes (misma fecha de publicación de la ley anterior).

<sup>963</sup> Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (DOF de 14 de diciembre de 2018).

<sup>964</sup> DOF de 24 de febrero de 2017.

<sup>965</sup> Véase CJF (2014).

<sup>966</sup> Al respecto se pueden contabilizar hasta diez iniciativas de reforma constitucional y legal enviadas por el Presidente de la República a las cámaras del Congreso de la Unión en abril de 2016. A la fecha se han aprobado y publicado dos reformas constitucionales sobre justicia cotidiana: la relativa a mecanismos alternativos de solución de controversias, mejora regulatoria, justicia cívica e itinerante y registros civiles (DOF de 5 de febrero de 2017), y la relacionada con la solución de fondo de los conflictos y la competencia legislativa sobre procedimientos civiles y familiares (DOF de 15 de septiembre de 2017). Sobre el concepto y las reformas en materia de justicia cotidiana véase Martín Reyes (2018).

cual ha empezado a dar algunos resultados, especialmente en las entidades federativas, donde la institución estaba más descuidada.<sup>967</sup>

Sin embargo, en la mayoría de estos campos las transformaciones han sido paulatinas e incompletas. Así, por ejemplo, la reforma procesal penal se encuentra todavía lejos de consolidarse y de resolver algunos de los desafíos principales que enfrenta, mientras que el traslado de la justicia laboral a los Poderes Judiciales todavía no se encuentra definido ni reglamentado. En el ámbito de la profesión jurídica, se han presentado ya en el Congreso de la Unión varias iniciativas para introducir la colegiación obligatoria y la certificación de los abogados, pero estas propuestas han enfrentado diversas resistencias que han impedido su aprobación hasta el momento.<sup>968</sup>

La enseñanza del derecho ha adquirido prominencia gracias a instituciones como el Centro de Estudios para la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho (CEEAD), el cual organiza desde hace algunos años un importante congreso anual, en el cual se presentan y se discuten los avances y los resultados de los esfuerzos educativos de facultades y escuelas de derecho, lo que es un signo de que el campo está en movimiento, pero no hay propuestas que pudieran tener incidencia general en él en el plano nacional. En materia de rendición de cuentas y de transparencia hay un nuevo marco normativo nacional (Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública), vinculado con un novedoso Sistema Nacional Anticorrupción, que incluye a los Poderes Judiciales, pero todavía no se advierten mejoras que puedan considerarse visibles o sustanciales. Por último, las relaciones entre tribunales federales y locales a través del amparo judicial siguen inalteradas, a pesar de un intento fallido de modificación que se discutió en el marco de la aprobación de la nueva Ley de Amparo (2013).<sup>969</sup>

---

<sup>967</sup> Véase, por ejemplo, Fix-Fierro y Suárez Ávila (2015) y Suárez Ávila y Fix-Fierro (2018).

<sup>968</sup> En febrero de 2014, varios senadores de diversos partidos presentaron ante el Senado una iniciativa de reforma constitucional para establecer la colegiación y certificación obligatorias de los profesionistas, así como de Ley General para el Ejercicio Profesional Sujeto a Colegiación y Certificación Obligatorias, las cuales no se han aprobado a la fecha. Debido a la resistencia de otros gremios profesionales, se ha tratado de circunscribir el tema al círculo profesional de la abogacía mediante el anteproyecto de una Ley General de la Abogacía Mexicana, también pendiente de discusión legislativa. Conviene agregar que en enero de 2018, los tres principales colegios de abogados del país —la Barra Mexicana Colegio de Abogados, el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México y la Asociación Nacional de Abogados de Empresa se unieron para conformar el Consejo General de la Abogacía Mexicana, lo cual constituye un paso significativo en el logro de una organización más sólida y activa de la abogacía mexicana.

<sup>969</sup> Véase el capítulo XIII en este volumen.



En 2003, este ensayo concluía con un cauto optimismo. Hemos visto que estaba justificado, en tanto el proceso de reforma ha continuado, aunque se halle lejos de producir todos los frutos deseados o esperados. En 2019, esta postura podría reiterarse, si no fuera por la irrupción de un nuevo movimiento político en la escena nacional (Movimiento de Regeneración Nacional, MORENA), cuyo dominio de la Presidencia de la República y del Congreso de la Unión por los próximos años, genera incertidumbre en cuanto al destino de la reforma judicial: ¿continuará ésta no sólo con mayor vigor y profundidad, sino de manera más coordinada y concertada, al advertirse la importancia que tiene para la consolidación institucional del Estado de derecho? ¿O se reorientará en favor de nuevas prioridades en el desarrollo de la justicia? ¿Es posible acaso que se abandone por considerarse como una transformación secundaria respecto de otros cambios políticos y sociales más urgentes?

Para dar alguna respuesta a estas preguntas, es preciso tomar en cuenta que tanto los dirigentes como los integrantes de MORENA provienen principalmente de grupos y movimientos políticos cuyos intereses, prioridades y posiciones ideológicas no están enfocados primariamente en la transformación y el mejoramiento paulatinos de las instituciones y las leyes existentes, sino en su desplazamiento y sustitución por otras estructuras muy diferentes. Ello no quiere decir que necesariamente vayan a dar un giro radical en este proceso de cambio, pero sí que es probable una modificación apreciable en su trayectoria. Sin embargo, no debemos olvidar que las tendencias generales de cambio de la sociedad mexicana que son el origen mediato del periodo reciente de modernización acelerada del país, lo que incluye la reforma judicial, continúan como corrientes profundas que afloran una y otra vez y se condensan en transformaciones puntuales pero significativas. En todo caso, el deterioro de la seguridad pública, entre otras manifestaciones de crisis institucional, ejerce también fuerte presión a favor de una justicia que ofrezca referentes claros para la orientación de las expectativas y las conductas de grupos y ciudadanos.

De lo que sí podemos tener la certeza, en cambio, es que los académicos e investigadores del derecho y las ciencias sociales seguirán produciendo, como lo han hecho en los últimos años, estudios cada vez más numerosos y sofisticados que documenten los problemas que aquejan a nuestras instituciones judiciales, contribuyendo a diseñar y aplicar las soluciones que la sociedad mexicana vaya demandando de sus gobernantes en cada momento.<sup>970</sup>

---

<sup>970</sup> La referencia a muchos de estos trabajos, no a todos, puede encontrarse en el apartado relativo a las fuentes de información en este volumen.

## CAPÍTULO IX

# JUECES Y PODER JUDICIAL EN LA CULTURA JURÍDICA MEXICANA

### I. PLANTEAMIENTO

Una de las transformaciones más significativas que pueden apreciarse en las últimas décadas del siglo XX y primeras del XXI en México es el cambio en la posición y las funciones que desempeñan jueces y tribunales en la vida social, al punto de que podría hablarse de que el Poder Judicial se ha trasladado de la periferia al centro del espacio institucional. Se trata de una transformación compleja y profunda que requeriría un estudio amplio y sistemático. En este ensayo pretendemos, más modestamente, explorar algunos vínculos entre la judicatura y la cultura jurídica de nuestro país, particularmente la de carácter “externo”, es decir, el conjunto de opiniones, actitudes, percepciones y valoraciones de los ciudadanos frente al sistema de impartición de justicia.<sup>971</sup> En lo particular se suscita la pregunta de si la transformación a la que aludimos se ha visto reflejada en la cultura jurídica, lo cual no resulta fácil de responder, en virtud de que carecemos de estudios que nos permitieran caracterizar a dicha cultura en la etapa previa al inicio del proceso de cambio, para luego compararla con la actualmente vigente. También cabe preguntarse —en sentido contrario— si la nueva prominencia del Poder Judicial se ha reflejado en la evolución de la cultura jurídica, pero esa pregunta enfrenta una dificultad similar a la que acabamos de apuntar. En todo caso, con vistas al futuro sí podemos preguntarnos cuáles son las condiciones bajo las cuales las instituciones judiciales serían capaces de influir en la cultura jurídica dominante para lograr la construcción de un verdadero Estado de derecho.

Este ensayo se propone ofrecer algunos elementos para iniciar una reflexión sistemática sobre las preguntas mencionadas. Para tales efectos, en un primer apartado (II., *infra*) se describe brevemente los principales ciclos

---

<sup>971</sup> La distinción entre cultura jurídica “interna”, que corresponde a la de los operadores jurídicos, y la “externa”, la de los demás actores sociales, ha sido propuesta y elaborada por Friedman (1975, 193 y ss.). Véase *infra*.

de modernización jurídica de nuestra vida independiente. Se pone especial énfasis en el ciclo más reciente (1970 a la fecha), así como en el impacto que éste ha tenido en el Poder Judicial. En un segundo apartado (III., *infra*) se presenta la cultura jurídica mexicana, en sus aspectos interno y externo. Este apartado concluye que la cultura jurídica mexicana parece encontrarse en proceso de transición de los valores legalistas y formalistas hacia los principios de la justicia material. Sin embargo, esta transición no se completará si las instituciones, y en primer término el propio Poder Judicial, no dinamizan y concentran sus esfuerzos de cambio y reforma, cuestión que se examina en el tercer apartado (IV., *infra*). Si bien no hay culturas sociales que puedan constituirse en alternativa real frente a la cultura de la legalidad, no por ello puede decirse que estemos destinados irremisiblemente a alcanzar un verdadero Estado de derecho.

## II. MODERNIZACIÓN DEL DERECHO Y PODER JUDICIAL

A partir de la Independencia, y aun antes de ella, la historia de nuestro país se ha caracterizado por la recurrencia cíclica de periodos modernizadores. Durante tales periodos, las elites gobernantes han intentado —no sin fuertes luchas y contradicciones entre ellas mismas—, ir modificando las instituciones y sus bases sociales, a fin de acercarlas al ideal de modernidad que representaban, y siguen representando, las naciones más avanzadas de América del Norte y Europa occidental. Cada ciclo modernizador ha ido acompañado de un periodo de intensas transformaciones jurídicas, pues el derecho ha sido tanto el marco dentro del cual se ha esbozado el diseño del proyecto modernizador como el principal instrumento a través del cual se ha pretendido hacer realidad dicho proyecto.

Durante la primera mitad del siglo XIX, la lucha política entre las elites dominantes tuvo por objeto la definición del modelo constitucional básico que habría de regir los destinos del país. Comprensiblemente, los distintos momentos y resultados de dicha lucha se expresaron en una diversidad de constituciones y documentos político-constitucionales, muchos de ellos de efímera o nula vigencia. Finalmente, es el proyecto federal, liberal y republicano, plasmado en la Constitución de 1857 y en las Leyes de Reforma (1859-1861), el que logra el triunfo definitivo, con lo que se inicia el primer periodo prolongado de paz y estabilidad que conoce el país desde su independencia.

Gracias a esta paz y estabilidad se inicia un primer periodo de modernización jurídica.<sup>972</sup> Hasta la restauración de la República en 1867 pue-

<sup>972</sup> Véase también el capítulo III en este volumen.

de decirse que sigue vigente, a grandes rasgos, el orden jurídico colonial, modificado puntualmente por las constituciones y por las leyes nacionales expedidas durante la primera mitad de ese siglo. Sin embargo, es durante el prolongado gobierno del general Porfirio Díaz (1876-1880 y 1884-1911) que da comienzo, propiamente, la labor de creación de un verdadero orden jurídico nacional. Así, se generaliza la expedición de los códigos, entre ellos los del Distrito Federal, si bien en varios estados ya se habían dado anteriormente diversos esfuerzos codificadores.<sup>973</sup> La codificación no sólo significó un impulso modernizador y racionalizador del derecho de origen colonial, sino que implicó la transformación de la cultura jurídica misma, pues tuvo un fuerte impacto en las nociones vigentes sobre el derecho, en su enseñanza, en el ejercicio profesional y en la aplicación judicial de la ley.<sup>974</sup> En este periodo se expide también la legislación que haría posible la modernización económica del país.

El segundo gran ciclo modernizador del derecho se da a partir de la expedición de la Constitución de 1917 y dura aproximadamente treinta años. Durante este periodo se adapta el orden jurídico existente a las nuevas directrices políticas, económicas y sociales emanadas de la Constitución de 1917, y se crean nuevas instituciones para llevar adelante dichas directrices.<sup>975</sup> Así, entre los años veinte y treinta se expiden nuevos códigos, imbuidos de la filosofía revolucionaria. Por ejemplo, los redactores del Código Civil para el Distrito Federal de 1928 explícitamente señalan, en la exposición de motivos, que habían procurado hacer enraizar en él “los anhelos de emancipación económica de las clases populares que alentó nuestra última revolución social y que cristalizaron en los artículos 27, 28, y 123 de la Constitución federal de 1917”; por ello, “el pensamiento capital que informa todo el proyecto puede expresarse brevemente en los siguientes términos: armonizar los intereses sociales con los individuales, corrigiendo el exceso de individualismo que impera en el Código de 1884”. Entre las nuevas instituciones podemos mencionar el Banco de México, creado en 1925, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, de 1943.

La tercera modernización jurídica se inicia en 1970. Entre ese año y 1982 se advierten ya claros síntomas de agotamiento del régimen político y del modelo económico imperantes. En respuesta a estos problemas, los gobiernos de la época introducen, por ejemplo, algunas reformas para alentar mayor representación de las minorías políticas (1973 y 1977) y abordan

<sup>973</sup> Véase Cruz Barney (2004).

<sup>974</sup> Caballero Juárez (2005). Véase también Caballero Juárez (2002).

<sup>975</sup> Sobre la evolución jurídica del país a partir de la Constitución de 1917, véase González y Caballero Juárez (2002).

jurídicamente algunos temas nuevos como la protección del consumidor y la del ambiente. Sin embargo, el colapso financiero de 1982 obliga al nuevo gobierno a emprender, primero de modo tímido y más adelante con mucho mayor vigor, un giro bastante radical de reforma económica, cuyos hitos son la incorporación de México al GATT (Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio) en 1986 y las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) entre 1991 y 1993.<sup>976</sup>

La modernización jurídica del periodo más reciente no sólo ha propiciado una revisión cuantitativa y cualitativa de la Constitución y las leyes, sino que puede afirmarse que, en su conjunto, se está revelando un nuevo papel, más relevante y eficaz, del orden jurídico en nuestro país. Esto se expresa, de manera ideal, en la siguiente figura, la cual contrapone dos modelos o paradigmas del funcionamiento del derecho, cada uno en dos planos: el de las decisiones que adoptan las instituciones públicas y el de las expectativas de los actores sociales relacionadas con el derecho.<sup>977</sup>

Figura 9.1  
 PARADIGMAS DE LA TRANSICIÓN JURÍDICA MEXICANA

	<i>Paradigma 1</i>	<i>Paradigma 2</i>
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 define, en el “plano de las decisiones”, un sistema jurídico-político donde un solo órgano, la Presidencia de la República, disfruta de supremacía política indiscutible y, por tanto, domina, de manera directa o indirecta, todos los procesos de creación, interpretación y aplicación de la ley. A través del control político del Congreso, la Presidencia viene a ser el factor clave en todos los cambios constitucionales y legislativos, así como en la celebración de tratados internacionales. El predominio de la Presiden-

<sup>976</sup> Sobre este tercer periodo de modernización jurídica puede verse López Ayllón, Sergio (1997a) y López Ayllón y Fix-Fierro (2003).

<sup>977</sup> Esta figura y su explicación están tomadas de Fix-Fierro y López Ayllón (2001a; 2002).

cia afecta la composición y las competencias de los órganos judiciales y se refleja también en una estructura gubernamental relativamente simple, en la que las dependencias administrativas desempeñan un papel social que es particularmente destacado. Por último, los propios mecanismos de control político impiden que las decisiones sean públicas y transparentes.

La transición hacia el Paradigma 2 se caracteriza, esencialmente, porque el proceso de toma de decisiones se diferencia y se pluraliza. Si bien la Presidencia sigue teniendo un gran peso en el proceso legislativo, es creciente la actuación autónoma del Legislativo y de otros actores políticos, sustentada en las negociaciones y los acuerdos entre ellos. Por la misma razón, las decisiones tienden a hacerse más abiertas, públicas y transparentes. Al mismo tiempo, empieza a adquirir mayor importancia el proceso judicial como arena de decisión autónoma. Los jueces tienden a convertirse en árbitros en el proceso de toma de decisiones; el fundamento de su legitimidad se encuentra precisamente en la posibilidad de decidir de manera imparcial y racional conforme a derecho.

La Figura 9.1 revela con claridad, en un plano teórico, un proceso cuyas señales también se puede observar con facilidad en la realidad: el nuevo papel del Poder Judicial en nuestro país. Dicho papel se manifiesta en el número, novedad y diversidad de las difíciles cuestiones de política pública que actualmente se plantean ante los tribunales y en particular ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>978</sup> Ello, a su vez, se traduce en una nueva visibilidad social de las instituciones judiciales,<sup>979</sup> la cual el propio Poder Judicial ha promovido de manera consciente y activa. Los medios de comunicación masiva (tanto la prensa escrita como la radio y la televisión) están más pendientes de la actuación de jueces, magistrados y ministros, la cual someten a revisión y crítica de manera cada vez más profesional.<sup>980</sup> El Poder Judicial, a su vez, ha encontrado nuevos canales de difusión y conocimiento de sus actividades, al mismo tiempo que también ha logrado abrir

---

<sup>978</sup> De la cada vez más amplia bibliografía, puede verse González Compeán y Bauer (2002) Para una caracterización comparativa de la posición de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los poderes políticos y en relación con el resto del Poder Judicial en el nuevo ambiente democrático, véase Ansolabehere (2007).

<sup>979</sup> El autor de este trabajo considera que una de las razones por las cuales se aprobó con cierta facilidad el retiro de todos los ministros en activo de la Suprema Corte en diciembre de 1994, a través de la reforma constitucional propuesta por el presidente Ernesto Zedillo, se debió en parte al discreto perfil público que la Corte había mantenido hasta el momento y que impidió una mayor movilización de la opinión pública en su favor. Por ello, en las circunstancias actuales sería casi impensable una reforma similar. Véase el capítulo VIII en el presente volumen.

<sup>980</sup> Véase el estudio de Staton (2010).

sus procedimientos a una mayor participación de la sociedad. Mencionamos, en ese sentido, la publicación más amplia de sentencias y debates de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en asuntos relevantes;<sup>981</sup> la creación del Canal Judicial;<sup>982</sup> la apertura de los procedimientos judiciales a la participación de actores sociales relevantes;<sup>983</sup> el diseño de campañas y estrategias en los medios de comunicación electrónica, así como en la Internet,<sup>984</sup> etcétera. Paradójicamente, la mayor relevancia y visibilidad del Poder Judicial ha puesto también al descubierto los problemas y las deficiencias de su funcionamiento, por lo que no es de extrañar que, en forma paralela al proceso que más arriba se describe, haya surgido de igual manera una preocupación social y un discurso público sobre la “reforma judicial”.

En nuestro país han sido frecuentes los cambios y reformas a la estructura, la composición y las competencias del Poder Judicial de la Federación.<sup>985</sup> La mayoría de las reformas realizadas entre comienzos y las últimas décadas del siglo XX tuvo por objetivo tratar de resolver o, al menos de paliar, el tremendo problema del rezago de los amparos contra resoluciones judiciales, lo que don Emilio Rabasa denominara la “imposible tarea de la

---

<sup>981</sup> Ambos tribunales publican diversas series de “decisiones relevantes”. Destaca en este sentido la serie de “Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” que la Corte publica, con comentarios académicos, en coedición con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (esta serie es consultable en la Biblioteca Jurídica Virtual). También el Tribunal Electoral cuenta con una serie comentada de decisiones relevantes. La Suprema Corte inició también hace algunos años la publicación de una serie con la versión estenográfica de los debates del Pleno en asuntos relevantes.

<sup>982</sup> Se trata de un canal de televisión restringida (por cable) que inició su funcionamiento en mayo de 2006. Entre otras actividades del Poder Judicial, el Canal Judicial transmite en vivo las sesiones públicas y los debates del Pleno de la Suprema Corte.

<sup>983</sup> En dos asuntos especialmente notables —el de la llamada “Ley Televisa” y en el de la legalización de la interrupción del embarazo en el Distrito Federal en 2007— la Suprema Corte celebró audiencias públicas para escuchar los puntos de vista de expertos y representantes de la sociedad civil.

<sup>984</sup> Desde 1995 el Poder Judicial de la Federación ha iniciado recurrentes y discretas campañas de comunicación social en radio y televisión, con el propósito de informar mejor a los ciudadanos en qué consisten las labores esenciales de jueces, magistrados y ministros. Por lo que se refiere al uso de la Internet, destaca la creación de dos microsítios, el primero creado expresamente para dar seguimiento a las acciones de inconstitucionalidad mediante las que se impugnó la legalización del aborto en el Distrito Federal (2007) y el segundo relacionado con la investigación del caso de la Guardería ABC (2009), así como el portal de la estadística judicial, denominado *@lex*, que puede consultarse desde el sitio Web de la Corte.

<sup>985</sup> Un panorama de estos cambios y de la racionalidad que los subyace puede consultarse en Cossío Díaz (2002, 33 y ss.). Véase también el capítulo VII en este volumen.

Corte” a principios del siglo XX.<sup>986</sup> Varias reformas se limitaron a aumentar el número de los ministros y a definir la especialización en salas de la Suprema Corte de Justicia (1928, 1934, 1951), así como a establecer y redistribuir las competencias de los órganos auxiliares de la misma, esto es, los Tribunales Colegiados de Circuito (1951, 1967). Algunas iniciativas de reforma que tenían el propósito de modificar de manera más profunda la organización y competencias del Poder Judicial federal y, en último término, su peso relativo en el conjunto de los poderes, no prosperaron.<sup>987</sup>

A partir de la reforma judicial de 1987, que, entre otros cambios importantes, inició la especialización de la Suprema Corte en materia constitucional,<sup>988</sup> puede decirse que se produce un giro en la lógica de la reforma judicial, pues en lugar de meramente paliar el rezago, se trata ahora de iniciar un proceso de *judicialización*, es decir, de mayor presencia e intervención de los tribunales en la vida social, así como de *especialización* y *profesionalización*, todo lo cual redundará en una neta transferencia de poder, influencia y recursos económicos a los Poderes Judiciales y a los demás tribunales del país.<sup>989</sup> Es así como se puede interpretar las reformas de creación de la jurisdicción electoral federal (1987-1996) y de los tribunales agrarios (1992); la transformación de la Suprema Corte en un tribunal constitucional (1987-1994-1999); el establecimiento del Consejo de la Judicatura y de la carrera judicial formal (1994), e inclusive la introducción de los llamados “juicios orales” en la justicia penal (2008), pues el efecto principal de éstos no pretende ser otro que lograr que sea el juez, y no el Ministerio Público, quien decida efectivamente el resultado del proceso penal.

### III. EL PODER JUDICIAL EN LA CULTURA JURÍDICA MEXICANA

En este apartado nos preguntaremos si el cambio jurídico y la reforma judicial que hemos esbozado brevemente en los apartados anteriores han tenido un impacto efectivo en la cultura jurídica, mientras que en el último apartado (IV., *infra*) examinaremos la cuestión de si dicha cultura jurídica es favorable o no al establecimiento de un verdadero Estado de derecho.

Aunque el concepto de “cultura jurídica” parece relativamente claro a nivel intuitivo —denota esencialmente las dimensiones subjetivas y colec-

<sup>986</sup> Rabasa (1993, 103 y ss.).

<sup>987</sup> Véase Bustillos (2010).

<sup>988</sup> Fix-Zamudio (1987).

<sup>989</sup> Véase el capítulo VIII en el presente volumen, así como Fix-Fierro (2004). Véase también Caballero Juárez (2009).



tivas del funcionamiento de un orden jurídico— en realidad es motivo de fuertes polémicas en las que se llega a poner en tela de juicio su utilidad para el estudio del fenómeno jurídico.<sup>990</sup> Sin embargo, no parece posible prescindir de él o de algún otro concepto afín (como los de “ideología jurídica” o de “conciencia jurídica”), por lo que lo utilizaremos aquí en la acepción que la ha dado Lawrence M. Friedman, su introductor en el campo del derecho, para hacer referencia al conjunto de percepciones, opiniones, actitudes o patrones de comportamiento de las personas en relación con el orden jurídico y su funcionamiento.<sup>991</sup> Friedman hace una distinción entre la cultura jurídica “interna”, que es la de los operadores jurídicos (jueces, abogados, fiscales, etcétera), y la “externa”, que es la de la población en general que carece de conocimientos especializados en derecho. Para Friedman, la cultura jurídica externa ayuda a explicar cómo y por qué las personas utilizan o no el derecho en su vida cotidiana, y ello, a su vez, determina la respuesta de las instituciones jurídicas, como la justicia.

En lo que sigue recurriremos a algunos estudios empíricos recientes que nos ofrecen indicios sobre las ideas de legalidad, de Estado de derecho y del papel del Poder Judicial en la cultura jurídica mexicana.

### 1. *La cultura jurídica de los juzgadores*

Diversos observadores afirman que la cultura jurídica (y, por tanto, también la cultura judicial) de nuestro país se caracteriza por ser *formalista* y *legalista*.<sup>992</sup> Con estos términos se desea indicar que son las formas, los procedimientos, así como el texto literal de la ley, los elementos que orientan principalmente las expectativas y las decisiones de los operadores jurídicos y de la población en general, en oposición a los contenidos y los valores

---

<sup>990</sup> Sobre el concepto de cultura jurídica y su utilidad en los estudios socio-jurídicos véanse los magníficos ensayos de Nelken (2010a y b).

<sup>991</sup> Según Friedman, el sistema jurídico está compuesto por tres elementos: la sustancia (las normas jurídicas), las estructuras (las instituciones y los actores jurídicos), y la cultura jurídica. Véase Friedman (1975, 11 y ss., 193 y ss.). Una concepción similar pero alternativa de cultura jurídica es la que propone Gessner (2013, 3 y ss.). De acuerdo con ella, la cultura jurídica está conformada por varios círculos concéntricos; su núcleo está formado por las normas jurídicas, a las que se añaden los círculos formados por la jurisprudencia de los tribunales supremos y por la ciencia jurídica, por los actores institucionales (tribunales, administración, asociaciones), y por los actores no institucionales (abogados, empresas, ciudadanos).

<sup>992</sup> Para un análisis de la génesis y desarrollo de la cultura jurídica mexicana, véase López Ayllón (1997a, cap. 5). Sobre los modos de pensamiento de los jueces en los países latinoamericanos, puede verse Herrendorf (1994).

sustantivos de las normas jurídicas.<sup>993</sup> Sin embargo, como lo postula Max Weber, el formalismo legalista no es ni puede ser una característica absoluta de un sistema jurídico, sino solamente un polo o nodo en un *continuum* en el que los valores de la formalidad y la materialidad, así como los de la racionalidad y la irracionalidad, se encuentran mezclados y en constante tensión en el orden jurídico concreto de que se trate.<sup>994</sup> En consecuencia, lo que debemos averiguar es el grado relativo de predominio de estos valores en la práctica jurídica (y judicial) en un momento dado, así como las tendencias de cambio que puedan darse entre ellos. Al efecto, hay que tomar en cuenta, en primer lugar, que la educación y la profesión jurídicas siguen siendo los sectores más “tradicionales” del sistema jurídico mexicano y, por tanto, continúan siendo de algún modo transmisores de las concepciones jurídicas que provienen esencialmente del siglo XIX.

En segundo término, en el proceso de transición democrática no se ha producido una ruptura que tuviera por efecto la sustitución acelerada de las elites políticas y jurídicas del país, como ha ocurrido en otras latitudes. Por ello, no resulta sorprendente que, según los observadores, muchos jueces continúen comportándose de acuerdo con una mentalidad muy tradicional y formalista que les permite evitar la responsabilidad de tomar sus propias decisiones,<sup>995</sup> o que se señale insistentemente que carecen todavía de las herramientas conceptuales y analíticas para abordar y resolver los nuevos problemas que se les plantea.<sup>996</sup> Al mismo tiempo, hay indicios de que no sólo en las cúpulas judiciales se está generando una nueva conciencia sobre el papel que deben desempeñar los juzgadores en la vida pública, como se explica más adelante.

---

<sup>993</sup> Entre otras posibles explicaciones, el formalismo y el legalismo son consecuencia de las extremas desigualdades de nuestra sociedad, las que impiden hacer cumplir estrictamente las previsiones sustantivas y los valores consagrados en las leyes. Las formas jurídicas y el literalismo constituyen una protección para los débiles, al mismo tiempo que permiten evitar una confrontación directa con los poderosos. Véase López Ayllón y Fix-Fierro (2006, 275).

<sup>994</sup> Recordamos aquí los cuatro tipos ideales de derecho de Max Weber: “derecho irracional-formal”, “derecho irracional-material”, “derecho racional-formal” y “derecho racional-material”. Las distinciones racionalidad/irracionalidad y formalidad/materialidad aluden a diversas tensiones que se dan estructuralmente en los órdenes jurídicos. La primera distinción se refiere a los procesos y criterios de decisión internos o propiamente jurídicos (formalidad) en oposición a los extrajurídicos (materialidad), mientras que la segunda indica el grado de mayor o menor generalización y sistematización de los materiales jurídicos. Véase Fariñas Dulce (1989, 213 y ss.). Véase también López Ayllón (1998).

<sup>995</sup> Así lo señalan varios de los testimonios recogidos en López Ayllón y Fix Fierro (2003, 218-219).

<sup>996</sup> En relación con los ministros de la Suprema Corte de Justicia, Cossío (2002, 139 y ss.).

Un estudio de contenido sobre las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, en “casos difíciles” de los primeros diez años (1995-2004) posteriores a la reforma judicial de diciembre de 1994, encuentra que la Corte tiende a inclinarse, predominante pero no exclusivamente, por lo que el autor llama un modelo de “juez kelseniano”, el cual es un juez formal o positivista que se atiene a la letra de la ley y administra la legalidad, en oposición a un “juez liberal”, que sería aquél que imparte una justicia sustantiva apegada a la tradición del liberalismo plasmada en la Constitución de 1917.<sup>997</sup>

Otro estudio más reciente encuentra una división parecida entre los ministros de la Corte, a los que clasifica como “legalistas” e “interpretativistas”.<sup>998</sup> Los primeros tienden a adoptar una interpretación más limitada de la competencia de la Suprema Corte y de las reglas de procedencia de los asuntos, y se muestran escépticos de que los jueces tengan capacidad de fundar sus resoluciones en razonamientos no jurídicos. En cambio, los “interpretativistas” consideran que los tribunales deben expandir su competencia, modificando los límites impuestos tradicionalmente al papel del Poder Judicial, tomando en cuenta las consecuencias sociales y económicas de los fallos.<sup>999</sup> El predominio de una u otra de las tendencias presentes en los ministros depende en mucho de la constelación política general del momento. El “activismo judicial” se ve favorecido si hay fragmentación política, así como dispersión ideológica, entre el Ejecutivo y el Legislativo, y si la Corte se posiciona entre ambos poderes. Los autores del estudio encuentran que la Corte se volvió más propensa a declarar la inconstitucionalidad de leyes después del año 2000 (año en que hubo alternancia en la Presidencia de la República y el partido del Presidente no contaba con mayoría en el Congreso), principalmente en las acciones de inconstitucionalidad, en las que salen a flote más fácilmente los desacuerdos ideológicos, pero no así en las controversias constitucionales, en las cuales se ha manifestado el dominio de un “bloque legalista” en la Corte.<sup>1000</sup>

---

<sup>997</sup> Pérez Carrillo (2007, 197 y ss.). El tipo de justicia constitucional que debe promover la Corte es el tema que debaten varios destacados académicos en Vázquez (2007).

<sup>998</sup> Sánchez, Magaloni y Magar (2010).

<sup>999</sup> Sánchez, Magaloni y Magar (2010, 320).

<sup>1000</sup> Sánchez, Magaloni y Magar (2010, 322-323). El dominio del “bloque legalista” puede deberse no sólo a factores políticos, sino también “técnico-jurídicos”. Como demuestra María Amparo Hernández Chong Cuy (2012) a partir de un estudio de todas las controversias constitucionales entre 1995 y 2007, la Corte está particularmente acotada estructural y jurídicamente en su libertad para tomar decisiones relacionadas con estos procedimientos. Véase también el estudio cuantitativo y la interpretación de Castagnola y López Noriega (2016b).

Si se examina el desempeño de la Suprema Corte en el campo de la protección de derechos fundamentales —materia en la cual nuestro Máximo Tribunal fue objeto de fuertes críticas después de 1995—<sup>1001</sup> también puede advertirse un giro en su comportamiento. Alberto Abad Suárez Ávila ha documentado cuidadosamente ese comportamiento entre 1995 y 2010, y divide el periodo en dos momentos: en el primero, hasta 2006, durante el cual el desempeño de la Corte en materia de derechos fundamentales puede considerarse “deficiente”, pues no utilizó sus facultades para ampliar su protección y prefirió concentrar sus funciones de tribunal constitucional en el arbitraje de tipo político; en el segundo, a partir de 2007, se da un cambio incremental favorable a tales derechos, impulsado sobre todo por el uso de facultades discrecionales para la atracción de asuntos relevantes, principalmente bajo el liderazgo de la Primera Sala.<sup>1002</sup> La explicación de este giro se debe a varios factores, entre los cuales el autor del estudio identifica los cambios en la composición de la Corte, que favorecieron la evolución en la filosofía judicial de algunos de sus integrantes que provenían de la carrera judicial; la “amenaza”, por parte de algunos actores políticos, de crear un tribunal constitucional externo al Poder Judicial; la inacción del legislador en algunos temas importantes de la reforma de la justicia (por ejemplo, la aprobación de la nueva Ley de Amparo), que incitaron a la Corte a tomar un papel más activo en la organización de una consulta nacional sobre el particular, de la cual resultó la publicación de un *Libro Blanco* que compendia la agenda de cambio judicial en el país.<sup>1003</sup> El acercamiento de la Corte con la academia, con los profesionistas y la sociedad civil que propició la consulta influyó en la definición de las acciones propuestas en el documento, muchas de los cuales implicaban un cambio en la política de la Corte hacia los derechos fundamentales o humanos.<sup>1004</sup>

Para completar el cuadro de la cultura jurídica que se manifiesta en las resoluciones y el funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia, podemos hacer referencia a la cultura deliberativa que priva en su interior. Aunque no se han hecho estudios empíricos sistemáticos sobre esta cuestión —a diferencia de lo que ocurre con otras jurisdicciones constitucionales—,<sup>1005</sup> contamos con valiosas observaciones que nos indican, nuevamente, que al interior de la Corte se combinan prácticas antiguas con condiciones nuevas,

<sup>1001</sup> Magaloni, Ana Laura (2008).

<sup>1002</sup> Suárez Ávila (2014, 319-320).

<sup>1003</sup> SCJN (2006).

<sup>1004</sup> Suárez Ávila (2014, 327 y ss.). Véase también el estudio cuantitativo y la interpretación de Castagnola y López Noriega (2016c).

<sup>1005</sup> Sobre España y Brasil véase Rufino do Vale (2017).

creando problemas y tensiones particulares que afectan las funciones de la Corte como tribunal constitucional. En efecto, en su interior la Suprema Corte de Justicia sigue un modelo de deliberación que proviene, cuando muy tarde, de los años cincuenta.<sup>1006</sup> De acuerdo con este modelo, los asuntos ingresados se turnan entre los ministros para que elaboren un proyecto de resolución que luego se presenta a discusión por las Salas o el Pleno, según corresponda. La deliberación y la votación se hace en público. Si el proyecto es rechazado, se encarga el llamado “engrose” a un ministro de la mayoría para que elabore la nueva resolución, la que, sin embargo, ya no se somete a nueva discusión, pues se supone que el autor de la nueva resolución ha incorporado las orientaciones expresadas por la mayoría en la discusión del asunto.

Este modelo de deliberación y votación podía ser funcional para una Suprema Corte encargada fundamentalmente de resolver asuntos de legalidad y en la que las diferencias en la filosofía judicial de los ministros no serían muy grandes o, en todo caso, no tendrían un impacto mayor en los proyectos de sentencia. En la actualidad, bajo condiciones tendencialmente democráticas y de mayor pluralidad política y jurídica, el modelo ha provocado una falta de flexibilidad y una fragmentación en la discusión de los proyectos, ya que ahora se vota prácticamente cada uno de los “considerandos” (razonamientos) en que se sustenta la sentencia y no solamente los puntos resolutivos, además de que se han multiplicado los votos particulares, concurrentes y aclaratorios de los ministros. Además, cuando hay necesidad de hacer un “engrose”, el procedimiento respectivo se da en total opacidad y puesto que no existe una nueva deliberación sobre su resultado, se corre el riesgo de que la sentencia definitiva no solamente se publique con gran retraso, sino que su contenido no corresponda estrictamente a lo deliberado y votado de manera colegiada. Como consecuencia de todo lo anterior, la Suprema Corte de Justicia no logra pronunciarse con una “sola voz”, lo que afecta la certidumbre y la relevancia de sus decisiones, y desde luego, disminuye su autoridad como intérprete último de la Constitución.<sup>1007</sup>

Pasando a un ámbito más amplio, otro estudio más empíricamente las visiones predominantes entre los funcionarios del Poder Judicial de la Federación respecto del ejercicio de la función jurisdiccional a comienzos del siglo XXI.<sup>1008</sup> Los resultados de este estudio parecen revelar con

<sup>1006</sup> Véase Fix-Zamudio (2016, 73 y ss.), quien relata su experiencia como Secretario de Estudio y Cuenta de la Segunda Sala y luego del Pleno de la Corte a fines de los años cincuenta.

<sup>1007</sup> Así con claridad la crítica de Pou (2016), López Noriega (2019) y Astudillo (2019, 113 y ss.).

<sup>1008</sup> González Placencia (2002, 51-83).

claridad una mezcla de cambio y continuidad en las actitudes judiciales. Utilizando dos modelos de la función judicial, uno definido en términos tradicionales (modelo de jurisdicción “débil” o “formal”) y otro con elementos contemporáneos (modelo “fuerte” o “sustancial”), el estudio trata de identificar las actitudes y opiniones con las que más estarían de acuerdo los miembros del Poder Judicial federal, a través de las percepciones sobre su entorno de 120 secretarios de órganos jurisdiccionales de todos los niveles, en su gran mayoría con cinco o más años de antigüedad.<sup>1009</sup> Dichas actitudes y opiniones están referidas a cuatro elementos de la función judicial (imparcialidad, independencia, unidad de la jurisdicción, responsabilidad) en sus dimensiones externa e interna.<sup>1010</sup> La principal conclusión del estudio es que el perfil del funcionario judicial federal concuerda más con el modelo de jurisdicción “débil” o “formal”. En términos más precisos, algo más de la mitad de los miembros de la muestra (53.3 por ciento) se inclinó por identificar el polo “formal” o “conservador”, mientras que el resto lo hizo por el “sustancial” o “innovador”.<sup>1011</sup>

Como hemos señalado anteriormente, lo que este estudio parece indicar es que la cultura judicial se encuentra en transición y tensión entre dos modelos, uno de justicia formal y otro de justicia material, lo cual es confirmado por un juez de Distrito, quien, en entrevista, afirma que los juzgadores estaban viviendo una época difícil, ante el dilema “entre ser meros aplicadores del derecho [o] convertirse en auténticos intérpretes del derecho y de esta forma aplicar la justicia”.<sup>1012</sup> En general, puede afirmarse, de acuerdo con otro estudio más o menos reciente,<sup>1013</sup> que los juzgadores federales perciben con claridad un proceso de cambio en el que todavía no está definido plenamente el nuevo contexto en el que se desempeñará la judicatura mexicana en los próximos tiempos. Ello se advierte en una serie de temas como el papel del juez en la sociedad, su participación en la solución de conflictos políticos, su relación con los medios de comunicación, su ubicación en el espectro ideológico-político, etcétera, en los que sus posiciones no están exentas de alguna ambigüedad. Por ejemplo, en relación con su

---

<sup>1009</sup> A los secretarios no se les preguntó cuáles eran sus opiniones *propias*, sino las que ellos observaban como predominantes en su entorno en el Poder Judicial de la Federación.

<sup>1010</sup> González Placencia (2002, 63 y ss.).

<sup>1011</sup> Interesantemente, no se encontró una correlación estadística significativa entre las actitudes identificadas y las variables de la edad, sexo, antigüedad, formación, etcétera, de los encuestados, lo que quiere decir que con mucha probabilidad se trata efectivamente de las actitudes que ellos observan entre los funcionarios del Poder Judicial y no las propias.

<sup>1012</sup> Begné Guerra (2007, 49).

<sup>1013</sup> Begné Guerra (2007, 49).

participación en los procesos políticos —un tema en el que la justicia mexicana fue prácticamente abstinentes durante mucho tiempo— y en general en la política pública, los juzgadores entrevistados se mostraron partidarios de la democracia como el mejor sistema político y consideraron positiva e importante su intervención en la solución de conflictos políticos. Esta intervención es concebida desde una posición de independencia, imparcialidad y objetividad, razón por la cual consideraban que no debían tener participación política activa, no manifestarse públicamente para no comprometerse (aunque tuvieran libertad de expresión) y tendieran a ubicarse en el centro del espectro político-ideológico. Esta reserva frente al “activismo” político se expresa inclusive en relación con la posibilidad de crear asociaciones de jueces —tan activas en países como España, Francia e Italia—, pues opinaron que a tales asociaciones no les corresponde la representación de la judicatura hacia el exterior, pero no podían imaginar que los juzgadores se organizaran para defender en lo interno intereses que parecieran opuestos a los de la institución.

Esta misma situación de transición o ambigüedad entre los modelos de justicia también es visible en relación con la cultura jurídica de los juzgadores locales. Los estudios que existen al respecto confirman, en principio, la existencia de una cultura judicial formalista y legalista, si bien introducen importantes matices en esta conclusión. Así, por ejemplo, un estudio empírico sobre los Poderes Judiciales de las entidades federativas (publicado en 2001) examinó las opiniones de jueces y magistrados respecto de cómo concebían su propia función.<sup>1014</sup> El estudio ofrece indicios de una dicotomía de actitudes, si bien sugiere también que no se trata de actitudes puramente personales, sino que tienen su raíz, en buena medida, en los incentivos institucionales a los que están expuestos los juzgadores. Como parte del estudio, se preguntó a una muestra aleatoria pero no representativa de 128 jueces y magistrados (dos jueces y dos magistrados por cada uno de los 32 Poderes Judiciales locales) cómo entendían su labor. El siguiente cuadro muestra los porcentajes correspondientes a las opciones mencionadas:

---

<sup>1014</sup> Concha Cantú y Caballero Juárez (2001, 181 y ss.).

Cuadro 9.1  
 FUNCIÓN DE JUECES Y MAGISTRADOS LOCALES  
 SEGÚN PERCEPCIÓN PROPIA

<i>Funciones</i>	<i>Materia penal</i>		<i>Materia civil</i>	
	<i>Jueces</i>	<i>Magistrados</i>	<i>Jueces</i>	<i>Magistrados</i>
<i>Formales</i>				
Aplicar la ley	24%	44%	26%	31%
Dirigir el proceso	28%	16%	28%	9%
<i>Materiales</i>				
Impartir justicia	12%	9%	14%	18%
Buscar la verdad	12%	22%	6%	18%
Resolver conflictos	3%	0%	20%	15%
No sabe/no disponible	21%	9%	6%	9%

FUENTE: Elaboración propia con base en Concha Cantú y Caballero Juárez (2001).

En el cuadro hemos clasificado las funciones o roles de los juzgadores en “formales” y “materiales” siguiendo los tipos ideales de derecho propuestos por Max Weber. Ello nos permite advertir que, salvo en el caso de los magistrados civiles, predomina entre los juzgadores una concepción formal de su papel. Al mismo tiempo, se observan diferencias importantes derivadas de la materia de que conocen los juzgadores y de su posición en la jerarquía judicial. Así, se observa que entre jueces y magistrados penales se da más peso a la perspectiva formal que entre jueces y magistrados civiles, en correspondencia con el principio de legalidad más estricto que impera en la materia penal. Al mismo tiempo, en la materia civil se advierte que los magistrados se sienten más libres de adoptar una perspectiva material que los jueces civiles, cuyas resoluciones pueden revisar aquéllos, mientras que en la materia penal parece incluso ocurrir lo inverso. Aunque sobre este punto cualquier explicación tendría algo de especulativo, dado el alto porcentaje de respuestas no disponibles entre los jueces penales, podemos suponer que en la segunda instancia penal la aplicación estricta de la ley se considera por los juzgadores igual o más importante que en la primera.

Aunque es una cuestión que no está plenamente explícita, las funciones que declaran los jueces no son sólo descriptivas de su quehacer cotidiano, sino que responden también a una visión normativa o ideal de lo que el juez debe hacer, aunque modulada por su posición organizacional e institucional. Por ello no sorprende, como informan los autores del estudio, que mu-



chos juzgadores consideren que en la realidad no se cumple con esa visión ideal, sobre todo por grandes las cargas de trabajo que enfrentan, incluyendo sus responsabilidades administrativas, las que los convierten, según expresión de uno de ellos, en “máquinas de dictar sentencias”.

Otro estudio empírico reciente nos ayuda a situar la ideología jurídica de los jueces en relación con la de otros actores internos y externos al sistema jurídico (abogados, agentes del Ministerio Público, diputados y maestros) alrededor de tres polos, que la autora denomina “legalista”, “garantista” y “realista”.<sup>1015</sup> Los resultados caracterizan la ideología de los jueces entrevistados como “legalista moderada”, la que se acerca más a la visión garantista que al legalismo puro, postura, esta última, a la que, por el contrario, se aproximan más los abogados y agentes del Ministerio Público. Esta diferencia puede atribuirse al hecho de que los juzgadores cuentan con mayor libertad de interpretación que los otros actores y operadores jurídicos.<sup>1016</sup>

Un estudio más, basado en entrevistas a una muestra de jueces y magistrados del Poder Judicial del Estado de Puebla, también es ilustrativo de las tensiones que enfrenta la función judicial actual, y que los juzgadores tratan de resolver a través de la combinación de su conocimiento técnico-jurídico con su experiencia vital y profesional.<sup>1017</sup> Así, varios de ellos hablan de que perciben un cambio en la institución judicial que se manifiesta no sólo en mejoras de los recursos materiales, los salarios y los procedimientos de selección, sino en la necesidad de “humanización del juez”; otros opinan que en la mayoría de los asuntos están limitados a “aplicar la ley”, pero que ocasionalmente pueden ser “justos” y “hacer justicia”. Cuando advierten un conflicto entre la ley y la justicia, lamentan no poder cambiar las cosas ni llamar a la injusticia por su nombre, porque están obligados a ajustarse a la ley. No obstante, cuando se les pregunta qué es la justicia para ellos, varios ofrecen la respuesta tradicional de “dar a cada quien lo suyo (de acuerdo con el derecho)”, lo que en última instancia equipara a la justicia con la ley. Así, la justicia resulta ser un valor que, si no está encarnado en la ley, solamente puede realizarse de manera intersticial, cuando la ley abre un espacio para ello. A pesar de tales limitaciones, resultan llamativas las palabras de dos juezas entrevistadas, que vale la pena citar textualmente:

---

<sup>1015</sup> Ansolabehere (2008). Se trata de un total de diez jueces del Distrito Federal (tres civiles y siete penales). Los dos primeros polos corresponden, a grandes rasgos, a los modelos “débil” (o “formal”) y “fuerte” (o “sustancial”), respectivamente, de González Placencia (2002). El polo “realista”, que no fue observado en la realidad, corresponde a una crítica de las expresiones de poder en el campo jurídico.

<sup>1016</sup> Ansolabehere (2008, 347).

<sup>1017</sup> Cuéllar Vázquez (2008).

Desde luego que me considero... una juez valiente, me considero como juez con criterios de avanzada; me gusta romper con algunos criterios jurídicos para mejorarlos; me gusta ser punta de lanza en el aspecto (sic) jurídico con todo lo que esto implica.<sup>1018</sup>

Yo creo que soy una juez moderna, tolerante, comprensiva. Creo que capacitándome me estoy actualizando porque soy una juez a la que le gusta (sic) las innovaciones; me gusta conocer las últimas doctrinas del derecho comparado con los otros países. Yo me calificaría como una juez moderna.<sup>1019</sup>

En resumen, los estudios citados parecen confirmar la hipótesis de que la cultura judicial mexicana se caracteriza todavía, en gran medida, 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 activa y comprometida con los valores sustantivos o materiales 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. En todo caso, en la evaluación de estas actitudes no podemos perder de vista que —más allá de las posturas subyacentes— no puede cuestionarse que los juzgadores deben manifestar un compromiso básico de apego a la Constitución y las leyes que muchas veces limita —de manera objetiva— su capacidad de introducir otro tipo de valores en sus resoluciones.

Si bien no podemos saber con certeza en qué medida esta cultura judicial se ha modificado como consecuencia del proceso de cambio jurídico general, no está desencaminado suponer que dicho impacto es real y que nos encontramos en una etapa de transición hacia una nueva visión interna de la función y las responsabilidades del Poder Judicial. Este movimiento es más amplio y se ha ido expresando en modificaciones constitucionales y legales que tienen un impacto particular en los juzgadores, como la reforma al sistema de justicia penal (los llamados “juicios orales”) en 2008, así como del juicio de amparo y los derechos humanos en 2011. El desafío consiste ahora en trasladar estas directrices en prácticas institucionales cotidianas y rutinarias en el ámbito judicial, a partir de la interpretación definida por los órganos judiciales superiores:<sup>1020</sup> la Suprema Corte de Justicia de la Nación

<sup>1018</sup> Cuéllar Vázquez (2008, 145).

<sup>1019</sup> Cuéllar Vázquez (2008, 146).

<sup>1020</sup> Aunque a partir de la reforma de 2011 y de la aceptación del principio de “control de convencionalidad” nuestra Suprema Corte ha determinado que los jueces y magistrados de todos los órdenes e instancias tienen facultad para realizar el control de constitucionalidad

y, de manera cada vez más frecuente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos. No cabe esperar, sin embargo, “obediencia automática” de los órganos jurisdiccionales inferiores, aunque los criterios de los superiores sean formalmente obligatorios.

En realidad, la orientación de los comportamientos judiciales depende de condiciones sistémicas complejas. El Poder Judicial debe verse como un sistema comunicativo complejo y no como una máquina burocrática en la que los operadores inferiores meramente reciben y ejecutan las órdenes de los órganos superiores.<sup>1021</sup> Ésta es precisamente la perspectiva de un estudio exploratorio muy reciente de Karina Ansolabehere sobre la difusión de los criterios innovadores de la Suprema Corte de Justicia, relacionados con el derecho internacional de los derechos humanos, hacia los órganos judiciales inferiores.<sup>1022</sup> Para entender dicha difusión, se requiere precisamente caracterizarla como un proceso de comunicación en el que “las señales importan”. El estudio muestra que las “señales” emitidas por la Corte son recibidas sólo de manera parcial por las instancias judiciales inferiores. La autora señala que la “difusión de las innovaciones se concentra en un número limitado de circuitos y regiones judiciales los que se comportan como fieles seguidores de las tendencias planteadas por el máximo tribunal”; a esta característica se le puede denominar “fidelidad concentrada”.

Para concluir: quizá el concepto de “transición” sea equívoco en algún sentido, pues no puede significar la desaparición del “polo formalista” en la función jurisdiccional. Como nos enseña Weber, este polo es representativo de los valores internos del orden jurídico en cuanto está separado y es autónomo de otros ámbitos sociales, y como hemos visto en un apartado anterior, el sistema jurídico en México ha ganado en autonomía frente a la política y la economía por efecto de los procesos de modernización general del país en las últimas décadas. En todo caso, lo que cabe esperar es una nueva configuración en la tensión que aquél establece hacia el “polo material”, configuración en la cual puede desplegarse el dominio relativo de uno y otro de manera circunstancial, dependiendo del tipo de asuntos que se trate; de la composición de los órganos jurisdiccionales y de la filosofía judicial de sus integrantes; de la constelación política del momento, e incluso del escrutinio

---

al dictar sus resoluciones, cabe esperar, por diversas razones, que esta facultad sea utilizada sólo de manera ocasional por los órganos judiciales inferiores y que, en cambio, sean los pronunciamientos de los tribunales de mayor jerarquía los que determinen la orientación general del sistema judicial.

<sup>1021</sup> Sobre este punto, en relación con los tribunales constitucionales, véase el capítulo V en este volumen.

<sup>1022</sup> Ansolabehere (2018).

por parte de los actores nacionales e internacionales. Así, pues, de todo ello resulta que no es exclusivamente la “cultura jurídica” interna de los juzgadores el único factor que modela sus comportamientos y sus resoluciones, sino otras condiciones y restricciones de tipo estructural e institucional.

## 2. *La cultura jurídica de los ciudadanos*

En relación con la cultura jurídica externa, carecemos de estudios empíricos que nos permitieran caracterizar con precisión la cultura jurídica de los ciudadanos en los años previos al inicio de la actual modernización jurídica, de los años setenta en adelante. A pesar de ello, el estudio clásico de Volkmar Gessner sobre los conflictos sociales y la administración de justicia en México, realizado a fines de los años sesenta, nos ofrece algunas claves interesantes sobre el particular.<sup>1023</sup> Apoyado en los estudios antropológicos, sociológicos y psicológicos de la época, así como en una pequeña encuesta, aplicada en la ciudad de México, en Tepic, capital del Estado de Nayarit y en una zona rural del mismo estado, Gessner describe una cultura jurídica caracterizada por una fuerte disposición a evadir el conflicto (sobre todo en zonas rurales y semi-rurales); por la desconfianza en las relaciones interpersonales “densas”; por el desconocimiento de las normas jurídicas vigentes; por el limitado acceso a juzgados y tribunales, sobre todo en zonas urbanas; y, en general, por la escasa relevancia del orden jurídico positivo en el surgimiento y desenlace de los conflictos. Sin embargo, una conclusión importante para el tema de este ensayo es la hipótesis, formulada por Gessner, de que el grado de relevancia e intervención del derecho depende del grado de “modernidad” de los conflictos (la existencia misma de los conflictos es un signo de modernidad), por lo que a mayor nivel de modernidad en las instituciones y los estratos sociales, mayores niveles de disposición hacia el conflicto —lo que permite esperar niveles crecientes de litigiosidad judicial— y mayor orientación hacia las normas y el orden jurídicos en su conjunto,<sup>1024</sup> lo que se ve confirmado por nuestra hipótesis del traslado del Poder Judicial, de la periferia al centro del espacio institucional y de la arena jurídica.

En tiempos más recientes contamos con una serie, cada vez más abundante, de encuestas y sondeos de opinión sobre temas de legalidad y justicia en nuestro país. En estos estudios se ha empezado a examinar de manera

<sup>1023</sup> Gessner (1984).

<sup>1024</sup> Gessner (1984, 160 y ss.).

sistemática las actitudes, percepciones y valores de los ciudadanos respecto de temas como el conocimiento y el respeto de la ley; la confianza en las instituciones de la justicia y la disposición a acudir a ellas en caso de conflicto; la percepción sobre la actuación de instituciones judiciales particulares, como la Suprema Corte de Justicia, así como de otros órganos del sistema de justicia, etcétera.<sup>1025</sup>

De manera esquemática, puede decirse que la cultura jurídica mayoritaria de la población se caracteriza por el *desconocimiento específico del derecho*, por un *conocimiento general sobre las instituciones y sus funciones*, por una relativa *desconfianza hacia las instituciones jurídicas*, y por una difundida *actitud oportunista* respecto del respeto a la ley y su cumplimiento.

El desconocimiento del orden jurídico, en el sentido de información concreta sobre el derecho positivo, es una característica general de las sociedades modernas, dado el crecimiento y la creciente complejidad del material jurídico.<sup>1026</sup> Sin embargo, para poder orientarse en la vida moderna, el ciudadano debe contar con un conocimiento básico y mínimo sobre las reglas centrales de la convivencia social, así como sobre las instituciones encargadas de administrar y aplicar dichas reglas. Así, por ejemplo, según las encuestas, los ciudadanos declaran poseer escaso conocimiento específico sobre la Constitución, las leyes y las instituciones jurídicas.<sup>1027</sup> Sin embargo, tienen un conocimiento bastante general y aproximado de las funciones de algunas instituciones, como el juicio de amparo,<sup>1028</sup> de las funciones que rea-

<sup>1025</sup> Existe ya un número importante de encuestas, tanto publicadas como no publicadas, sobre aspectos de la cultura de la legalidad. Para la elaboración de este apartado nos hemos apoyado en las siguientes: Beltrán *et al.* (1996); Concha *et al.* (2004); Secretaría de Gobernación (Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas: ENCUP 2001; 2003; 2005; 2008; 2012; consultables en <<http://www.encup.gob.mx>>); Fix-Fierro, Suárez Ávila y Corzo Sosa (2015); Fix-Fierro, Flores y Valadés (2017). Varias empresas encuestadoras (como *Consulta Mitofsky*) realizan encuestas periódicas sobre temas tales como la confianza en las instituciones, incluyendo el Poder Judicial.

<sup>1026</sup> Gessner (1984, 187).

<sup>1027</sup> A las preguntas “¿Qué tanto considera usted que conoce la Constitución: mucho, poco o nada?” y “¿Qué tanto conoce usted los derechos de los mexicanos establecidos en la Constitución?”, las respuestas fueron, respectivamente: “mucho”, 4.8 y 5 por ciento; “poco”, 72.6 y 60 por ciento; y “nada”, 20.3 y 35 por ciento (Concha *et al.* 2004, 152; ENCUP 2001). La primera pregunta, planteada nuevamente en 2016, obtuvo las siguientes respuestas: “mucho”, 4.9 por ciento; “poco”, 56.1 por ciento; “nada”, 34.4 por ciento (Fix-Fierro, Flores y Valadés 2017, 60). Ello parecería indicar un deterioro en el conocimiento de la Constitución, pero que no se debe a las frecuentes reformas, pues los ciudadanos creen más bien que se reforma poco (*idem*, 54).

<sup>1028</sup> A la pregunta “¿Sabe usted qué es el amparo?”, contestó afirmativamente el 56.3 por ciento en 2016. De ellos, 59.4 por ciento señaló que es una “forma de evitar ir a la cárcel”, 36.6 por ciento se inclinó por la opción “forma de protección y apoyo”, y 13.6 por ciento

lizan los principales organismos públicos,<sup>1029</sup> así como del nivel de vigencia de algunas libertades fundamentales.<sup>1030</sup>

Por último, la relación de los ciudadanos con el respeto a la ley y su cumplimiento se explora en un conjunto muy variado de preguntas. En términos generales, puede decirse que de un 25 a un 40 por ciento de los encuestados se identifican con los valores de la legalidad, ya sea por razones utilitarias (“cumplir la ley nos beneficia a todos”) o filosóficas (“cumplir la ley es un deber moral”), mientras que un porcentaje significativo expresa una actitud que podría caracterizarse como “oportunista”, en el sentido de que su disposición a respetar la ley depende de las ventajas o costos asociados con ese cumplimiento;<sup>1031</sup> un sector reducido más se manifiesta en favor de hacer justicia por propia mano (linchamientos, bloqueos, etcétera).<sup>1032</sup>

---

seleccionó “forma de proteger los derechos humanos” como respuesta (Fix-Fierro, Flores y Valadés 2017, 76).

<sup>1029</sup> A la pregunta “¿Quién o quiénes realizan las siguientes funciones?”, los encuestados identificaron con bastante precisión las funciones de la CNDH, el IFE, el Presidente de la República, los Diputados, los Jueces y los Senadores (Concha *et al.*, 2004, 208-214; Fix-Fierro, Flores y Valadés 2017, 152).

<sup>1030</sup> La pregunta 45 de la *Cultura de la Constitución* (Concha *et al.* 2004, 190-196) se refirió a la medida en que en nuestro país se pueden ejercer ciertas libertades, como la libertad de comercio, la libertad de pensamiento y expresión, el voto, la libertad religiosa, etcétera. Por ejemplo, en relación con el voto, el 83.5 por ciento contestó que “siempre” se puede votar por el partido que se quiera, y la misma respuesta dio el 90 por ciento de los encuestados en relación con la libertad religiosa. Sin embargo, ambos porcentajes habían descendido en 2016 a 71.8 y 74.8 por ciento, respectivamente (Fix-Fierro, Flores y Valadés 2017, 97 y 99).

<sup>1031</sup> Ejemplos de estas preguntas, con variantes en varias de las encuestas, son las siguientes:

1. “¿Usted cree que el pueblo debe obedecer siempre las leyes, puede cambiar las leyes que no le parecen, puede desobedecer la ley si es injusta?” “Debe obedecer siempre las leyes”, 36 por ciento; “puede cambiar las leyes que no le parecen”, 29 por ciento; “puede desobedecer la ley si es injusta”, 29 por ciento” (Beltrán *et al.*, 1996; también Concha *et al.* 2004 y ENCUP 2001, 2003).

2. “¿Por qué respeta y obedece las leyes?” “Porque cumplir la ley nos beneficia a todos”, 45.1 por ciento; “para no ser criticado por los demás”, 4.9 por ciento; “porque es un deber moral”, 25 por ciento; “para evitar daño a mi familia y amistades”, 10.1 por ciento; “para evitar castigos”, 13.9 por ciento” (Concha *et al.*, 2004, 138. Véase la misma pregunta también en Fix-Fierro, Flores y Valadés 2017, 40).

3. “¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la frase ‘violar la ley no es tan malo, lo malo es que te sorprendan?’” “Muy de acuerdo”, 5.5 por ciento; “de acuerdo”, 21 por ciento; “en desacuerdo”, 47.4 por ciento; “muy en desacuerdo”, 20 por ciento (Concha *et al.* 2004, 139; la misma pregunta también en Fix-Fierro, Flores y Valadés 2017, 43).

<sup>1032</sup> Ejemplos:

1. “Después de esperar un año a que el gobierno les llevara agua, los habitantes de un pueblo bloquearon la carretera en protesta, ¿aprueba o desaprueba esta actitud?” Aprueba

Por lo que se refiere a la confianza en las instituciones, es común que las encuestas establezcan diversas escalas de medición. En dichas escalas, los niveles más elevados de la confianza los ocupan habitualmente ciertas instituciones como la Iglesia católica, el Ejército, los maestros y las universidades públicas; los últimos lugares se atribuyen a los legisladores y a la policía, mientras que los tribunales y, en particular, la Suprema Corte de Justicia aparecen en un lugar intermedio.<sup>1033</sup> Las encuestas incluyen preguntas más complejas en relación con la independencia y la efectividad que los ciudadanos esperan de las instituciones de la justicia en casos determinados. Vale la pena explorar de manera un poco más detallada la imagen y la percepción que tienen los ciudadanos en relación con estos temas, para lo cual recurrimos a la *Encuesta Nacional de Justicia 2015*.<sup>1034</sup> Referimos solamente algunos resultados parciales que pueden ser de interés:

- “Solamente con dinero y relaciones se puede ganar un juicio: 71.4 por ciento.”<sup>1035</sup>
- “Cuando dos personas tienen un pleito, es mejor que se arreglen entre ellas”: 37.5 por ciento
- “Sí vale la pena acudir a un tribunal para poner una demanda”: 20.5 por ciento<sup>1036</sup>
- “Más vale un mal arreglo que un buen pleito”: 41.5 por ciento “de acuerdo” o “muy de acuerdo”
- “Los jueces y magistrados son muy independientes o independientes para tomar sus decisiones”: 38.5 por ciento

---

40 por ciento; aprueba en parte, 13 por ciento; desaprueba 46 por ciento (Beltrán *et al.*, 1996; ENCUP 2001 y 2003).

2. “Por lo que usted piensa, si un hombre mata a alguien y las autoridades no hacen nada, los miembros de la comunidad ¿tienen o no tienen el derecho de tomar en sus manos el castigo?” “Sí tienen el derecho”, 34.9 por ciento; “sí tienen el derecho, en parte”, 13.2 por ciento; “no tienen el derecho”, 50.1 por ciento” (Concha *et al.* 2004, 221; también Fix-Fierro, Suárez Ávila y Corzo Sosa 2015, 87).

<sup>1033</sup> En 2015, en una escala del 1 al 10 (la calificación más alta), los tribunales de justicia obtuvieron un promedio de 6.0, la Suprema Corte de Justicia, 5.8 y los jueces y magistrados 5.6. (Fix-Fierro, Suárez Ávila y Corzo Sosa 2015, 129).

<sup>1034</sup> Fix-Fierro, Suárez Ávila y Corzo Sosa (2015).

<sup>1035</sup> La pregunta “¿Piensa usted que las personas reciben el mismo trato en los juzgados y tribunales, o piensa usted que solamente con dinero y relaciones se puede ganar un juicio?”, la planteó Volkmar Gessner en los mismos términos en 1970. 78 por ciento se inclinó entonces por la primera opción.

<sup>1036</sup> La misma respuesta en 2003 obtuvo un porcentaje de 52.9 por ciento. La disminución en esta respuesta ha ido acompañada de un aumento a favor de la opción espontánea “sí vale la pena, en parte”, pero la suma de ambas opciones se ha mantenido casi constante (70.9 por ciento en 2003 y 64 por ciento en 2015). Fix-Fierro, Flores y Valadés 2017, 122).

- “Los jueces y magistrados favorecen a unas personas sobre otras”: 65.6 por ciento “de acuerdo” y “de acuerdo, en parte”.
- “Las sentencias de la Suprema Corte de Justicia son muy justas o justas”: 29.4 por ciento

De todos estos resultados podemos deducir que, al igual que con la legalidad, existe un contingente importante de ciudadanos que ve con recelo y desconfianza a los tribunales y los juzgadores, mientras que otro grupo los valora de manera más positiva. Ello genera una opinión dividida que ayuda a entender buena parte de la ambigüedad y las contradicciones que observamos en la construcción del anhelado Estado de derecho en la vida social.

Las encuestas de opinión que se han reseñado aquí tienen que interpretarse con cuidado, situándolas en un contexto y un momento específicos, y poniéndolas en relación con otros estudios y fuentes de información.<sup>1037</sup> Hay que tomar en cuenta que muchas respuestas no se refieren a planteamientos abstractos, sino a situaciones concretas. Así, hay que subrayar, por ejemplo, que muchos de quienes se manifiestan dispuestos a violar la ley para hacer justicia por propia mano, o para revertir una situación injusta, lo hacen animados por una cierta idea moral o por la convicción, alimentada por la experiencia, de que no cabe esperar protección ni ayuda confiable de las instituciones establecidas. En este sentido, no se trata de una actitud que pueda condenarse socialmente sin más. También hay que considerar que una opinión, una percepción o una actitud no son todavía un comportamiento que pueda observarse y medirse, por lo que debemos examinar el papel y la contribución de las instituciones al moldeamiento de esas opiniones y actitudes. Igualmente debemos tener conciencia de que, en México, sólo un porcentaje muy reducido de personas ha tenido contacto real con las instituciones judiciales,<sup>1038</sup> por lo que las demás meramente reproducen experiencias vicarias o prejuicios de su entorno, lo que no impide, de todos modos, que éstos tengan impacto social. Por último, es frecuente que en las encuestas las personas no quieran comprometerse con una de las opciones,

---

<sup>1037</sup> Véase, por ejemplo, los trabajos elaborados para el estudio e interpretación de la *ENCUP 2003: Demos ante el espejo* (2005). En particular puede verse, en este volumen, los ensayos de Jorge Buendía y Paola Navarrete, “Determinantes de la obediencia a la ley”, pp. 169-197; Roy Campos, “Cultura de la legalidad, 2001-2003, un periodo sin avances”, pp. 199-204, e Imer B. Flores y César Flores Mancilla, “Las paradojas entre cultura de la legalidad e instituciones jurídicas en México”, pp. 205-217.

<sup>1038</sup> Según encuesta levantada en el Distrito Federal en 1996, solamente el 7 por ciento de los entrevistados había tenido contacto con los tribunales. Ese grupo manifestó, en comparación con el que no había tenido tal contacto, mejor opinión sobre la honestidad de jueces y magistrados, pero peor sobre la de los abogados. Véase Covarrubias y Asociados (1996).



positivas o negativas, que se les plantean (por ello contestan frecuentemente “depende”, “ni de acuerdo ni en desacuerdo”), ya sea porque no tienen una opinión formada o porque consideran que la pregunta no ofrece suficiente información para dar una respuesta definida. En la serie de encuestas que hemos citado es visible el aumento, en muchos casos, del porcentaje en que los entrevistados escogen una opción ambigua.

#### IV. CULTURA JURÍDICA, PODER JUDICIAL Y ESTADO DE DERECHO EN MÉXICO

Para concluir este ensayo debemos analizar una última cuestión, a saber: si los rasgos de la cultura jurídica mexicana que se han esbozado más arriba son un obstáculo a la construcción de un genuino Estado de derecho en nuestro país. Desde un punto de vista meramente intuitivo podríamos señalar que una cultura jurídica formalista y legalista, por un lado, así como desinformada, desconfiada y oportunista, por el otro, no es favorable al respeto de los valores sustantivos del orden jurídico-constitucional como lo son los derechos fundamentales y la democracia. Por otro lado, hemos aceptado también la hipótesis de que la cultura jurídica no es estática y que, en México, se encuentra probablemente en tránsito hacia un contexto cultural más próximo a un Estado constitucional y democrático de derecho. Por ello, debemos precisar mejor la cuestión arriba planteada, desdoblándola en dos preguntas más específicas: primero, ¿existen culturas jurídicas en nuestro país que pudieran constituirse en alternativas o competidoras de una cultura moderna de la legalidad? Y segundo, ¿hasta qué punto las instituciones, en particular las judiciales, pueden influir en la cultura jurídica que las circunda?

Pasemos a examinar la primera pregunta. Una cultura alternativa frente a la cultura de la legalidad significaría un elemento de competencia que podría socavar o impedir la consolidación del Estado de derecho. En México, podríamos considerar como posibles culturas jurídicas alternativas la de los *pueblos indígenas*, la de las llamadas *autoridades autónomas* (policías comunitarias, ayuntamientos autónomos) y la del *narcotráfico*.<sup>1039</sup> ¿Hasta qué punto se trata de verdaderas alternativas frente al Estado de derecho?<sup>1040</sup>

<sup>1039</sup> Debo a José Ramón Cossío la sugerencia de incluir al narcotráfico entre las posibles culturas jurídicas alternativas.

<sup>1040</sup> Una cuestión similar ha sido ampliamente debatida en relación con los países asiáticos y los altos niveles de desarrollo económico que han alcanzado en las décadas recientes. Se argumenta que estos niveles se han logrado gracias a factores culturales particulares de dichas sociedades (por ejemplo: “valores confucianos”) y que, inclusive, estos factores son más

Lo cierto es que difícilmente existe en la actualidad una cultura jurídica que sea verdaderamente alternativa a la del Estado de derecho. No lo es la cultura jurídica que hemos identificado como “oportunistas”, así como tampoco lo son el derecho indígena y las autoridades “autónomas”, y mucho menos lo es la llamada “cultura del narcotráfico”.<sup>1041</sup>

La cultura jurídica que hemos llamado “oportunistas” no está sustentada en convicciones y valores verdaderamente alternativos, sino que depende de incentivos racionales a los que responden las personas y los que pueden alterarse deliberadamente por las instituciones. Con el tiempo, esta modificación puede llegar a internalizarse como convicción favorable al valor de la legalidad. En este sentido, se trata de actitudes perfectamente modernas y explicables a partir de un entorno social moderno, aunque parezcan disfuncionales para éste.

La cultura jurídica de los pueblos indígenas, aunque muy distinta de la típica de un orden jurídico moderno, se interrelaciona con éste de modos complejos que no son necesariamente de oposición. Y si bien su efectividad no depende muchas veces de su reconocimiento por el sistema jurídico dominante, se trata casi siempre de una cultura jurídica regionalmente localizada.

Por su parte, las llamadas “autoridades autónomas” (por ejemplo, las policías comunitarias) surgen tanto por razones culturales y étnicas (en comunidades indígenas), como por deficiencias en el funcionamiento de las autoridades públicas oficiales, con las que en muchas ocasiones colaboran y se complementan, y como ha podido observarse en nuestro país, con frecuencia no está clara su desvinculación de la delincuencia organizada.

Por último, el caso del narcotráfico, como posible cultura jurídica alternativa, resalta también por su complejidad y su creciente relevancia.

---

favorables en el contexto de la actual globalización económica que las ventajas que ofrece un orden jurídico de tipo occidental. Sin duda, las profundas raíces históricas y culturales de la civilización asiática —sobre todo en China— ofrecen un contexto distinto y en ocasiones opuesto a los valores del orden jurídico de tipo occidental, pero no está claro, sin más, que en la actualidad esas raíces culturales sean por necesidad un obstáculo para el Estado de derecho. Resulta evidente que la tradición jurídica dual de China —conformada por la llamada escuela “legalista” y por la escuela confuciana— plantea desafíos específicos para la implantación de un Estado de derecho en ese país, pero ninguna de ambas escuelas o tradiciones parece capaz de sostener, por sí misma, una cultura y un sistema jurídicos modernos, adaptados a las necesidades de la economía globalizada. Sobre este tema puede verse Fix-Fierro (2008c).

<sup>1041</sup> Sobre estas otras culturas jurídicas véase, por ejemplo, Sierra (1993), González Galván (2001), López López (2010). Sobre la llamada “narcocultura” existe una bibliografía creciente, de entre la que puede citarse Sánchez Godoy (2009); desde una perspectiva de género: Ovalle y Giacomello (2006).

De acuerdo con los sociólogos, el narcotráfico puede asumir todos los rasgos simbólicos de una cultura: “valores, sistema de creencias, normas, definiciones, usos y costumbres, y demás formas tangibles e intangibles de significación”.<sup>1042</sup> Si consideráramos a la cultura del narcotráfico como una especie de cultura jurídica (puesto que posee sus propias normas y códigos, una “legalidad” que se aplica con rigor), tendríamos que distinguir entre la cultura jurídica “interna” de los narcotraficantes, la cual no tiene la pretensión de competir con la legalidad oficial, sino la de destruirla o anularla por el completo, utilizando el poder disolvente de la violencia y la corrupción. Pero también vemos que la cultura externa del narcotráfico puede ejercer una influencia más amplia y profunda sobre círculos y grupos sociales que, sin participar en su núcleo de actividades, comparten algunos de sus símbolos y actitudes. Aquí sí podríamos decir que hay una cierta competencia y alternatividad, gracias a la cual dichos grupos sociales se mueven, de modo oportunista, entre la narcocultura jurídica y la cultura jurídica oficial, de manera similar a la interrelación que puede darse entre los derechos indígenas y el derecho oficial del Estado. La narcocultura en este sentido se complementa y se refuerza mutuamente con la cultura jurídica que hemos denominado “oportunista”, por lo que le son aplicables las mismas consideraciones.

En relación con la segunda pregunta, hemos señalado en apartados anteriores que las instituciones judiciales —y de manera prominente el Poder Judicial de la Federación— han emprendido un proceso de reforma que implica, entre otras acciones, una mayor apertura e inserción en el entorno social. La transición entre paradigmas o modelos de derecho que hemos esbozado más arriba otorga un papel central al Poder Judicial, en la medida en que las decisiones de los demás actores institucionales —sobre todo si no son producto del consenso— tienen una alta probabilidad de desencadenar un procedimiento judicial y ser revisadas en él.

Ciertamente, y como sucede con toda organización compleja, el Poder Judicial persigue en ocasiones políticas ambiguas o inconsistentes, y adopta interpretaciones que lo son también. La existencia de órganos jurisdiccionales colegiados favorece la adopción de decisiones inconsistentes en el tiempo, tanto por los cambios de composición de los órganos como por los efectos de la negociación momentánea de las posiciones mayoritarias y minoritarias que asumen sus integrantes. Por tanto, si bien el Poder Judicial adquiere una posición preeminente en el nuevo cuadro institucional del Estado de derecho, no hay garantía de que ejerza siempre y de manera consis-

<sup>1042</sup> Sánchez Godoy (2009, 79).

tente un liderazgo en la reforma jurídica y judicial, ni tiene control sobre su impacto en el campo de la sociedad.

Sin duda, el Poder Judicial es capaz de elaborar y promover iniciativas de reforma, como lo demuestran el anteproyecto de nueva Ley de Amparo que aprobó la Suprema Corte de Justicia en 2001 y las propuestas contenidas en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial* promovido por la propia Corte, publicado en 2006.<sup>1043</sup> Estas propuestas e iniciativas, empero, se encuentran supeditadas a la voluntad y la acción de los demás actores políticos. Por ello se explica, por ejemplo, que la nueva Ley de Amparo de la Suprema Corte no se haya aprobado como tal en el Congreso de la Unión y que sí hubieran avanzado, en cambio, otras iniciativas legislativas en la materia, aunque éstas hayan coincidido al final, en un porcentaje elevado, con el proyecto preparado por la Corte.<sup>1044</sup> En consecuencia, es preciso concluir que el campo natural de liderazgo de los impulsos reformistas del Poder Judicial es el conformado por el *sistema de justicia*, es decir, el conjunto de instituciones encargadas del tratamiento de los conflictos con referencia al orden jurídico. A través de los impulsos o señales que transmite hacia todo este sistema es que el Poder Judicial puede influir, mediatamente, en el cambio social, particularmente cuando los poderes Legislativo y Ejecutivo carecen de interés en algún tema particular.<sup>1045</sup>

Por último, ante las vicisitudes, a la alta y a la baja, en los impulsos reformistas institucionales, debemos tomar en cuenta que tales impulsos ya no están confinados a las fronteras nacionales, sino que provienen también de instituciones del exterior, las cuales se encuentran en diálogo e interacción permanentes con las instituciones internas de un país, incluyendo los Poderes Judiciales. En este sentido podemos mencionar las cada vez más

---

<sup>1043</sup> Consultables en la página Web de la Suprema Corte <<http://www.scjn.gob.mx>>.

<sup>1044</sup> La reforma constitucional en materia de amparo (*Diario Oficial* de la Federación de 6 de junio de 2011) y la nueva Ley de Amparo aprobada con fundamento en ella (*Diario Oficial* de la Federación de 2 de abril de 2013), son producto de iniciativas independientes presentadas por senadores de varios partidos en el año de 2009.

<sup>1045</sup> Un ejemplo impresionante de la capacidad de los tribunales para generar cambios institucionales es la política adoptada espontáneamente por los jueces federales de los Estados Unidos desde mediados de los años sesenta para reformar las instituciones penitenciarias del país, particularmente las de los estados del Sur, para acercarlas a un estándar nacional. Véase Feeley y Rubin (2000). Una de las razones del éxito de esta política radica probablemente en que las instituciones penitenciarias forman parte del sistema de justicia y, por tanto, eran un campo propicio para la intervención judicial, particularmente ante el desinterés manifiesto del Ejecutivo y el Legislativo. En otros campos de la sociedad se ha debatido mucho más la efectividad de las instituciones judiciales, poniendo en duda su capacidad para promover el cambio social. Véase Rosenberg (2008).

numerosas sentencias condenatorias que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha pronunciado contra México, las cuales ejercen una fuerte presión sobre las instituciones públicas del país para que introduzcan cambios, políticas y criterios que probablemente no adoptarían sin esta presión externa. De este modo, se refuerza la vinculación entre los impulsos reformistas nacionales y los internacionales.

Una vez que hemos argumentado la capacidad de iniciativa y transformación que tienen las instituciones judiciales, veremos también que éstas pueden influir favorablemente en la cultura jurídica del país. Por lo que hace a la cultura jurídica interna, el Poder Judicial tiene la posibilidad de ir desplazando los aspectos negativos de la cultura legalista y formalista y, al mismo tiempo, impulsar de manera más decidida la cultura garantista.<sup>1046</sup> La Suprema Corte de Justicia, en particular, tiene la capacidad de transmitir nuevos impulsos a las instituciones de la justicia a través de la elaboración de criterios de interpretación renovadores y de la resolución de asuntos ejemplares a través de la facultad de atracción.<sup>1047</sup> Del mismo modo, la cultura jurídica externa de carácter oportunista puede desalentarse mediante un cambio de incentivos, por ejemplo, facilitando el acceso a la justicia y reduciendo los costos de los procedimientos judiciales, así como a través de mayor consistencia y certeza en la imposición de sanciones, de modo que, en un cálculo racional, el ciudadano tenga más razones para apearse a la legalidad que para evadirla.

Hay un aspecto adicional de la cultura jurídica externa en la que la Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Electoral tienen un papel especial que cumplir: el de la *cultura constitucional*.<sup>1048</sup> Por el tipo de asuntos que abordan, relacionados con los símbolos y valores más generales y trascendentes de la comunidad, la Corte y el Tribunal pueden establecer una comunicación directa y especial con los ciudadanos a través de sus sentencias. Pero para que ello suceda, es necesario que dichas resoluciones sean construidas y redactadas de tal manera que puedan funcionar verdaderamente como *vehículos de comunicación social* y no solamente como expresiones de la técnica jurídica.

---

<sup>1046</sup> Véanse varios de los ensayos incluidos en Vázquez (2007).

<sup>1047</sup> El estudio de la influencia de los tribunales constitucionales se ha concentrado en su interacción con los poderes políticos, descuidándose las relaciones internas del Poder Judicial y su vinculación con el resto del sistema de justicia. Véase Ansolabehere (2007), en el sentido de que la posición política de la Suprema Corte depende también de su relación con el resto del Poder Judicial. Véase también Suárez Ávila (2014) y el capítulo V en este volumen.

<sup>1048</sup> Ha sido el profesor alemán Peter Häberle, quien de manera particular ha insistido en la importancia del elemento cultural en la vigencia de la Constitución, como factor de identificación del ciudadano con las instituciones. Véase Häberle (2001, *passim*).

En resumen, un conjunto muy complejo de factores —el rápido proceso de cambio social, las demandas políticas, la modernización jurídica, el escrutinio de las instituciones internacionales— parecen asegurar que los impulsos reformistas institucionales en favor de un genuino modelo de Estado de derecho continúen avanzando en nuestro país. Por supuesto, nada hay escrito sobre el triunfo definitivo de la legalidad sobre la delincuencia y sobre otros fenómenos sociales contrarios o paralelos, y difícilmente podríamos afirmar que estamos destinados sin remedio a construir un verdadero régimen de legalidad. Pero las probabilidades de lograrlo están directamente ligadas a las responsabilidades y compromisos que asuman las instituciones públicas. Entre ellas, el Poder Judicial tiene un papel particular e indispensable que cumplir, como hemos intentado demostrar aquí.

## CAPÍTULO X

### LA CARRERA JUDICIAL EN EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Es una de ellas [una garantía del orden social], y no la menos importante, la de la independencia y respetabilidad del Poder Judicial; y el Gobierno no comprende cómo puede conseguirse ni lo uno ni lo otro, mientras que los encargados de administrar justicia penden del Gobierno por la más imperiosa de todas las necesidades, por la de subsistir; mientras que la carrera de la judicatura sea una carrera de tormento y miseria.

Mariano RIVA PALACIO (1845)

#### I. PLANTEAMIENTO

Uno de los cambios más visibles introducidos por la “reforma judicial” de 1994-1995 fue la creación, a nivel constitucional, de una carrera judicial formal en el Poder Judicial de la Federación. De acuerdo con la disposición relevante, esto, es el séptimo párrafo del artículo 100 de la Constitución: “La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”.

La redacción escueta de este precepto no permite apreciar de inmediato todas las consecuencias y ramificaciones de lo que implica el concepto de “carrera judicial” para el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, la novedad del cambio es menos profunda de lo que aparenta, pues se inserta en una historia y en una tradición que favorecían ya la permanencia de los funcionarios judiciales en el Poder Judicial desde los inicios de su ejercicio profesional. Dicho en otras palabras: antes de las

modificaciones de 1994-1995, ya existía en el Poder judicial de la Federación lo que podríamos considerar una carrera judicial “informal” —con fundamento en un régimen jurídico mínimo— que presenta importantes elementos de continuidad con el sistema formal posterior, basado en un conjunto mucho más desarrollado de disposiciones legales y reglamentarias.

El modesto propósito de este ensayo es examinar el surgimiento y evolución de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación y, en particular, el funcionamiento del sistema de concursos y exámenes establecido a partir de 1995 para la selección y nombramiento de jueces de Distrito (JD), magistrados de Circuito (MC) y otros servidores públicos judiciales, tratando de lograr un primer acercamiento a su impacto en el desempeño institucional del Poder Judicial de la Federación. El sistema de concursos y exámenes constituye una innovación de gran calado que tiene un profundo impacto en la composición de la judicatura, en la independencia interna y externa de sus integrantes y en la calidad de la justicia que éstos imparten. Además, se trata de un cambio que es, en principio, susceptible de medición y evaluación a través de diversos indicadores cuantitativos y cualitativos, así como de comparación con sistemas similares, lo que, sin embargo, no será objeto de este trabajo.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, en un primer apartado (II., *infra*) se describen los antecedentes de la carrera judicial (CJ) en nuestro país en los siglos XIX y XX y su implantación formal reciente en el Poder Judicial de la Federación. En un segundo apartado (III., *infra*) se analiza la evolución del sistema de concursos para la designación de JD y MC desde 1995. En el tercero (IV., *infra*) se intenta hacer una evaluación de este sistema de concursos, de sus resultados y de su relevancia para el desempeño institucional del Poder Judicial. En un último apartado (V., *infra*) se pone en contexto el sistema de la CJ en el PJE, señalando sus principales desafíos actuales y su posible solución, así como valorando su significado de conjunto para el desempeño de las instituciones en el presente momento histórico.

## II. ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DE LA CARRERA JUDICIAL EN MÉXICO

En este apartado se examina brevemente cuál ha sido la suerte que ha corrido la idea de “carrera judicial” en nuestro país a partir de la consumación de la Independencia en 1821.<sup>1049</sup> Al respecto, podemos adelantar la conclusión

<sup>1049</sup> Un panorama de la carrera judicial en nuestro país, tanto en el orden federal como en el de las entidades federativas, se encuentra Esquinca Muñoa (2016).



de que durante el siglo XIX y una buena parte del XX, no existió formalmente la CJ, lo que no impidió que surgieran prácticas y normas informales equivalentes, es decir, una situación de permanencia relativamente duradera de los funcionarios judiciales en sus cargos y la posibilidad de ascensos y promociones a favor de ellos mismos dentro del aparato jurisdiccional. Esta situación se alteró apenas con la reforma constitucional y legal de 1994-1995 que introdujo cambios muy importantes en el Poder Judicial de la Federación, y entre otros, se creó una CJ formal, basada en un sistema de concursos de oposición (CO) para el acceso a los cargos de JD y MC.

### 1. *El siglo XIX*<sup>1050</sup>

Las frecuentes rebeliones y asonadas, así como los constantes cambios constitucionales que se produjeron durante la primera mitad del siglo XX, no eran favorables a la permanencia de los funcionarios públicos, incluyendo los judiciales, en los cargos que desempeñaban. A esto debemos agregar, como otros tantos factores negativos, la penuria permanente del erario, la deficiente reglamentación de la impartición de justicia, y la falta de abogados calificados en el inmenso territorio nacional, con excepción de las principales ciudades —como México y Guadalajara— donde se habían asentado las audiencias de la época virreinal. No obstante, los escasos estudios que existen y las fragmentarias fuentes de información con las que contamos indican que se logró alguna continuidad y permanencia de los funcionarios judiciales, de manera que podría hablarse de los tenues inicios de la “carrera judicial” en el México independiente. En lo que sigue aportamos algunos elementos para caracterizar los modelos y las prácticas relacionadas con el nombramiento y el desempeño de los juzgadores federales a partir de 1824.<sup>1051</sup>

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución federal y republicana de la época independiente de nuestro país: la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Siguiendo a la Constitución Fe-

---

<sup>1050</sup> Este inciso se basa fundamentalmente en las siguientes fuentes: Arnold (1996), Cabrera Acevedo (1991), Cárdenas Gutiérrez (2005), Cossío Díaz (2014), López González (2014), Soberanes Fernández (1992b; 1997). También se puede consultar con provecho Cárdenas Gutiérrez (2007), sobre la problemática de la formación de una clase de letrados (abogados y jueces), así como de reclutamiento de empleados y funcionarios del Poder Judicial.

<sup>1051</sup> No haremos referencia expresa a las etapas de régimen centralista (1836-1847 y 1852-1855), porque el modelo judicial no varió radicalmente, aunque tuvo cambios importantes, y porque los problemas que enfrentó el Poder Judicial en esas etapas fueron similares a los que afectaron a la judicatura en su conjunto durante buena parte del siglo XIX.

deral de los Estados Unidos de América, de 1787, la Constitución de 1824 introdujo, en materia judicial, el modelo llamado de “doble jurisdicción”, es decir, la existencia de dos jerarquías completas, separadas e independientes de tribunales: el Poder Judicial de cada uno de los estados y el Poder Judicial de la Federación. El Poder Judicial de los estados estaría definido por lo dispuesto en las constituciones respectivas (artículo 160), mientras que el Poder Judicial de la Federación estaba compuesto por la Corte Suprema de Justicia, por jueces de Distrito y magistrados de Circuito (artículos 123 y siguientes).

La Corte Suprema de Justicia estaba integrada por once ministros distribuidos en tres salas, y un fiscal, pero el Congreso podía aumentar o disminuir su número si lo juzgaba conveniente. Los miembros de la Corte eran electos por las legislaturas de los estados, en votación realizada el mismo día, y tocaba a la Cámara de Diputados el escrutinio y la calificación de la elección; resultaba electo quien obtuviera el voto de más de la mitad de las legislaturas. Los ministros debían estar “instruidos en derecho”, a juicio de las legislaturas locales, y su nombramiento era vitalicio (“perpetuo”), por lo que sólo podían ser removidos del cargo “con arreglo a las leyes”.

Por su parte, los Tribunales de Circuito estaban integrados por un juez “letrado”, es decir, con formación jurídica, un promotor fiscal,<sup>1052</sup> y dos “asociados”, que eran jueces legos. Su nombramiento lo hacía el Presidente de la República a partir de una terna que le propusiera la Corte Suprema. El mismo sistema de nombramiento se seguía para los jueces de Distrito, que también tenían que ser “letrados” (artículos 140 y 141, 143 y 144, respectivamente).

De acuerdo con los primeros decretos que dictó el Congreso para la organización del Poder Judicial federal, el territorio de la República se dividió en ocho circuitos y en tantos distritos como estados componían la Federación. En cada circuito, que abarcaba varios estados, residiría un Tribunal de Circuito, y en cada estado, un Juzgado de Distrito, con sede en la capital del estado, salvo los estados ribereños, en los cuales el juzgado radicaría en el puerto de mayor importancia. A partir de esta definición legislativa, pronto comenzaron las dificultades para establecer y hacer funcionar un sistema judicial de perfil republicano y profesional que era, en muchos de

---

<sup>1052</sup> El promotor fiscal era un funcionario que representaba el interés del Estado y de la sociedad ante los tribunales, mediante la persecución de los delitos, la defensa judicial del interés público y la vigilancia del cumplimiento de las leyes. En este sentido era un antecedente del actual Ministerio Público, aunque aquél formó parte del Poder Judicial hasta su traslado al Poder Ejecutivo mediante reforma de 1900.

sus aspectos, muy distinto del que había operado durante los largos siglos de la dominación colonial.

En lo que toca a la Corte Suprema de Justicia, en principio no había escasez de individuos capaces e idóneos para ocupar el cargo de ministro. Sin embargo, al poco tiempo de la instalación de la Corte, en 1825, empezaron los problemas con su integración. Se volvieron frecuentes las vacantes, ya fuera por renuncia, fallecimiento, impedimento o licencia, y surgieron dificultades para que las legislaturas se reunieran y votaran los nombramientos de los ministros sustitutos el mismo día. Aunque se multiplicaban las peticiones para aumentar el número de magistrados, se recurría más bien a los suplentes, a los cuales se seleccionaba entre los abogados en ejercicio. También eran comunes los exhortos que se hacían al Congreso para que aprobara las leyes que requería el funcionamiento del nuevo sistema de justicia. Desde luego que la Corte, no obstante su jerarquía, tenía también carencias graves de toda clase de recursos materiales y humanos para su funcionamiento regular.

En lo que corresponde a los tribunales y juzgados federales inferiores, fue hasta el verano de 1826 que la Corte Suprema revisó los expedientes de los postulantes a ocupar su titularidad y el gobierno dio a conocer los nombramientos respectivos en septiembre de ese año. Sin embargo, como lo señala Linda Arnold, no todos los propuestos

por la Suprema Corte y nombrados por el gobierno aceptaron puestos en tribunales federales. El gobierno federal tuvo que competir con los estados por el limitado número de abogados y escribanos adiestrados, calificados y respetados. Por casi tres siglos, la ciudad de México y Guadalajara habían monopolizado la resolución de complejos procesos legales, y la mayoría de los juristas calificados para presidir los tribunales federales vivían en o cerca de estas dos ciudades. Algunos de los abogados de la ciudad de México y Guadalajara querían cambiar el ejercicio profesional por cargos judiciales, y aceptaron puestos en tribunales de primera instancia de jurisdicción ordinaria o en tribunales de circuito estatales o en tribunales superiores de los estados de México, Jalisco, Puebla, Michoacán y Guanajuato; con ello no tuvieron que mudarse al norte desértico o al sur tropical para ejercer la función de jueces. Otros optaron por puestos en tribunales federales del centro.<sup>1053</sup>

De hecho, algunos de los jueces inicialmente nombrados en los tribunales federales de Coahuila-Tejas, Nuevo León, Tamaulipas, Michoacán, Tabasco, Chihuahua y Yucatán, renunciaron al cargo al poco tiempo, por

<sup>1053</sup> Arnold (1996, 49-50).

lo que la Corte Suprema tuvo que hacer una segunda convocatoria en diciembre de 1826 y el gobierno logró hacer las nuevas designaciones hasta principios de 1827.<sup>1054</sup>

Aunado a lo anterior, las cargas de trabajo de los juzgados y tribunales eran muy desiguales, por lo que, desde 1830, el gobierno empezó a solicitar al Congreso la reducción en el número de tribunales federales, como medida de ahorro, aunque por otro lado también llegó a pedir aumento de salarios de algunos jueces de Distrito, por las dificultades de conseguir quien asumiera el cargo en regiones remotas. En el informe que don Miguel Ramos Arizpe presentó al Congreso en su calidad de Secretario de Justicia en enero de 1827 se lee:

Aún así dotados los juzgados con los auxilios referidos todavía opina el Gobierno ser de necesidad de que se aumente a algunos jueces de distrito la dotación de dos mil pesos que se les está asignada. En Nuevo México y Alta California no hay un solo letrado, escaseando notablemente en otros países [regiones]; y como en los Estados más poblados, más civilizados y florecientes se han proporcionado por sus Gobiernos a los letrados mejores sueldos con mayores comodidades, no es fácil hallarlos para que vayan a servir a la Federación en países enfermizos o remotos y con unas privaciones que no se compensan ciertamente con dos mil pesos anuales. El Gobierno indicará oportunamente su opinión en orden a la cuota de aumento y a los juzgados que lo exigen”.<sup>1055</sup>

En efecto, un problema relacionado e igualmente grave resultó ser el de la falta de recursos económicos, lo que afectó principalmente el pago de los salarios judiciales.<sup>1056</sup> Durante casi todo el siglo XIX, en correlación con la penuria permanente del erario, hay quejas reiteradas de los funcionarios judiciales —incluidos los mismos ministros de la Suprema Corte— de que no reciben su paga o solamente de manera parcial. En el informe del Ministro de Justicia e Instrucción Pública, don Mariano Riva Palacio, correspondiente al año de 1845 (en la etapa centralista), se lee lo siguiente, refiriéndose al “gobierno dictatorial de Tacubaya”:

<sup>1054</sup> Arnold (1996, 51).

<sup>1055</sup> Soberanes Fernández (1997, 32).

<sup>1056</sup> Como bien señala Cárdenas Gutiérrez (2007, 30 y ss.) la clase de letrados (abogados y jueces) que empezó a formarse durante el siglo XIX para el procesamiento de los conflictos sociales por medios legales tuvo que competir duramente por los recursos públicos con el ejército, que consumía casi todos los fondos del erario. El paso de la “guerra” a la “administración” y el desplazamiento del militar por el funcionario no fueron fáciles y se lograron prácticamente hasta la época del porfiriato.

...en aquellos días en que la opulencia distinguía a los encargados del poder y a sus favoritos, los magistrados que desempeñaban las más importantes funciones, y que habían llegado a aquellos puestos por una larga carrera de probidad y de merecimiento, tenían por años enteros atrasado el pago de sus sueldos, y mientras que sumidos en la más horrorosa miseria, no podían contar ni con los más groseros alimentos; si alguna vez exhalaban sus quejas no recibían por respuesta sino el más insultante escarnio.<sup>1057</sup>

En 1849, una vez que se había restablecido el régimen federal de la Constitución de 1824, el Ministro de Justicia y Negocios Eclesiásticos, don José María Jiménez, apuntaba lo siguiente:

...pocas veces se toma en cuenta con imparcialidad el número considerable de magistrados y jueces, que se han conservado sin manca (sic) en medio de la corrupción y de los tormentos de la miseria: en la Corte Suprema de Justicia, en los tribunales superiores, juzgados de primera instancia y respectivas secretarías, han existido y existen letrados que honran la judicatura para su saber e integridad sin tacha; pero ¿qué digo? muchos de ellos han sido verdaderamente sometidos a las pruebas del martirio, porque careciendo absolutamente de sus sueldos en épocas de penuria o despilfarro, se han resignado a sufrir con sus familias los padecimientos de el (sic) hambre y de toda clase de privaciones, antes que prevaricar, prostituyendo la dignidad augusta de su oficio.<sup>1058</sup>

Hacia los años cuarenta y cincuenta del siglo XIX parece disminuir un poco la preocupación por encontrar individuos idóneos para ocupar los cargos judiciales, aunque se subraya en los informes del Ministerio de Justicia la necesidad de incrementar el número de jueces, particularmente en la ciudad de México, no sólo por el aumento de las cargas de trabajo, sino por las frecuentes excusas de jueces y magistrados para dejar de conocer de los asuntos, y por las recusaciones que de ellos hacían los abogados, sin que tuvieran necesidad de justificar las razones para impugnar a esos funcionarios

<sup>1057</sup> Soberanes Fernández (1997, 158).

<sup>1058</sup> Soberanes Fernández (1997, 166-167). Cárdenas Gutiérrez (2005, 59-60) abunda: “En ocasiones, los jueces y hasta los Ministros de la Suprema Corte, se quejan por la falta de sueldos, por la imposibilidad de desempeñar un trabajo colateral que les permita subsanar la penuria en que viven sus familias o sencillamente por no contar con los medios necesarios para ejercer su oficio, tales como sillas y mesas suficientes para el personal de sus juzgados, archiveros, tinta y papel, o lo que es más penoso, pero no raro, jueces y magistrados constantemente se disculpan o solicitan autorización para no asistir a algún evento por carecer del dinero necesario para comprar una camisa o unos zapatos dignos, llegando incluso a empeñar sus pertenencias para dar de comer a su familia o para cubrir los gastos del juzgado”.

judiciales. Al problema de los salarios, en cambio, se le encontró una salida, al menos parcial, mediante la creación de un fondo especial en 1846. En un informe de 1850 se señala que, los empleados del Poder Judicial habían percibido un poco más de las tres cuartas partes de sus asignaciones gracias al fondo, pero que éste nunca podría cubrir íntegramente sus cargas.<sup>1059</sup>

La Constitución de 1857 no alteró sustancialmente el modelo de la justicia federal establecido en 1824, salvo por la introducción de la elección popular indirecta para los ministros de la Suprema Corte, cuyo encargo duraba seis años, pero con la posibilidad de reelección indefinida. Se continuó con la tradición de que el Ejecutivo nombrara a jueces de Distrito y magistrados de Circuito a partir de una terna propuesta por la Suprema Corte.<sup>1060</sup> Como bien se sabe, la vigencia de esta Constitución sufrió graves rupturas y sobresaltos de manera casi inmediata, a causa de su desconocimiento, a fines de 1857, por un grupo de militares y políticos conservadores, lo que dio inicio a la Guerra de Reforma (1858-1861), y luego, debido a la intervención francesa (1862) y la instauración del Segundo Imperio (1864-1867).

En relación con el Segundo Imperio, contamos con un estudio muy interesante sobre las dificultades que encontró este régimen para echar a andar sus propias estructuras judiciales (de carácter centralista), lo que implicó la necesidad de reconocer y aprovechar ciertas continuidades con el régimen anterior, particularmente en lo relativo a la CJ. De acuerdo con dicho estudio, de los 785 individuos que aceptaron nombramientos judiciales durante el Segundo Imperio (excluidos los jueces menores de paz y municipales, a los que no se les exigía ninguna experiencia judicial), 391 (casi el 50 por ciento) habían ocupado diversos cargos judiciales antes de la instauración del Imperio. El porcentaje de individuos con CJ previa se iba incrementando con la jerarquía de los tribunales respectivos, de modo que ya habían formado parte del Poder Judicial 47 por ciento de los jueces de primera instancia, 52 por ciento de los magistrados de segunda instancia, 67 por ciento de los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia y 88 por ciento de los magistrados del Tribunal Supremo (de éstos, 30 por ciento ya había sido ministro de la Suprema Corte de Justicia en alguna época

<sup>1059</sup> Soberanes Fernández (1997, 198).

<sup>1060</sup> Ya desde el siglo XIX se escucharon voces que proponían que el nombramiento de los juzgadores federales inferiores lo hiciera la Suprema Corte sin intervención del Ejecutivo; también, que los ministros fueran profesionales del derecho que no estuvieran sujetos a elección popular, sino a designación por el Ejecutivo con el concurso del Legislativo. Ambas propuestas se harían realidad bajo el imperio de la Constitución de 1917.

anterior). El número de jueces y magistrados ratificados en el cargo que ya ocupaban desde antes fue bastante elevado (casi la mitad).<sup>1061</sup>

Al restaurarse la República, parecía que había que comenzar nuevamente de cero en la construcción del sistema judicial. El Secretario de Justicia, don Antonio Martínez de Castro, señalaba en su informe de marzo de 1868 que era urgente reorganizar la justicia, pero “¿dónde encontrar tan crecido número de personas dotadas de probidad y aptitud, como se necesitaba para cubrir todas las plazas que había que llenar?”. Era difícil conseguirlo, porque

había que desechar, necesariamente, no sólo las personas que acababan de servir al gobierno usurpador como empleados en el ramo judicial; sino también a los que habían tomado una parte muy activa y directa en traernos la intervención, o en sostener a las autoridades que de ella emanaron, y a los letrados que probablemente habían de ocupar un puesto en el Congreso general, para no tener que hacer a poco nuevos nombramientos. La dificultad era todavía mayor, porque no cabía ni el recurso de echar mano de algunos de los letrados que en los Estados se distinguen por su ciencia y honradez, puesto que aquellos que tenían necesidad de emplearlos, por hallarse en circunstancias idénticas a las en que se encontraba el Distrito Federal y por esta misma causa no ha sido dable todavía cubrir todos los juzgados de distrito y tribunales de circuito.<sup>1062</sup>

Por ello, el Gobierno se veía precisado a “elegir Jueces y Magistrados en un círculo muy reducido, y ...emplear a algunos abogados que, aunque de mérito, no habiendo seguido la carrera de la judicatura, no podían tener la expedición y experiencia que sólo puede dar la práctica”.<sup>1063</sup> El Secretario de Justicia quizá exageraba un tanto, pues una circular del mismo gobierno, de 20 de agosto de 1867, permitía a los abogados que habían aceptado cargos judiciales durante el Segundo Imperio, rehabilitarse a través de un trámite burocrático, y las solicitudes entre 1867 y 1868 fueron numerosas.<sup>1064</sup>

La siguiente vicisitud en el desarrollo de la CJ se produce con la instauración y consolidación del régimen dictatorial del general Porfirio Díaz (1830-1915). Al triunfo del Plan de Tuxtepec, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejó de funcionar en noviembre de 1876 y se reinstaló hasta el 1º de junio de 1877. Los ministros que no apoyaron a Porfirio Díaz fueron

<sup>1061</sup> López González (2014, 323 y ss.).

<sup>1062</sup> Soberanes Fernández (1997, 256).

<sup>1063</sup> Soberanes Fernández (1997, 256).

<sup>1064</sup> López González (2014, 339).

destituidos, mientras que los jueces de Distrito y magistrados de Circuito continuaron laborando, siempre que protestaran haber cumplido, y cumplieran, con el Plan de Tuxtepec.<sup>1065</sup> Aún así, hubo varios nombramientos unilaterales y provisionales de jueces de Distrito por el Ministro de Justicia e incluso por el gobernador o comandante militar del estado de que se trataba.<sup>1066</sup>

El gobierno del general Díaz inauguró una época de orden y estabilidad que el país no había conocido desde los inicios del siglo XIX. Podría pensarse que éstas eran condiciones favorables para el desarrollo y consolidación de la CJ, es decir, que los tribunales fueran ocupados por funcionarios cada vez más profesionales, con experiencia y una larga trayectoria en la judicatura misma. No parece, sin embargo, que tal haya sido el caso. Los indicios de que disponemos van en el sentido de que el gobierno del general Díaz evitó, en general, la ratificación y la permanencia prolongada de jueces, magistrados y ministros en los cargos que ocupaban, como una forma de desalentar la independencia judicial, que podría resultar estorbosa a su régimen en algún momento. Por la misma razón, se rechazaron los intentos de introducir en la Constitución la inamovilidad de los juzgadores federales.<sup>1067</sup> Sin embargo, en tanto que no hubiera algún tipo de “riesgo político” en los nombramientos, los antecedentes y la experiencia previa en labores judiciales resultaban valiosos, aunque no imprescindibles.

Los datos con que contamos sobre los nombramientos judiciales en la última década de la dictadura porfirista parecen confirmarlo. Según un cuidadoso estudio elaborado por José Ramón Cossío Díaz, entre 1900 y 1910 se convocó a la elección de 34 plazas de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que favoreció a un total de 27 personas.<sup>1068</sup> De ellas, 12 (44.4 por ciento) tenían experiencia judicial previa (principalmente en los estados) y 10 (37 por ciento) ya habían ocupado el cargo de ministro en un periodo anterior o se presentaban a elección para un segundo periodo. Ello deja en evidencia que una mayoría tenía preferentemente antecedentes políticos y no ocupaba el cargo por más de seis años; son lo que formaban parte, en palabras de Cossío Díaz, “de un ‘inventario circulante’ en la

---

<sup>1065</sup> Cabrera Acevedo (1990, 22).

<sup>1066</sup> Cabrera Acevedo (1990, 27).

<sup>1067</sup> Don Justo Sierra Méndez (1848-1912) empezó a insistir, desde 1878, en la necesidad de la inamovilidad judicial como garantía de la independencia de los juzgadores a través de sus escritos en la prensa. En 1893 presentó una iniciativa de reforma constitucional en este sentido, la cual fue bloqueada por el general Díaz, ya asentado firmemente en el poder. Véase Cabrera Acevedo (1991, 115-120).

<sup>1068</sup> Cossío Díaz (2014, 35 y ss.).



permanente búsqueda de equilibrios porfirianos”.<sup>1069</sup> Algo similar ocurriría más tarde con el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) entre los años cincuenta y noventa del siglo XX.

En cuanto a los nombramientos de jueces de Distrito, los datos son aún más reveladores. De las 97 personas nombradas juez de Distrito (incluyendo suplentes e interinos) entre 1900 y 1910, solamente tres (!) recibieron un nuevo nombramiento de cuatro años. Pasado ese periodo, no había ninguna obligación de proceder a estudiar una posible ratificación o promoción. Es claro, entonces, que no se favoreció la permanencia de los juzgadores en el cargo y tampoco se alentó su promoción a cargos superiores.<sup>1070</sup>

## 2. *La carrera judicial después de 1917*

La Constitución de 1917 introdujo cambios muy importantes en el sistema de nombramiento, permanencia y disciplina en el cargo de jueces, magistrados y ministros del Poder Judicial de la Federación. La mayoría de esas modificaciones ya se venían discutiendo desde fines del siglo XIX, de modo que el Constituyente de Querétaro retomó las principales críticas que se hacían, en la materia, a la Constitución de 1857 y las plasmó en el nuevo texto constitucional. Los principales cambios se pueden resumir de la siguiente manera:<sup>1071</sup>

- Se eliminó la elección popular indirecta de los once ministros de la Suprema Corte de Justicia (que funcionaría sólo en Pleno) y se confió su designación al Congreso de la Unión en funciones de Colegio Electoral, a propuesta de las legislaturas de los estados, mediante mayoría absoluta de votos y concurriendo al menos dos terceras partes del número total de diputados y senadores.
- La duración de los ministros en el cargo era indefinida, aunque el Constituyente introdujo un sistema transitorio en el que el primer nombramiento duraría dos años (hasta 1919), el segundo cuatro (hasta 1923), y el tercero ya no tendría plazo.
- Los magistrados de Circuito (MC) y jueces de Distrito (JD) eran designados por la Suprema Corte de Justicia por un periodo de cuatro

<sup>1069</sup> Cossío Díaz (2014, 62).

<sup>1070</sup> Cossío Díaz (2014, 55 y ss.). Cossío Díaz solamente reporta siete nombramientos de magistrados de Circuito entre 1907 y 1914. En los archivos de la Suprema Corte no se encontraron datos sobre nombramientos de magistrados entre 1900 y 1907.

<sup>1071</sup> Sobre este tema puede verse Cabrera Acevedo (1968).

años; a la Corte le correspondía también vigilar su conducta y recibir quejas contra su desempeño; concomitantemente se suprimió la Secretaría de Justicia, por considerarse que era el instrumento de intervención del Poder Ejecutivo en el Judicial.<sup>1072</sup>

- Los ministros, magistrados y jueces no podían ser removidos de sus cargos, salvo el caso de mala conducta y previo un juicio de responsabilidad.

Este sistema de nombramiento no fue duradero. Además de las renovaciones de 1919 y 1923, en 1928, a propuesta de Álvaro Obregón, reelecto a la Presidencia en ese año, se modificó el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte, para otorgarse la facultad de propuesta al Presidente de la República, con ratificación del Senado, conforme al modelo de los Estados Unidos. Además, se le concedió también al Presidente de la República la facultad de solicitar al Congreso la destitución de los juzgadores federales por mala conducta. En 1934, a propuesta del Presidente electo, general Lázaro Cárdenas, se dispuso que el cargo de los ministros, magistrados y jueces federales durara seis años, coincidentes con el periodo presidencial,<sup>1073</sup> con el propósito de que el Poder Judicial estuviera más en sintonía con las demandas y expectativas del movimiento revolucionario. En 1944, todavía bajo la Presidencia del general Manuel Ávila Camacho, se restituyó la inamovilidad de los ministros,<sup>1074</sup> pero en 1951, en conjunto con una reforma que creó los primeros Tribunales Colegiados de Circuito, el Congreso dictó un decreto que dispuso el retiro forzoso de los ministros de

---

<sup>1072</sup> No obstante estos cambios, después de 1917, las leyes orgánicas respectivas no contuvieron una reglamentación detallada de los criterios y procedimientos para hacer estos nombramientos, por lo que fue la práctica y los acuerdos internos de los ministros los que fueron llenando las lagunas del sistema. Véase Ríos Figueroa (2017), quien hizo un análisis de estas cuestiones a través de las actas de las sesiones privadas de la SCJN. Véase también la síntesis de las normas sobre la materia que estuvieron vigentes entre 1917 y 1994 en Cossío Díaz (1996, 46-51).

<sup>1073</sup> Adicionalmente, se introdujo un límite de edad de 65 años para el nombramiento de los ministros.

<sup>1074</sup> Esta reforma “suavizó” también la facultad que tenía el Presidente de la República para solicitar al Congreso la destitución de algún juzgador federal, disponiendo que el Presidente escuchara primero en privado al funcionario de que se tratara, a fin de poder apreciar “en conciencia” la justificación de esa solicitud, lo que la doctrina motejó de “confesión laica” (artículo 111, último párrafo, de la Constitución). En 1982, al reorganizarse por completo el sistema de responsabilidades de los servidores públicos (Título Cuarto de la Constitución) se eliminó la facultad presidencial de pedir la destitución de los juzgadores federales y en 1987 se aumentó el “periodo de prueba” de magistrados de Circuito y jueces de Distrito, de cuatro a seis años.

la SCJN al cumplir setenta años de edad. Este esquema siguió vigente hasta la reforma constitucional y legal de 1994-1995.<sup>1075</sup>

En las diversas ocasiones en que se dispuso la renovación de la Suprema Corte no se hizo de manera total, sino que siempre se ratificó el nombramiento de algunos ministros hasta entonces en funciones. En cuanto a los MC y JD, carecemos de estudios que nos informen sobre su permanencia efectiva en funciones, aunque podemos suponer que, en un número importante, esos funcionarios tendían a ser nombrados nuevamente al concluir el periodo de su encargo. Sin embargo, las condiciones favorables para el desarrollo de la CJ realmente no se produjeron sino hasta los años cincuenta y sesenta. En efecto, a partir de entonces, las reglas y los requisitos de nombramiento y permanencia de los juzgadores federales se mantuvieron estables durante un largo periodo, de modo que las prácticas y normas informales favorecieron el surgimiento de un “escalafón judicial” efectivo,<sup>1076</sup> formado de diversas etapas que los funcionarios judiciales podían recorrer hasta lograr el nombramiento de JD y MC. El Poder Judicial de la Federación de entonces ya contaba con una masa importante de funcionarios, a quienes se abría la perspectiva de poder desarrollar toda su carrera profesional dentro de la institución<sup>1077</sup> e incluso de aspirar al cargo máximo dentro de ella, el de ministro de la Suprema Corte de Justicia. Si bien esta función no formaba parte, estrictamente hablando, de la CJ federal, pues la designación era de tipo “político” y prácticamente discrecional, los Presidentes de la República empezaron a seguir la costumbre de repartir, aproximadamente por mitad, los nombramientos entre quienes habían seguido la CJ y

---

<sup>1075</sup> “Decreto que establece las causas del retiro forzoso o voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” (*Diario Oficial de la Federación* de 19 de febrero de 1951).

<sup>1076</sup> Decimos “efectivo”, porque la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LO-PJF) ya preveía, desde 1934, la existencia de un escalafón, conforme al cual se cubrirían las vacantes de magistrados, jueces y otros funcionarios (con excepción de los secretarios adscritos a los ministros). En la ley de 1934 se incluía a los agentes del Ministerio Público Federal y auxiliares del Procurador General de la República. Esta última posibilidad desapareció en la LOPJF de 1936. Véase Esquinca Muñoa (2016, 264-266).

<sup>1077</sup> Esto es parcialmente cierto, pues hay que tomar en cuenta que los salarios eran muy bajos, de modo que algunos funcionarios judiciales, como los secretarios, en ocasiones realizaban otras tareas remuneradas (principalmente docentes) que no entraban en conflicto con sus responsabilidades judiciales. Los jueces, magistrados y ministros tenían incompatibilidad plena para realizar otras actividades remuneradas. Véase el testimonio de Héctor Fix-Zamudio (2016, 80), quien fue secretario judicial federal a fines de los cincuenta y principios de los sesenta.

quienes provenían de otros campos de actividad profesional, principalmente en diversos órganos del poder público.<sup>1078</sup>

Justamente en los años sesenta, en los primeros congresos nacionales de derecho procesal, una demanda reiterada de los abogados y los académicos era la creación de una carrera judicial formal.<sup>1079</sup> La misma Suprema Corte de Justicia estaba en sintonía con esta demanda, al seguir una política deliberada de selección de los funcionarios de cargos superiores de entre los ocupantes de los inmediatamente inferiores, es decir, los JD se designaban preferentemente de entre los Secretarios de Estudio y Cuenta de la misma Suprema Corte, y los MC, de entre los jueces, pero no siempre se siguió esta regla de manera tajante. Así, por ejemplo, en los informes que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia rindió al Pleno de la misma en los años de 1967 y 1968 se lee, respectivamente, lo siguiente:

Es altamente satisfactorio y significativo dejar constancia de que las promociones realizadas al presentarse vacantes hayan favorecido a funcionarios de la categoría inmediata inferior, y esto no sólo por parte del señor Presidente de la República, sino como *práctica constante* de esta Suprema Corte, *estableciéndose de hecho la carrera judicial*, como estímulo a quienes han consagrado su vida a estas actividades.<sup>1080</sup>

...no obstante la carencia de una Ley específica que establezca la carrera judicial, prácticamente se corrió el escalafón que premia los merecimientos de los viejos servidores de la Judicatura, esperando así que su actuación satisfaga plenamente los imperativos que se buscan al dictarse las últimas reformas judiciales, cuya trascendencia e importancia ha quedado puesta de relieve en anteriores ocasiones.<sup>1081</sup>

En 1967, se promovió a cuatro JD a la categoría de MC, mientras que se nombró a siete JD de entre secretarios de juzgado (tres), secretarios de Tribunal Colegiado (uno) y Secretarios de Estudio y Cuenta de la Corte (tres).<sup>1082</sup> En 1968, año en que se creó un número importante de Tribunales

---

<sup>1078</sup> Dentro de la misma Corte parecía existir una especie de jerarquía entre los ministros numerarios, que formaban parte del Pleno, y los supernumerarios, que no lo integraban, pues era frecuente que el Presidente de la República designara a los numerarios entre quienes habían sido primero supernumerarios.

<sup>1079</sup> Durante el Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal, realizado entre el 14 y el 18 de febrero de 1960, se discutió el tema de la implantación de la carrera judicial y los congresistas propusieron su introducción formal en nuestro país. Véase Flores García (1960).

<sup>1080</sup> SCJN (1967, 29; énfasis añadido).

<sup>1081</sup> SCJN (1968, 25).

<sup>1082</sup> SCJN (1967, 29).

Colegiados de Circuito para hacer frente a la reforma judicial aprobada en 1967, se ascendió al cargo de MC a un subsecretario de acuerdos y a un secretario de acuerdos de sala, así como a ocho Secretarios de Estudio y Cuenta, todos de la Corte, a quince JD y a un magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Por lo que respecta al cargo de JD, se nombró a dos jueces interinos como propietarios, a tres Secretarios de Estudio y Cuenta de la Corte, a 17 secretarios de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, a un defensor federal y a un agente del Ministerio Público Federal.<sup>1083</sup> Como puede verse, si bien el Pleno de la Corte tendía a favorecer con el nombramiento de JD o MC principalmente a funcionarios del propio Poder Judicial, no siguió en todos estos casos un escalafón riguroso y no dejó de considerar a los servidores públicos de otros órganos de la justicia.

El resultado de estas prácticas y políticas en el nombramiento de juzgadores federales —ministros, jueces y magistrados— puede apreciarse en los siguientes cuadros:

Cuadro 10.1  
 PERFILES PERSONALES Y PROFESIONALES  
 DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA  
 DE LA NACIÓN (1984, 1989 Y 1993)

	<i>1984</i> (N=26)	<i>1989</i> (N=26)	<i>1993</i> (N=25)
Lugar de nacimiento <i>Distrito Federal</i>	10 entidades 10 (38.4%)	12 entidades 12 (46.1%)	14 entidades 10 (40%)
Mujeres	3 (11.5%)	5 (19.2%)	5 (20%)
<i>Edad promedio</i> Al nombramiento como ministro	61.5 años 53.6 años	55.7 años 50.6 años	58.8 años 51.8 años
Antigüedad promedio en la Suprema Corte de Justicia	8 años	5.1 años	7 años

<sup>1083</sup> SCJN(1968, 24).

	1984 (N=26)	1989 (N=26)	1993 (N=25)
<i>Con carrera judicial en el PJJF</i>	16 (61.5%)	14 (53.8%)	14 (56%)
Secretarios en la Suprema Corte	14 (87.5%)	14 (100%)	13 (92.8%)
Jueces de Distrito	8 (50%)	9 (64.3%)	8 (57.15)
Magistrados de Circuito	11 (68.7%)	10 (71.4%)	10 (71.4%)
Antigüedad en el PJJF	26.6 años	27.6 años	31 años

FUENTE: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (1984) y SCJN (1989; 1993).

El Cuadro 10.1 nos muestra algunos datos interesantes sobre los perfiles personales y profesionales de los ministros de la SCJN en tres momentos distintos. De estos datos resalta, por ejemplo, que los ministros eran originarios de entre diez y catorce entidades federativas distintas, pero que la capital de la República tenía un peso desproporcionado como lugar de origen de los integrantes de la Corte, llegando casi a la mitad en 1989 (46.1 por ciento). El número de mujeres designadas como ministras aumentó durante el periodo hasta llegar a 20 por ciento en 1993. Entre 1984 y 1989 hubo una renovación importante de la Corte, razón por la cual se redujo de manera significativa la edad promedio de los ministros, incluyendo la de designación, aunque ambos indicadores vuelven a aumentar hacia 1993. Lo mismo sucede con la antigüedad promedio de los ministros en su cargo.

Los datos que más nos interesan para los efectos de este trabajo son los relativos a la CJ de una parte de los ministros. Se advierte claramente que la proporción de ministros con antecedentes en la CJ federal es superior a la mitad de la composición total de la Suprema Corte y oscila entre 53.8 por ciento y 61.5 por ciento.<sup>1084</sup> En cuanto a los cargos inferiores ocupados por dichos ministros en el PJJF, casi la totalidad (entre 87.5 y 100 por ciento) fue secretario en la propia Suprema Corte; más de la mitad (de 50 a 64.3 por ciento) ocupó el cargo de JD y más de dos tercios (entre 68.7 y 71.4 por ciento) también fue MC. Esta carrera se refleja también en la antigüedad

<sup>1084</sup> Sin embargo, todavía en 1968, la gran mayoría de los 25 ministros que componían a la Corte eran de origen “externo”, aunque varios de éstos contaban con antecedentes judiciales, sobre todo en las entidades federativas. Véase la composición de la Suprema Corte de Justicia en ese año según las fichas biográficas correspondientes en Camp (1992).

promedio de tales ministros en el PJE, que oscila entre 26.6 y 31 años. Como puede advertirse, estos ministros con antecedentes judiciales no se desempeñaron rigurosamente en todos los niveles de la CJ, pero sí queda en claro que existía una tendencia a ocupar dichos cargos en el orden jerárquico establecido dentro de la institución.

En relación con JD y MC, resultan significativos los datos reunidos en el siguiente cuadro, que refleja la situación en el año de 1984:

Cuadro 10.2  
 PERFIL DE LA CARRERA JUDICIAL DE JD Y MC  
 (1984)

	<i>Jueces</i> (N=96)	<i>Magistrados</i> (N=87)
<i>Lugar de origen</i>	20 entidades	25 entidades
Nacidos en el Distrito Federal	16 (16.6%)	9 (10.3%)
Adscripción en lugar de origen	20 (20.8%)	11 (12.6%)
<i>Número de adscripciones</i>		
Como jueces	1.8	1.9
Como magistrados	—	1.9
Edad de ingreso profesional	29.7 años	29.2 años
<i>Antigüedad en el Poder Judicial</i>	14.6 años	21.8 años
Como jueces	4.3 años	5.5 años
Como magistrados	—	7.2 años
<i>Edad de designación</i>		
Como jueces	40.4 años	36.3 años
Como magistrados	—	43.7 años
Mujeres	6 (6.6%)	5 (5.7%)

	<i>Jueces</i> (N=96)	<i>Magistrados</i> (N=87)
<i>Carrera judicial (PJF)</i>		
Oficial judicial	14 (14.4%)	7 (8%)
Actuario	41 (42.3%)	40 (46%)
Secretario en JD	49 (50.5%)	43 (49.4%)
Secretario en TC	58 (59.8%)	43 (49.4%)
Secretario en la SCJN	78 (80.4%)	66 (75.9%)
Juez de distrito	—	80 (92%)

FUENTE: Elaboración propia con datos de Presidencia de la República (1984).

NOTA: JD= Juzgado de Distrito; TC= Tribunal de Circuito; SCJN= Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Los datos relacionados con el porcentaje de jueces que laboraron en la SCJN significan que *al menos* ese número de jueces y magistrados mencionaron estas actividades en su *currículum*.

El cuadro anterior nos muestra que, en comparación con los ministros, la diversidad de origen geográfico de JD y MC es mayor y que el porcentaje de los originarios del Distrito Federal no es desproporcionado en comparación con el de los provenientes del resto del país. Un cierto porcentaje de JD y MC estaba adscrito en su misma entidad de origen en 1984 (20.8 y 12.6 por ciento, respectivamente), lo que revela una política deliberada de adscribirlos en destinos diferentes a su lugar de nacimiento. El número de mujeres era muy reducido, pues solamente hasta los años setenta empezó a hacer la Suprema Corte nombramientos de magistradas, primero, y luego también de juezas. La edad promedio de ingreso en funciones profesionales era cercana a los treinta años. La antigüedad promedio en el Poder Judicial de los JD era de casi quince años y de casi veintidós para los MC. La edad de nombramiento de los JD oscilaba entre 36 y 40 años (la ley exigía la edad mínima de 30), y era en promedio de 43 años para los MC (la edad mínima era de 35 años). Tanto jueces como magistrados tenían relativamente pocos años ocupando el cargo en ese momento (entre 4.3 y 7.2 años).



Nuevamente, la parte más interesante del cuadro es la que muestra la proporción de jueces y magistrados que habían ocupado los diversos escalones de la CJ. Se advierte fácilmente que mientras más elevado el cargo, mayor la proporción de juzgadores que llegaron a ocuparlo; en el nivel de secretario de la Suprema Corte de Justicia, por ejemplo, entre 75 y 80 por ciento de los jueces y magistrados llegaron a desempeñar tal función. Por tanto, no todos los jueces y magistrados con experiencia en funciones judiciales iniciaron tal carrera desde los cargos más bajos. Como hemos visto, la Corte tenía un margen discrecional para las designaciones debido a la ausencia de una reglamentación detallada. Es cierto que en 1982 se reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para prever la realización de exámenes de oposición para la designación JD, pero esta disposición nunca se reglamentó ni se puso a prueba,<sup>1085</sup> y desapareció poco después,

---

<sup>1085</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 5 de enero de 1982. La reforma también estableció reglas más precisas sobre la designación de magistrados de Circuito y otros funcionarios judiciales, en los siguientes términos:

“*Artículo 92.* Las vacantes que ocurran en los cargos de magistrados de circuito serán cubiertas por escalafón, en los términos del artículo siguiente, debiendo preferirse a los jueces de distrito que hayan sido reelectos para efectos del artículo 97 Constitucional, tomando en cuenta su capacidad, aptitud, la importancia de los servicios de interés general que hayan observado en el ejercicio de los mismos, y en igualdad de todas esas circunstancias, el tiempo que hayan servido a la administración de justicia federal. Cuando excepcionalmente la selección se establezca a favor de candidatos que no reúnan estos requisitos, deberán expresarse las razones de tal determinación, señalando los méritos, prestigio, antecedentes de honradez, dedicación al trabajo y vocación de servicio que la hayan motivado.

Las vacantes de jueces de distrito serán cubiertas mediante examen de oposición en cada vacante que se presente, en el cual se evalúen sus conocimientos y experiencias en la administración de justicia. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, cuando lo estime pertinente y cada una de las Salas numerarias, a propósito de cada vacante, propondrán un candidato.

El nombramiento se otorgará a quien haya obtenido mejor calificación en la evaluación, tomando en cuenta el resultado de la revisión de su expediente personal, su capacidad y aptitud, la importancia de los servicios de interés general que haya prestado en el desempeño de sus cargos, la conducta que haya observado en el ejercicio de los mismos y, en igualdad de todas esas circunstancias, el tiempo que hayan servido al Poder Judicial de la Federación.

Para la determinación específica de los procedimientos de selección, integración del jurado para los exámenes de oposición, elaboración de cuestionarios y demás aspectos relacionados con dicha selección, la Suprema Corte de Justicia expedirá el reglamento respectivo, el cual no podrá contravenir las bases anteriores.

Las vacantes que ocurran en los cargos de los demás funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación, con excepción de los mencionados en el penúltimo párrafo del artículo 6o. de esta ley y de los secretarios de estudio y cuenta, serán cubiertas por escalafón, en los términos de los dos artículos siguientes, teniéndose en cuenta: la capacidad y aptitud de los funcionarios y empleados respectivos y la importancia de los servicios de interés general que hayan prestado en el desempeño de su cargo; la conducta que hayan observado en el ejercicio de los mismos y, en igualdad de todas las circunstancias anteriores, el tiempo que ha-

junto con el escalafón definido en las leyes anteriores, con la LOPJF de 1988.<sup>1086</sup> Se entiende perfectamente que no se haya querido o podido aplicar el sistema de selección por examen, ya que ello limitaba en la facultad de propuesta de candidatos por los ministros en lo individual, así como la discrecionalidad en conjunto de la Corte en el nombramiento de juzgadores.

Ésta era aproximadamente la situación en 1994, en vísperas de la gran reforma constitucional y legal que, entre otros numerosos cambios, introduciría un sistema de CJ formal.

### 3. La creación de una carrera judicial formal a partir de 1995

El modelo de carrera judicial informal que hemos descrito en el inciso anterior ha sido calificado como “tutorial” por José Ramón Cossío Díaz, para indicar que los futuros jueces y magistrados se iban formando, paulatinamente y de manera práctica, en los órganos jurisdiccionales de distinto nivel, bajo la vigilancia y dirección de los titulares de dichos órganos, hasta llegar a la Suprema Corte de Justicia, donde el trato cotidiano con los ministros les permitía a éstos aquilatar las características personales y profesionales de los secretarios, de modo que, en algún momento, podían proponerlos al Pleno para su designación en un cargo de JD o MD.<sup>1087</sup>

Hasta los años ochenta, el crecimiento en el número de órganos jurisdiccionales fue bastante modesto, por lo que las oportunidades de designación de titulares de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito también

---

yan servido a la Nación. En casos excepcionales, las vacantes podrán cubrirse por personas que, aunque sin prestar sus servicios en el Poder Judicial de la Federación, lo hubiesen hecho anteriormente con eficiencia y probidad notoria o por personas que sean acreedoras de ellos por su honorabilidad, competencia y antecedentes”.

<sup>1086</sup> *Diario Oficial* de la Federación de 5 de enero de 1988.

“Artículo 100. Las vacantes que ocurran en los cargos de magistrados de Circuito y jueces de Distrito serán cubiertas teniendo en cuenta la capacidad y aptitud de los servidores públicos aspirantes. Tratándose de vacantes en los cargos de magistrados de Circuito, deberán preferirse, en igualdad de los atributos señalados, a los jueces de Distrito que hayan sido reelectos para los efectos del artículo 97 Constitucional. En casos excepcionales las vacantes podrán cubrirse por personas que, aun sin prestar sus servicios en el Poder Judicial de la Federación, sean acreedores a esos cargos por su honorabilidad, competencia y antecedentes”.

El artículo 101 remitió la definición del escalafón de los servicios públicos del PJJF a un reglamento de la Corte y se dispuso, como en leyes anteriores, que ciertos servidores judiciales superiores de la Corte (como los Secretarios de Estudio y Cuenta) no tenían derecho a ascenso conforme al escalafón, pero la Corte podía nombrarlos a cargos de categoría superior.

<sup>1087</sup> Cossío Díaz (1996, 52 y ss.). Este autor considera que este modelo estuvo vigente entre 1917 y 1982.

eran más bien limitadas y ocasionales, según señalamos anteriormente. Sin embargo, sobre todo a partir del gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) se aumentó de manera importante el presupuesto del Poder Judicial de la Federación y se otorgó a la Suprema Corte (mediante las reformas constitucionales y legales de 1987-1988) la posibilidad de crear directamente nuevos juzgados y tribunales, sin necesidad de una reforma de la ley, como sucedía hasta el momento. El ritmo de creación de nuevos órganos jurisdiccionales federales se aceleró en los años noventa y ha continuado en esa dinámica hasta nuestros días, como puede apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 10.1  
 NÚMERO DE TRIBUNALES DE CIRCUITO Y DE JUZGADOS  
 DE DISTRITO EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN  
 (1930-2015)

<i>Año</i>	<i>JD</i>	<i>TCC</i>	<i>TUC</i>	<i>Población (en miles)</i>	<i>Población/tribunales (en miles)</i>		
					<i>JD</i>	<i>TCC</i>	<i>TUC</i>
1930	46	—	6	16 552	360	—	2 759
1940	46	—	6	19 653	427	—	3 276
1950	46	5	6	25 791	561	5 158	4 299
1960	48	6	6	34 923	728	5 821	5 821
1970	55	13	9	48 225	877	3 710	5 358
1980	92	21	12	66 846	727	3 183	5 571
1990	148	66	30	81 249	549	1 231	2 708
1995	176	83	47	91 120	518	1 098	1 939
2000	217	138	56	97 400	448	705	1 739
2005	290	172	67	103 263	356	600	1 541
2010	316	191	76	112 337	355	588	1 478
2015	423	222	88	119 938	283	540	1 363

FUENTE: Elaboración propia, utilizando datos de Cossío Díaz (1996) y de los informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación 1970-2015.

NOTAS: JD= Juzgados de Distrito; TUC= Tribunales Unitarios de Circuito; TCC= Tribunales Colegiados de Circuito.

El dato sobre la población en 2000 y 2010 deriva de los resultados preliminares del Censo General de Población de esos años, mientras que el número de habitantes para 1995, 2005 y 2015 resulta de los conteos de población o de la encuesta intercensal del año respectivo, de acuerdo con los datos de INEGI, consultables en <<http://www.inegi.org.mx>>.

Aunque los primeros cinco TCC entraron en funciones hasta 1951, para efectos de comparación con la población los hemos vinculado con los datos correspondientes a 1950.

Para 2005 no se tomó en cuenta a dos JD itinerantes. Para 2010, no se contabilizaron 29 TCC auxiliares, 13 TUC auxiliares y 46 JD auxiliares; en 2015, las cifras no contabilizan 31 TCC auxiliares, 9 TUC auxiliares y 36 JD auxiliares.

En la tabla anterior hemos puesto el número de órganos jurisdiccionales federales correspondientes a varios años en relación con la población total del país, para indicar que el crecimiento del Poder Judicial de la Federación ha ocurrido a un ritmo más acelerado que el aumento poblacional, a partir, precisamente, de los años ochenta.

De este ritmo acelerado de creación de juzgados y tribunales derivó, comprensiblemente, la necesidad de hacer nombramientos cada vez más frecuentes de jueces y magistrados. Como lo señala el mismo Cossío, ello hizo entrar en crisis el “modelo tutorial” de la carrera judicial, por la menor oportunidad de conocer directamente las cualidades de los candidatos a un cargo judicial, pero, sobre todo, porque en la Corte surgió un esquema de intercambio de votos entre los ministros integrantes del Pleno (modelo que Cossío denomina en consecuencia “cooperativo”) y, en algunos casos, en la formación de “familias” o “clientelas” judiciales que ponían en riesgo la independencia interna de los juzgadores.<sup>1088</sup> Ello se convirtió en tema de las plataformas de los partidos políticos en las elecciones federales del año 1994, principalmente del Partido Acción Nacional (PAN).<sup>1089</sup>

<sup>1088</sup> Cossío Díaz (1996, 61 y ss.).

Ríos Figueroa (2017, 280 y ss.) habla de la degradación del “pacto entre caballeros” que había gobernado la designación de JD y MC desde los años treinta. Un indicador de tal degradación fue el aumento del número absoluto y relativo de quejas contra jueces y magistrados, el cual alcanzó un pico a comienzos de los años noventa. También hubo numerosas quejas contra el PJJF presentadas ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos entre junio de 1990 y enero de 1992 (en que se publicó la reforma constitucional que excluyó el conocimiento de estos asuntos de la competencia de la CNDH). Véase Cossío Díaz (1996, 72).

Desde luego que el sistema tenía otros inconvenientes, como el hecho de que sólo ofreciera oportunidades de designación a quienes tuvieran algún tipo de relación con los ministros de la Corte, lo que ponía en desventaja sobre todo a secretarios de juzgados y tribunales fuera de la capital. Desde este punto de vista, la introducción de la CJ vino a democratizar el sistema de designación de juzgadores, como lo apunta el magistrado y ex-consejero César Esquinca Muñoa (2010, 404).

<sup>1089</sup> Véase el capítulo VIII en este volumen.

Consciente de la importancia del Poder Judicial para el establecimiento de un verdadero Estado de derecho, Ernesto Zedillo Ponce de León, ganador de la elección presidencial de ese año, envió al Congreso de la Unión, a los pocos días de tomar posesión de su cargo, una iniciativa para introducir importantes reformas a la composición y competencias del PJJF y de manera especial a la SCJN. Entre otros cambios, se creó un órgano especializado de gobierno y administración —el Consejo de la Judicatura Federal (CJF)— al cual se le transfirieron las facultades que en esa materia había ejercido la Corte respecto de los tribunales federales inferiores, incluyendo la creación de órganos jurisdiccionales y la selección, nombramiento y adscripción de JD y MC.

En relación con la CJ, la iniciativa del presidente Zedillo señaló escuetamente lo siguiente:

Con el fin de que en lo futuro se eleve la calidad profesional de quienes habrán de impartir justicia, mediante esta reforma se pretende elevar a rango constitucional la carrera judicial, de manera que en lo futuro el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados queda sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que el respecto determinen las leyes.<sup>1090</sup>

Como se ve, la iniciativa subraya únicamente el impacto de la CJ en la calidad profesional de los impartidores de justicia, sin mencionar otros aspectos igualmente importantes, como los de la democratización de la judicatura mediante la selección puramente meritocrática de sus integrantes, así como la trascendencia de la CJ para la independencia de los juzgadores. En cambio, la exposición de motivos de la nueva LOPJF, publicada el 26 de mayo de 1995, sí menciona estos aspectos:

...a fin de garantizar la adecuada calificación y el profesionalismo de las personas que deben llevar a cabo la función jurisdiccional, la reforma constitucional también previó la creación de la carrera judicial, como medio para garantizar, por una parte, la independencia del juzgador no sólo frente al poder político sino frente a los tribunales de alzada o revisión y, por otra parte, que la función jurisdiccional sea ejercida con profesionalismo y excelencia por personas que tengan, además, una auténtica vocación de servicio en esta importante tarea... En adelante, los miembros del Poder Judicial de la Federación habrán de ser designados tomando en cuenta los merecimientos que demuestren en los concursos de oposición que se celebren.<sup>1091</sup>

<sup>1090</sup> Citada en Fix-Zamudio y Cossío Díaz (1996, 592).

<sup>1091</sup> Citada en Esquinca Muñoa (2016, 201).

A partir de 1995, la CJ en el PJF funciona de acuerdo con los siguientes principios:<sup>1092</sup>

- La CJ comprende un serie de cargos que van desde la categoría de actuario hasta la de MC, incluyendo a los secretarios de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, a los Secretarios de Estudio y Cuenta y al Subsecretario y el Secretario Generales de Acuerdos de la SCJN, así como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).<sup>1093</sup>
- El acceso a los cargos de JD y MC se realiza mediante un sistema de concursos de oposición (CO), los cuales pueden ser internos al Poder Judicial o abrirse a concursantes externos. Las bases de los concursos, de sus requisitos y etapas (dos escritas y una oral), están reglamentadas en la ley, pero el CJF tiene facultades para complementar dicha reglamentación mediante acuerdos generales y las convocatorias de los respectivos concursos.
- Los aspirantes inconformes con los resultados de los concursos de oposición tienen derecho a acudir a la SCJN, para que ésta verifique que el concurso se ha realizado de acuerdo con las prescripciones de la ley (a través del “recurso de revisión administrativa”).
- Para ocupar los demás cargos de la CJ se exige solamente un examen de aptitud, aplicado por el Instituto de la Judicatura Federal, que es un órgano auxiliar del CJF; los titulares de juzgados y tribunales designan directamente a sus colaboradores entre quienes han aprobado dicho examen.
- El CJF tiene facultad para vigilar el comportamiento de jueces y magistrados, a los que puede aplicar sanciones disciplinarias, que incluyen la destitución del cargo. En este último caso, los funcionarios sancionados pueden impugnar la sanción ante la SCJN a través del recurso de revisión administrativa ya mencionado.

Las reformas constitucionales que introducen el nuevo sistema de justicia penal (2008), así como en materia de derechos humanos y juicio de amparo (2011), vienen a complementar sustantivamente las exigencias for-

---

<sup>1092</sup> Véanse los artículos 105 y siguientes de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) de 1995, con sus reformas.

<sup>1093</sup> Artículo 110 de la LOPJF. Este artículo incluye ahora también a los funcionarios de la carrera judicial que laboran en el TEPJF. Los magistrados de este Tribunal, tanto los de la Sala Superior como los de las Salas Regionales y Especializada, son designados por el Senado de la República a propuesta, en terna, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

males y procesales de la CJ, de manera que puede hablarse de un “nuevo paradigma constitucional” para los JD y MC.<sup>1094</sup>

### III. ANÁLISIS DEL SISTEMA DE CONCURSOS PARA LA DESIGNACIÓN DE JUECES DE DISTRITO Y MAGISTRADOS DE CIRCUITO

Los primeros concursos internos de oposición (CIO) para la designación de JD y MC se realizaron en el año de 1996.<sup>1095</sup> A partir de entonces y hasta el año de 2017, se había convocado a la realización de 28 CIO para la designación de JD y 36 para la de MC. Los concursos de oposición libres (COL) han sido ocho para JD y ocho para MC.<sup>1096</sup> Adicionalmente, se han realizado cuatro concursos para JD en diversas materias, así como catorce concursos más, entre 2014 y 2015, para la selección de jueces penales en el nuevo sistema de justicia penal que entró plenamente en vigor en junio de 2016. La siguiente tabla refleja el número de vencedores de todos estos concursos, agrupados por años y haciendo distinción entre hombres y mujeres designados:

Tabla 10.2  
 VENCEDORES EN CONCURSOS DE OPOSICIÓN  
 PARA LA DESIGNACIÓN DE JD Y MC  
 (1996-2018)

<i>Año</i>	<i>Jueces de Distrito</i>			<i>Magistrados de Circuito</i>		
	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total</i>
1996	7	55	62	2	18	20
1997	15	47	62			

<sup>1094</sup> Así Alfaro Telpalo y Coello Cetina (2015, 23 y ss.).

<sup>1095</sup> En 1995 y nuevamente en 1999, cuando ya estaba vigente el sistema de CO, el CJF convocó a dos concursos de méritos para la designación de MC (con 7 designados) y cinco concursos para el nombramiento de JD (con 126 designados). La Corte validó el nombramiento de JD por este medio, siempre que fuera de manera excepcional y con respeto a los principios constitucionales de la CJ. Véase Alfaro Telpalo y Coello Cetina (2015, 289) y Esquinca Muñoa (2016, 277 y ss.).

<sup>1096</sup> Estos concursos no están reservados, como en otros países, a profesionistas externos al Poder Judicial, sino que en México, además de estos concursantes externos, también ha podido participar el personal interno del PJF. La LOPJF no establece reglas particulares para los COL, por lo que ha sido el CJF el encargado de su reglamentación específica. Estos concursos ya no se han realizado desde 2010.

<i>Año</i>	<i>Jueces de Distrito</i>			<i>Magistrados de Circuito</i>		
	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>	<i>Total</i>
1999				6	9	15
2000	11	74	85*	15	55	70*
2001	19	71	90*	7	37	44*
2002	11	46	57*	7	31	38*
2004	3	22	25	5	44	49*
2006	15	30	45	7	29	36
2007	9	32	41*			
2008	8	44	52*	15	26	41*
2009	17	71	88*	10	65	75*
2010	10	42	52*	8	33	41*
2011				12	48	60*
2013	13	66	79			
2014	1	9	10	18	27	45
2015	33	96	129*	21	77	98*
2016				3	31	34*
2017				2	11	13
2018				10	26	56
2014-2015**	50	170	220*			
Totales	222	875	1097	148	587	735

FUENTE: Página Web del Consejo de la Judicatura Federal.

NOTAS: \* indica la realización varios concursos en ese año. \*\* se refiere a los concursos para la designación de jueces especializados en el nuevo sistema de justicia penal.

La tabla anterior revela varios datos interesantes. En primer lugar, muestra que el PJJF ha realizado prácticamente todos los años, a partir de 1996, uno o varios concursos de oposición (CO) para la designación de jueces y magistrados. Aunque no se señala en la tabla, en algunos de los años faltantes también se han realizado concursos, pero no se informa de los resultados, por lo que cabe suponer que se declararon desiertos o hubo algún otro obstáculo para su conclusión regular. De todos modos, queda en evidencia que los concursos se han institucionalizado y se realizan de manera regular y casi rutinaria, si bien no están exentos de problemas, según se verá más adelante.



En segundo lugar, puede advertirse que el número de funcionarios designados es muy elevado, es decir, más de mil 800,<sup>1097</sup> que es un número superior al total de juzgadores en activo en el Poder Judicial al día de hoy.<sup>1098</sup> La mayor dinámica se produce en la designación de JD, lo cual se debe tanto a la creación de nuevos juzgados de Distrito (véase la Tabla 10.1, *supra*), como al nombramiento de MC, que son seleccionados entre los JD y los magistrados electorales de las Salas Regionales a través de los CIO, y cuyo número incluso supera al de MC, es decir, la tradicional “pirámide judicial” se ha distorsionado, con las consecuencias que se señalan más adelante. Desde luego, un dato importante es la designación de un número muy significativo de jueces especializados en el nuevo sistema de justicia penal, que entró plenamente en vigor el 18 de junio de 2016. Estos jueces ya no forman juzgados de Distrito unitarios, sino que se agrupan en Centros de Justicia Penal Federal, de los cuales existen actualmente 38, distribuidos en todo el territorio nacional.

Por último, los datos reflejan una cuestión cada vez más sensible en las instituciones públicas, que es la desigualdad en la presencia de mujeres en los cargos de responsabilidad, en este caso, de JD y MC.<sup>1099</sup> Aunque podría suponerse que un sistema meritocrático e imparcial como el de los CO tendería a nivelar las oportunidades de las mujeres en los procesos de selección y nombramiento de juzgadores, la experiencia de los concursos no ha justificado esta hipótesis. De acuerdo con la tabla, las mujeres han obtenido 20.2 por ciento de las plazas sometidas a concurso, y este porcentaje es aproximadamente el mismo en la distribución total de cargos de juzgadores federales a fines del año 2017.<sup>1100</sup>

#### IV. CARRERA JUDICIAL Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

En este apartado iniciamos un acercamiento, mucho más tentativo, a los vínculos entre la CJ y el desempeño institucional del PJF. De entrada, la cuestión

---

<sup>1097</sup> Habría que agregar los nombramientos directos y por concurso de méritos a que ya se ha hecho referencia, lo que eleva el número de designaciones a casi dos mil.

<sup>1098</sup> De acuerdo con el informe de labores del PJF correspondiente a 2017, a fines de este año había mil 469 titulares de órganos jurisdiccionales, sin contar a la SCJN y al TEPJF. Véase PJF (2017, 10).

<sup>1099</sup> En cargos interiores a los de juzgadores, hay mucho mayor equilibrio en la distribución de género. El informe de 2017 menciona que, de 111 Secretarios de Estudio y Cuenta en las procuradurías de los ministros de la Corte, 52 (46.8 por ciento) son mujeres, y que de los 46 mil 869 servidores públicos que tiene el PJF, 47 por ciento son mujeres. Véase PJF (2017, 11). Por tanto, el famoso “techo de cristal” se encuentra en el ascenso al cargo de JD.

<sup>1100</sup> De 591 JD, 126 (21.3 por ciento) son mujeres; en el caso de MC, de 882, 160 (18.1 por ciento) son mujeres. Véase PJF (2017, 10).

puede abordarse desde dos perspectivas. En primer lugar, se puede examinar el desempeño de la CJ como tal y, en particular, el del sistema de CO en que se basa la selección y nombramiento de JD y MC. En este sentido cabe estudiar la realización de los concursos mismos: las reglas y los requisitos de las convocatorias; la duración y la efectividad de los procedimientos, incluyendo su revisión por la Suprema Corte de Justicia; el efecto selectivo de los concursos, comparando el número de aspirantes con el de los candidatos vencedores, etcétera. En segundo término, se puede abordar la cuestión examinando el impacto del sistema de CJ y de CO en los perfiles personales y profesionales de los juzgadores federales y, en última instancia, en la calidad de la justicia que éstos imparten.

En el presente apartado se plantean algunas cuestiones sobre ambas perspectivas, bajo la advertencia de que el análisis será limitado y fragmentario, pues se trata de problemas que apenas han comenzado a estudiarse. No obstante, la expectativa es que dicho análisis arroje elementos suficientes para plantear algunas conclusiones y nuevas preguntas sobre el tema central de este ensayo.

### 1. *El sistema de concursos de oposición*

En este inciso no se hará un análisis exhaustivo de los problemas y desafíos que suscita actualmente el sistema de CO para la designación de JD y MC, sino que se hará referencia a algunas cuestiones generales sobre las que es preciso hacer una reflexión más profunda.

La primera cuestión que se plantea es la de los perfiles y las capacidades que deben tener los candidatos, es decir, qué es lo que los concursos exigen y reflejan en esta materia, cuáles son las “aptitudes” y “actitudes” que se espera de los nuevos juzgadores. Por “aptitudes” podemos entender la capacidad profesional propiamente dicha, esto es, los conocimientos y experiencias que le permiten al juzgador desempeñar adecuadamente la función, de acuerdo con los criterios de idoneidad profesional vigentes en un momento determinado. Las “actitudes” son el conjunto de valores y cualidades personales de los candidatos, las que se refieren a su comportamiento, su compromiso e identificación con la institución, así como a la capacidad de trato y mando necesaria para ocupar un cargo judicial.<sup>1101</sup> De acuerdo con los propios funcionarios judiciales federales, para ocupar el cargo de JD se requiere “liderazgo, vocación, sentido de responsabilidad, no desempeñar

<sup>1101</sup> Fix-Fierro (1997b, 259).

el cargo por interés pecuniario”, mientras que el cargo de MC (sobre todo en los Tribunales Colegiados) exige “vocación, empatía y compromiso, ser reflexivo, paciencia, prudencia y comunicación”.<sup>1102</sup>

Sin embargo, como veremos enseguida, el sistema de la CJ en el Poder Judicial de la Federación privilegia los criterios formales en cuanto al perfil profesional de los candidatos, y a las “aptitudes” por encima de las “actitudes”, dada la dificultad notoria para valorar objetivamente estas últimas.

La reglamentación constitucional de la CJ es muy escueta. De acuerdo con el artículo 100, la “ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia”, por lo que no hace referencia explícita a un sistema de concursos y exámenes.

La LOPJF establece, por una parte, los requisitos para ocupar los cargos de JD y MC, los cuales son esencialmente de carácter formal (edad, nacionalidad, título profesional, antigüedad en el ejercicio profesional, buena reputación, etcétera),<sup>1103</sup> y, por la otra, los lineamientos y el procedimiento generales para la realización de los CIO y los COL como mecanismo de ingreso y promoción a las categorías de JD y MC. Estos concursos se desarrollan en tres etapas: la primera implica resolver un cuestionario escrito sobre materias relacionadas con la función a desempeñar; la segunda, a la que pasan solamente los aspirantes con las más altas calificaciones, requiere la solución de casos prácticos, mediante la redacción de las respectivas sentencias; la tercera es de carácter oral y público, y consiste en contestar las preguntas e interpelaciones que formule un jurado sobre toda clase de cuestiones relacionadas con las funciones de JD o MC, según sea el caso.<sup>1104</sup>

Como resulta evidente, esta reglamentación no comprende muchas cuestiones específicas que tienen que resolverse para el funcionamiento efectivo del sistema de concursos. Por ello, el CJF, mediante acuerdos generales y las convocatorias del caso, ha establecido las reglas específicas para la realización de los diversos concursos. Y en este sentido, la variabilidad de la reglamentación que ha expedido el Consejo es muy elevada, al punto que casi podría decirse que ninguno de los concursos ha sido exactamente igual al anterior o al posterior en todos sus aspectos.<sup>1105</sup> Entre las variables que se

<sup>1102</sup> Caballero Juárez (2006, 303, 308) lista las “actitudes” mencionadas a partir de entrevistas con funcionarios judiciales federales.

<sup>1103</sup> Véanse los artículos 106 y 108 de la LOPJF vigente.

<sup>1104</sup> Véanse los artículos 112 y siguientes de la LOPJF.

<sup>1105</sup> La profusa reglamentación de los concursos por el CJF ha sido bastante criticada por quienes han analizado su funcionamiento en el marco de la CJ. Véase, por ejemplo, Alfaro

han incorporado o desaparecido de los sucesivos acuerdos y convocatorias pueden mencionarse los siguientes:

- Etapa final de valoración de méritos
- Evaluación psicométrica, de personalidad o de perfil psicológico de carácter previo
- Cursos previos de preparación, homologables a la primera etapa escrita
- Antigüedad mínima en el cargo anterior para tener derecho a concursar
- Ratificación previa de los JD
- Modificaciones al tipo y valoración de las pruebas escritas mencionadas en la ley

En relación con los COL o concursos abiertos, el CJF decidió en un primer momento permitir que concursaran no sólo candidatos externos sino también miembros del Poder Judicial de la Federación, lo que desnaturaliza su función (aunque la SCJN convalidó esta opción); en algunos casos pudieron participar abogados postulantes, en otros no. Es posible que su carácter controvertido dentro del Poder Judicial haya influido para que no se hayan realizado más desde el año 2010.

Como puede imaginarse, estas grandes variaciones en la reglamentación y realización de los concursos, así como la aplicación de reglas que son casi *ad hoc*, revelan una falta de claridad y planeación en las políticas del CJF sobre la administración y el desarrollo de la CJ. Los efectos que se producen son múltiples: en el número muy variable de aspirantes que se presentan, que van de unos cuantos a más de dos mil; en el diverso nivel de selectividad en las distintas etapas de los concursos; en resultados insatisfactorios cuando no se cubre, por ejemplo, el total de plazas convocadas,<sup>1106</sup> o no lo es por candidatos del todo idóneos, lo que obliga a realizar nuevos concursos; en la presentación cada vez más frecuente de recursos de revisión administrativa

---

Telpalo y Coello Cetina (2015, 289 y ss.), Esquinca Muñoa (2010, 405; 2016, 292 y ss.), Angulo Jacobo (2013, 68, y anexos que reproducen los acuerdos generales del CJF).

<sup>1106</sup> Por ejemplo, entre 2000 y 2010 se concursaron 515 plazas de JD. En los concursos (CIO y COL) se aceptó a 7 mil 446 aspirantes, pero sólo se cubrieron 434 (84.3 por ciento) de las vacantes concursadas, por lo que resultó ganador 1 de cada 16 concursantes (5.82 por ciento). En el caso de los MD, se concursaron 567 plazas, con un total de 354 vencedores (62.4 por ciento de las vacantes); el total de aspirantes aceptados fue de mil 203, por lo que resultaron vencedores 3 de cada 10 concursantes (29.4 por ciento). Véase SCJN (2010a y b). Se advierte fácilmente que hay menor selectividad para el ascenso a MC. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

por aspirantes inconformes ante la SCJN,<sup>1107</sup> lo que ha dado a ésta oportunidad de recobrar parte de la influencia que anteriormente ejercía en materia de selección y nombramiento de juzgadores; o inclusive en la necesidad de suspender o declarar desiertos algunos de los concursos por irregularidades diversas, que no excluyen el fraude y la corrupción.<sup>1108</sup> De acuerdo con el diagnóstico del magistrado y ex-consejero César Esquinca Muñoa, publicado ya en 2010, el sistema de concursos

parece haberse desgastado, en parte porque se descuidaron los sistemas de control, lo que permitió la intervención de más personas de las debidas, la filtración de material de las pruebas y por ende resultados inexplicables desde el punto de vista de los méritos de algunos participantes, pero también por el explosivo crecimiento del Poder Judicial de la Federación que obligó a que en algunos de esos concursos los requisitos exigidos, por ejemplo en cuanto a experiencia, fueran cada vez menores, generando duda en los justiciables respecto a la capacidad de los designados.<sup>1109</sup>

## 2. *Los perfiles de los juzgadores seleccionados mediante concurso de oposición*

En este apartado examinamos los efectos del sistema de CJ y de concursos sobre los perfiles personales y profesionales de JD y MC, a través del siguiente cuadro:

---

<sup>1107</sup> De acuerdo con el diagnóstico que venimos citando, entre 2000 y 2010 se presentó una impugnación por cada tres plazas concursadas (937 plazas y 325 recursos). Véase SCJN (2010b, 30).

<sup>1108</sup> El 14 de febrero de 2018 el CJF anunció la cancelación del 28° COI para la designación de JD por sospechas fundadas de que los reactivos de la primera etapa se habían filtrado o vendido a algunos de los concursantes. Véanse las notas de prensa del día siguiente.

<sup>1109</sup> Esquinca Muñoa (2010, 404-405). En relación con la relación entre crecimiento del PJF y la designación de JD y MC, un diagnóstico del año 2010 no encuentra tal correlación desde el punto de vista estadístico, o en todo caso, hay un evidente desfase entre demanda y oferta de plazas judiciales. Véase SCJN (2010b, 11).

Cuadro 10.3  
 PERFIL DE LA CARRERA JUDICIAL DE JD Y MC  
 (1984, 2002 Y 2010)

	1984		2002		2010	
	Jueces (N=96)	Magistrados (N=87)	Jueces (N=257)	Magistrados (N=535)	Jueces (N=346)	Magistrados (N=697)
<i>Lugar de origen</i>						
Nacidos en el Distrito Federal	20 entidades (16.6%)	25 entidades (10.3%)	28 entidades (26.0%)	31 entidades (23.0%)	29 entidades (35.5%)	32 entidades (12.9%)
Adscripción en lugar de origen	20 (20.8%)	11 (12.6%)	46 (17.9%)	155 (29.0%)	106 (30.6%)	112 (16.1%)
Mujeres	6 (6.6%)	5 (5.7%)	59 (23.0%)	92 (17.2%)	74 (21.4%)	132 (18.9%)
<i>Estudios de derecho</i>						
Número de escuelas	21	16	42	41	57	60
Egresados escuelas públicas	90 (95.7%)	84 (97.7%)	224 (87.8%)	497 (93.1%)	295 (85.3%)	626 (89.7%)
Egresados de la UNAM	33 (34.5%)	33 (38.4%)	70 (27.5%)	182 (34.0%)	101 (29.2%)	205 (29.4%)
<i>Edad</i>						
De ingreso al PJF	44.8 años	50.9 años	42.3 años	50.8 años		
Designación juez	29.4 años	29.2 años	29.3 años	27.5 años		
Designación magistrado	40.4 años	39.5 años	39.8 años	39.3 años	38.6 años	41.3 años

<i>Antigüedad en el PJE</i>								
A la designación juez	15.1 años	21.1 años	15.2 años	23.6 años	5.6 años	11.3 años		
A la designación magistrado	10.7 años	10.3 años	12.2 años	12.2 años				
En el cargo de juez	4.4 años	7.1 años	14.1 años	16.6 años				
En el cargo de magistrado			2.4 años	7.4 años				
<i>Edad de designación</i>								
Como jueces	40.4 años	36.3 años	39.5 años	39.3 años	38.6 años	41.3 años		
Como magistrados	—	43.7 años	43.7 años	43.7 años				
<i>Carrera judicial (PJE)</i>								
Oficial judicial	14 (14.4%)	7 (8.0%)	83 (32.3%)	122 (22.8%)				
Actuario	41 (42.3%)	40 (46.0%)	152 (59.1%)	295 (55.1%)				
Secretario en JD	49 (50.5%)	43 (49.4%)	166 (64.6%)	352 (65.8%)	274 (79.2%)	586 (84.1%)		
Secretario en TC	58 (59.8%)	43 (49.4%)	225 (87.5%)	432 (80.7%)	282 (81.5%)	649 (93.0%)		
Secretario en la SCJN	78 (80.4%)	66 (75.9%)	63 (24.5%)	361 (67.5%)	75 (21.7%)	371 (53.2%)		
Juez de Distrito	--	80 (92.0%)		524 (98.1%)		648 (93.0)		

FUENTE: Datos tomados de Fix-Fierro y López Ayllón (2006, 43-44) para 1984 y 2002, y de Bustillos (2011a, 411 y ss.; 2011b) para 2010 (hay datos de 1984 y 2002 que no están disponibles para 2010). Véase también SCJN (2010a y b).

NOTA: JD= Juzgado de Distrito; TC= Tribunal de Circuito; SCJN= Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En esta oportunidad no es posible hacer un análisis detallado y exhaustivo de los cambios y continuidades que ha tenido por efecto el sistema de CJ y de CO en el perfil de los juzgadores federales a partir de 1995. No obstante, mencionamos brevemente los puntos más significativos:<sup>1110</sup>

- Hay mayor diversidad geográfica en el lugar de origen de JD y MC, lo que parece confirmar la hipótesis de la “democratización” del acceso a los cargos jurisdiccionales, aunque hay un aumento del porcentaje de JD y MC nacidos en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México)
- Las edades promedio en la designación como JD y MC son similares en el periodo
- Lo mismo sucede con antigüedad promedio en la CJ antes de la designación como JD y MC
- Los CO no han favorecido el incremento en el nombramiento de mujeres juzgadoras
- Ha aumentado significativamente el número de escuelas de derecho de las que son egresados los JD y MC, y ha disminuido el porcentaje de los que lo son de universidades públicas, particularmente de la UNAM<sup>1111</sup>
- La CJ se ha hecho más jerárquica, en el sentido de que una proporción creciente de JD y MC ha pasado por todos sus escalones, desde el cargo de oficial judicial (que no forma parte del escalafón) hasta el de secretario de Tribunal de Circuito; al mismo tiempo, se ha reducido radicalmente la proporción de juzgadores que han desempeñado en algún momento funciones de Secretario de Estudio y Cuenta en la SCJN<sup>1112</sup>

Algunos datos adicionales sobre el perfil de JD y MC, correspondientes a 2010:

---

<sup>1110</sup> No contamos con una base de datos comparable para un año más reciente, pero existe la hipótesis razonable de que no se han alterado significativamente las tendencias que pone en evidencia el cuadro.

<sup>1111</sup> Esto es consistente con el crecimiento y diversificación de las escuelas y facultades de derecho del país desde los años noventa; la mayoría de las nuevas escuelas de derecho son de carácter particular. Véase Pérez Hurtado (2009).

<sup>1112</sup> No obstante esta afirmación, de las entrevistas que realizó Caballero Juárez (2006, 310) se desprende la conclusión de sigue existiendo claramente una CJ o escalafón informales que no empieza “con los actuarios, sino con los meritorios y los prestadores de servicio social. El paso continúa por los cargos administrativos hasta llegar a la función de actuario o de secretario...”.



- En relación con su escolaridad, 81 por ciento de los juzgadores federales contaban con licenciatura, 14 por ciento con grado de maestría y sólo 5 por ciento con estudios de doctorado<sup>1113</sup>
- Los JD tienden a no cubrir el “periodo de prueba” de seis años, sino que son promovidos a MC antes de cumplirlo<sup>1114</sup>
- 12 por ciento de los JD fueron nombrados entre 1988 y 2000 y no habían ascendido a la categoría de MD<sup>1115</sup>

### 3. *La calidad de la justicia*

La evaluación del impacto de la CJ en la “calidad de la justicia” que imparten los juzgadores federales es una cuestión mucho más difícil de resolver, empezando porque no existe todavía ningún estudio —que necesariamente sería complejo— con ese propósito particular. Por tanto, solamente podemos ofrecer algunos indicios de que, en reacción a los principios de la CJ, se ha realizado un esfuerzo —aunque intermitente y desigual— para dar mejor preparación y capacitación a los juzgadores federales, para que éstos dispensen una justicia apegada a valores sustantivos, como los derechos humanos, y no los puramente formales.<sup>1116</sup>

El primer debate en este sentido tiene que ver con la cuestión de si debe preferirse una formación “mixta” de los juzgadores, es decir, que cubra diversas materias, o si tal formación debe ser “especializada”.<sup>1117</sup> Desde un punto de vista de la calidad de la justicia, cabría pensar que la especialización es una herramienta indispensable de una justicia más técnica y, por tanto, de mayor calidad. El mismo Poder Judicial de la Federación ha iniciado, desde hace años, una política deliberada de especialización de los órganos jurisdiccionales (aunque todavía no lo están todos), hasta llegar a la

<sup>1113</sup> Los datos son globales para el conjunto de JD y MC (N=1050). Véase SCJN (2010b, 3).

<sup>1114</sup> De acuerdo con el diagnóstico ya varias veces citado (SCJN 2010b, 3), el 61 por ciento de JD son promovidos antes de cumplir ese periodo y sólo 21 por ciento es ratificado. Esto es un efecto de la gran movilidad interna, ella misma producto, en parte al menos, del hecho de que existen más MC que JD y de que entre estos últimos se nombra a la gran mayoría de aquéllos.

<sup>1115</sup> SCJN (2010a, 28).

<sup>1116</sup> La cultura jurídica mexicana (y la judicial en particular) ha sido descrita como formalista (en el sentido weberiano), es decir, basada en el texto y la lógica interna de las leyes y los procedimientos jurídicos. Hay indicios para suponer que, junto con el proceso general de cambio del país, también se ha iniciado una transición en la judicatura, rumbo a una justicia material y no meramente formal. Véase el capítulo IX en este volumen.

<sup>1117</sup> Caballero Juárez (2006, 298 y s.).

subespecialización en materias como la competencia económica, la radiodifusión y las telecomunicaciones.<sup>1118</sup> Sin embargo, el diseño de la CJ parece favorecer la formación mixta,<sup>1119</sup> que todavía tiene mucho de informal y práctica. En palabras de José Antonio Caballero Juárez:

La formación práctica parece desplazar a la formación profesional ordinaria. En algunos casos esta formación se torna excesivamente pragmática. Los nuevos oficiales son entrenados para desahogar cargas de trabajo, mas no para proporcionar soluciones efectivas a los asuntos. La enseñanza y la capacitación se nutren con los resultados de la vida al interior del poder judicial. En términos generales, los entrevistados indican que la preparación *artesanal* recibida por los funcionarios jurisdiccionales en el modelo discipular y los complementos que reciben de capacitación no son suficientes para dejarlos en condiciones de asumir la responsabilidad de conducir una unidad jurisdiccional.<sup>1120</sup>

Esta formación práctica y artesanal se complementa cada vez más con cursos de posgrado (talleres, diplomados, especialidad, maestría y doctorado) que imparten las instituciones de educación superior. En parte se trata de una actividad emprendida por los funcionarios judiciales por decisión e impulso propios; en otros, de una política de los propios Poderes Judiciales, que imponen como requisito o que gozan de algún tipo de estímulo. Sin embargo, se plantea la pregunta de qué tanto son idóneos estos cursos y grados para el desempeño de la función judicial. Los aspirantes en los CO suponen que se trata de “méritos” que son bien valorados por los jurados respectivos, pero lo cierto es que sigue siendo todavía una minoría de juzgadores la que hace el esfuerzo de cursar y obtener los grados respectivos.<sup>1121</sup>

---

<sup>1118</sup> Por Acuerdo General 22/2013, el CJF creó dos Juzgados de Distrito y dos Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa Especializados en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones, con sede en el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), pero con competencia territorial en toda la República (DOF de 9 de agosto de 2013).

<sup>1119</sup> Caballero Juárez (2006, 299). Una posición de consenso mayoritario que se desprende de las entrevistas es que “los jueces deben tener originalmente una formación mixta y posteriormente buscar la especialización” (298). Esta posición reconoce el hecho de que hay desventajas recíprocas entre la formación mixta y la especializada, por lo un compromiso entre ambas parece la solución ideal.

<sup>1120</sup> Caballero Juárez (2006, 310).

<sup>1121</sup> Lo absorbente de la función jurisdiccional hace realmente difícil que sus funcionarios puedan dedicar a estos estudios el tiempo que exigen verdaderamente, por lo que hay aquí un incentivo para la simulación, sobre todo en lo que respecta a la redacción de tesis de grado.

Lo anterior significa que es necesario establecer cursos y actividades de capacitación específicamente dirigidos a proporcionar la formación que es útil e idónea para el desempeño de la función judicial. Esto puede cumplirse mediante el desarrollo de programas académicos de posgrado en forma conjunta entre las instituciones de educación superior y los Poderes Judiciales y sus institutos de formación judicial, lo que no necesariamente supera los problemas arriba apuntados. La otra estrategia recurre a la escuela judicial como centro principal de formación y capacitación de funcionarios judiciales, es decir, es la propia institución judicial la que se encarga de proveer a su personal la formación suficiente y necesaria para las funciones que realizan.<sup>1122</sup>

Lo anterior se refleja en la formación de los juzgadores federales. Por ejemplo, de acuerdo con una evaluación de datos curriculares de JD realizada a fines de 2009, el 82.6 por ciento había realizado al menos un curso en el Instituto de la Judicatura Federal y el 28 por ciento en su antecesor, el Instituto de Especialización Judicial de la Suprema Corte. En cambio, el porcentaje de jueces que habían recibido al menos un curso, seminario o diplomado *no* impartidos por el PJJ oscilaba entre 17 y 44 por ciento. Del promedio de ocho acreditaciones de estudios de posgrado realizadas por los JD, 6.1 habían sido impartidos por el Poder Judicial y el resto por otras instituciones externas.<sup>1123</sup>

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, de 10 de junio de 2011, y la consecuente aceptación, por la SCJN, del llamado control difuso de constitucionalidad y de convencionalidad como medios para dar mayor efectividad a los derechos humanos, dieron impulso a la formación y capacitación de los juzgadores federales en este campo y a una política deliberada en tal sentido por el propio Poder Judicial. En 2014, el CJF, en colaboración con el Instituto Politécnico Nacional, elaboró un diagnóstico sobre la capacitación recibida por titulares de órganos jurisdiccionales en el periodo entre enero de 2007 y junio de 2013, con base en el análisis de mil 20 expedientes personales.<sup>1124</sup> Algunos de sus resultados relevantes son los siguientes:

- La capacitación acumuló un total de 19 mil 199 horas registradas y 3 mil 678 no registradas

<sup>1122</sup> Sobre este tema puede verse Sagüés (1998) y Fix-Fierro (2002; 2012b).

<sup>1123</sup> SCJN (2010a, 24-25).

<sup>1124</sup> CJF (2014).

- 94 por ciento de los cursos se recibieron en instituciones públicas (principalmente el propio PJJF) y sólo 6 por ciento en privadas
- 99 por ciento de la capacitación se realizó en instituciones nacionales y el resto en extranjeras
- 86 por ciento de la capacitación fue presencial, 8 por ciento a distancia y 5 por ciento por videoconferencia<sup>1125</sup>
- 86 por ciento de la capacitación se realizó a través de cursos, la mitad de los cuales fueron de actualización legislativa
- A partir de 2010, los derechos humanos se posicionan como la primera materia de capacitación
- Las juezas y magistradas tienden a recibir más cursos y más horas de capacitación que los juzgadores varones

Desde luego, no sabemos con precisión qué impacto ha tenido hasta ahora en la justicia todo este esfuerzo de formación y capacitación, en vista de que hay muy pocos estudios sistemáticos de las sentencias y la jurisprudencia del PJJF.

Por último, un indicador indirecto sobre esta cuestión lo podríamos buscar en las sanciones disciplinarias y en las resoluciones de no ratificación que dictan los órganos de gobierno del PJJF. En efecto, podemos partir de la hipótesis de que si los procedimientos de selección de los juzgadores son inadecuados, ello se reflejará en un incremento en las sanciones y las resoluciones de no ratificación. Desafortunadamente, no contamos con la información para hacer una comparación entre los periodos anterior y posterior a la introducción de la CJ. Y aún si se contara con tal información de manera sistemática, en esta cuestión intervienen muchas variables que dificultan una verdadera comparación en el eje temporal. No obstante, ofrecemos aquí los datos disponibles, los que pueden darnos alguna orientación.

Lo primero que puede decirse es que, antes de 1991, los informes anuales de labores de la SCJN —órgano responsable de la vigilancia de la conducta de los juzgadores federales— eran muy parcos e incluso omisos sobre las responsabilidades de los servidores públicos judiciales.<sup>1126</sup> A partir de 1992 los informes empiezan a ser más específicos, pero sigue sin ser suficientemente transparente ni definida la política disciplinaria del CJF.<sup>1127</sup> Dichos informes reportan, para el periodo 2003-2014, la aplicación de sanciones a 70 MC y 77 JD, pero sin especificar las conductas sancionadas ni las sancio-

<sup>1125</sup> Al final del periodo empezó a registrarse la participación en actividades semi-presenciales.

<sup>1126</sup> Gutiérrez Salazar (2018, 47).

<sup>1127</sup> Gutiérrez Salazar (2018, 54).

nes particulares para las distintas categorías de servidores públicos judiciales; la destitución se aplicó sólo en una minoría de los casos.<sup>1128</sup>

Otro estudio, que recurrió a analizar los datos disponibles en las páginas electrónicas de la SCJN y del CJF, concluyó que, entre 1996 y 2011, el Consejo sancionó a 18 MC y 32 JD (un total de 50 juzgadores) de la siguiente manera: destitución, 25; suspensión, 10; inhabilitación, 2; no ratificación, 13 (en su mayoría JD). Mediante el recurso de revisión administrativa interpuesto ante la SCJN, se restituyó en sus funciones a 17 de esos 50 juzgadores (todos éstos habían impugnado la resolución del CJF), es decir, a casi una tercera parte de los sancionados.<sup>1129</sup> Se trata, pues, de un número muy reducido de juzgadores sancionados o no ratificados en comparación con la plantilla total de JD y MC, pero de ahí no puede deducirse ninguna conclusión cierta sobre el impacto de la CJ en la idoneidad, honestidad y profesionalismo de la judicatura federal en su conjunto. Lo que sí podría decirse es que la creación de la CJ formal ha obligado a los órganos competentes —el CJF y la SCJN— a dar visibilidad a esta clase de procedimientos, a fin de cumplir cabalmente con los principios constitucionales de la propia CJ.

## V. RECAPITULACIÓN: CARRERA JUDICIAL, SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL

En este apartado nos proponemos recapitular algunas cuestiones que han surgido a lo largo de este ensayo en relación con la CJ federal y su impacto en el desempeño del Poder Judicial de la Federación.

En primer lugar y estrictamente hablando, la CJ que se introdujo en 1994-1995 en el Poder Judicial de la Federación *no* constituyó un cambio novedoso en dirección a un modelo distinto de judicatura, según pudimos apreciar en el repaso de sus antecedentes en los siglos XIX y XX. Cuando más se, se ha tratado de la formalización de algunas prácticas tradicionales, combinada con la introducción de nuevos mecanismos y procedimientos imparciales y meritocráticos para la selección y nombramiento de servidores públicos, los cuales responden a las demandas y expectativas de una sociedad en proceso de rápida modernización y que se encuentran en consonancia con un aparato de gobierno tendencialmente democrático. Por ello, no es sorprendente que la CJ sea una realidad firme y ya establecida en el Poder Judicial —en sí mismo una institución sólida con profundas raíces

<sup>1128</sup> Gutiérrez Salazar (2018, 323 y ss., Anexo 1)

<sup>1129</sup> Bustillos (2012, 45 y ss.).

históricas—, no obstante que sólo han transcurrido algo más de veinte años desde su implantación. Lo demuestra el gran número de CO que se han realizado, así como el hecho de que la mayoría de los juzgadores actuales han llegado a sus cargos por esta vía.

Más aún, podríamos decir que, además de democratizar el acceso a la función jurisdiccional, la CJ ha sido una *fuentes de energía, de renovación y actualización* de los servidores públicos judiciales, si consideramos el número elevado de concursantes que se han inscrito a los CO y tomamos en cuenta que si bien no han resultado ganadores en su mayoría, los aspirantes han tenido que hacer un gran esfuerzo de capacitación y actualización para ser admitidos a concurso, lo que quizá no se hubiera producido en el sistema anterior.<sup>1130</sup> Esto se refleja también en los perfiles de los JD y MC, cuya nueva generación acumula un número importante de grados académicos y otras actividades de formación y capacitación, en comparación con los nombrados anteriores a 1995. En suma, que a toda esta gran movilidad y a los esfuerzos individuales de que se alimenta subyace la premisa de que la CJ prácticamente obliga al ascenso constante de sus integrantes,<sup>1131</sup> aunque una vez que se llega al cargo terminal de MC, ya no existen incentivos para mayores avances.

Otro impacto que puede juzgarse positivo del nuevo modelo de CJ es que fortalece la *independencia interna* de jueces y magistrados, no sólo porque éstos pueden considerar que han logrado el cargo por su propio esfuerzo y no en virtud de alguna decisión más o menos discrecional de sus superiores, sino también porque disminuye la influencia que ejercía la SCJN en el resto del aparato jurisdiccional, basada en las relaciones y el trato personales con los ministros, que era el modelo prevaleciente hasta 1995, y cimenta, en cambio, su función de autoridad judicial máxima en el conocimiento y aplicación crítica y razonada de su jurisprudencia, para lo cual se vuelven cruciales los canales internos de comunicación y difusión de las sentencias y los criterios de interpretación de todos los órganos jurisdiccionales. Dicho

---

<sup>1130</sup> Debo esta observación al magistrado Jean-Claude Tron Petit.

<sup>1131</sup> Caballero Juárez (2006, 284-285) señala que los titulares de las unidades jurisdiccionales tienden a seleccionar actuarios (primer escalón de la CJ) que muestran interés por crecer en la CJ, mientras que a los que no pretenden ascender, sino desarrollar su carrera en un solo nivel, se les tolera, pero tienden a desaparecer. “Los criterios para la selección de personal privilegian cada vez más los conocimientos jurídicos la capacidad y el deseo de desarrollo en la carrera judicial” (285). Aunque no se trata, pues, del modelo denominado *up-or-out* (típico de los despachos de abogados), sin duda debe generarse una fuerte presión para quienes llegan, tarde o temprano, al cargo en el que desean permanecer o a partir del cual ya no logran ascender más.

en otros términos: la CJ contribuye a reforzar la separación entre funciones jurisdiccionales y las de gobierno y administración que emprendió la reforma de 1994 al crear el CJF.

Habiendo reconocido lo anterior, conviene ahora hacer referencia a algunos de los problemas que han aflorado en el desarrollo de la CJ.

En primer término, es evidente que los procesos de selección y nombramiento de jueces y magistrados se han llevado a cabo de manera relativamente improvisada y exenta de planeación, cuando no de modo abiertamente *ad-hoc*. Esto se refleja en el gran número de modificaciones a los acuerdos generales y convocatorias que dan fundamento a este ejercicio, los cuales pueden explicarse por su novedad misma, pero no puede descartarse del todo la posibilidad de manipulación para lograr un cierto resultado.

Después de veinte años de experiencia ganada en estos ejercicios, de múltiples intentos de “ensayo y error”, cabría esperar una revisión a fondo del sistema de concursos,<sup>1132</sup> para lo cual habría que tomar en cuenta, entre otros, los siguientes puntos:

- El reducido acceso de las mujeres a los cargos de JD y MC
- La escasa selectividad de los CO para la designación de MC<sup>1133</sup>
- La ausencia de instrumentos para evaluar el perfil psicológico y las capacidades de gestión y administración de los aspirantes
- La necesidad de crear un sistema de carrera para los servidores públicos administrativos del PJJ
- El predominio de las decisiones personales y discrecionales en el acceso a los escalones inferiores de la CJ<sup>1134</sup>

Es posible vislumbrar algunas soluciones para las cuestiones arriba apuntadas:

La falta de acceso de las mujeres a las funciones judiciales requiere probablemente la convocatoria de concursos en los que ellas participen

<sup>1132</sup> Ver, por ejemplo, la propuesta de Alfaro Telpalo y Coello Cetina (2015, 325 y ss.).

<sup>1133</sup> Recordemos que al momento actual hay más plazas de MC que de JD, entre los que aquéllos se reclutan, por lo que tendencialmente no hay selección para ascender de juez a magistrado. Los entrevistados por Caballero Juárez (2006, 307) lo expresaron así: “lo difícil es llegar a juez; el cargo de magistrado eventualmente llega”. De acuerdo con otro diagnóstico (SCJN 2010b, 10), en los CIO para MC hay menor competencia, de modo que la plaza está prácticamente asegurada, una vez que el aspirante ha sido aceptado.

<sup>1134</sup> Un efecto de esta situación es que quienes aspiran a participar en los CO para la designación de JD requieren contar con la aquiescencia y el apoyo de los titulares de unidades jurisdiccionales que los han designado.

exclusivamente,<sup>1135</sup> además de otras medidas que permitan a las juzgadas hacer compatibles de mejor manera su vida profesional y su vida familiar.

El segundo problema puede abordarse estableciendo mayores requisitos previos para el acceso a los COI de MC, pero sería preferible recurrir a los concursos libres o abiertos (COL), para dar acceso lateral a candidatos externos. Este tipo de concurso es controvertido dentro del Poder Judicial de la Federación, porque se tiene la idea de que anula o “desnaturaliza” la CJ, “al permitir que quien no se ha desempeñado en las categorías inferiores de esa carrera ocupe uno de los cargos terminales de esa carrera”,<sup>1136</sup> es decir, se presume que no tienen las aptitudes ni los conocimientos para el desempeño de la función. Sin embargo, esta opinión no toma en cuenta que la estructura actual del Poder Judicial federal prácticamente *obliga* a esta solución, si el ascenso de JD a MC —que son juzgadores de última instancia para un gran número de asuntos— ha de ser riguroso y selectivo. En consecuencia, el COL debe diseñarse como instrumento de *selección*, no de nombramiento, para que los vencedores pasen, cuando sea necesario,<sup>1137</sup> a una fase de preparación que los capacite para el desempeño de las tareas específicas de los MC.

También resulta imprescindible introducir en los procesos de selección y designación de JD y MC formas de evaluación de otras capacidades y conocimientos que requieren para el desempeño de la función, considerando que sus tareas no son exclusivamente de carácter profesional o jurisdiccional.

La creación de un sistema de carrera propio para los funcionarios administrativos del Poder Judicial de la Federación se vuelve necesaria no sólo por el gran crecimiento que ha tenido la administración y el gobierno internos del Poder Judicial, sino porque la reforma misma de 1994-1995 presupone también la creciente especialización de estas funciones. En el momento actual, muchos de los funcionarios administrativos tienden a buscar

---

<sup>1135</sup> Véanse notas de prensa del 8 de marzo de 2018, a propósito del anuncio que hizo el presidente de la SCJN y del CJF sobre la realización de dos CO con plazas judiciales sólo para mujeres, pero que no han sido objeto de convocatoria hasta el momento.

<sup>1136</sup> Esquinca Muñoa (2016, 304). El magistrado y ex-consejero Esquinca ha reconocido también que abrir los COL al personal del PJJ los desnaturaliza: quienes pertenecen a la CJ “tienen su propia vía debidamente regulada y permitirles participar en los concursos libres es darles una prerrogativa no prevista en la ley, además de una ventaja injusta que obviamente no la tienen los ajenos a esta carrera” (Esquinca 2010, 403).

<sup>1137</sup> Este matiz se debe a que muchos de los aspirantes a los COL pueden provenir de órganos judiciales externos al PJJ, como los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas, los Tribunales de Justicia Administrativa, los Tribunales Agrarios, etcétera, los cuales tendrían la experiencia judicial suficiente para incorporarse rápidamente a las rutinas del PJJ.



su incorporación a la CJ en vista de la falta de perspectivas profesionales en su propio campo de actividad.<sup>1138</sup>

El último problema apunta a la que es, quizá, la debilidad principal de la CJ en la actualidad: su carácter incompleto e inconcluso. Como tantas otras instituciones en el Estado mexicano, que se encuentran inmersas en una “transición” que no acaba de consolidarse, la CJ en el Poder Judicial de la Federación no ha superado del todo el modelo tutorial e informal que la caracterizaba antes de 1995. Esto tiene consecuencias para el resto del sistema judicial y esta cuestión no podrá resolverse si no se establece un esquema congruente en el que exista un modelo único de selección para todos los servidores públicos judiciales, lo que tendría que ocurrir a través de la escuela judicial, como sucede en muchos otros países.

Por último, el estudio del funcionamiento de la CJ en el Poder Judicial de la Federación puede resultar de gran utilidad para entender y explicar la implantación del “servicio profesional de carrera” en otros organismos públicos, de más reciente creación, como los órganos constitucionales autónomos. El repaso histórico de la CJ nos sugiere la hipótesis de que los órganos en cuya definición tienen un papel central la autonomía y la independencia, cabe esperar una tendencia al surgimiento —aunque sea informal— de un “servicio profesional de carrera”, a menos de que haya una intervención deliberada de la política —como ocurrió durante el porfirismo— para obstaculizarlo y limitarlo.<sup>1139</sup>

Una segunda vía de estudio tiene que ver con la problemática misma de la transición y los cambios incompletos que observamos en muchas instituciones. ¿Se debe esto a que se está introduciendo una innovación en un organismo con prácticas y tradiciones profundas y arraigadas, como el Poder Judicial de la Federación, o las deficiencias observadas son más bien producto de un ambiente que afecta de manera más o menos uniforme a todos los organismos del Estado? Si lo primero fuera cierto, entonces la clave de la reforma y consolidación de la CJ depende principalmente del Poder Judicial mismo; si lo segundo, entonces la suerte del servicio profesional de carrera en el país depende de cambios y avances de tipo político en el conjunto de las instituciones del Estado mexicano. Solamente un estudio comparativo y transversal podrá ofrecer mayores elementos de respuesta que los aquí ofrecidos.

<sup>1138</sup> Véase Caballero Juárez (2006, 285).

<sup>1139</sup> Por lo que se refiere al campo de la administración pública, sometida necesariamente al control jerárquico del Poder Ejecutivo, la alternancia electoral deberá hacer evidente la necesidad de establecer una mayor separación entre la conducción política del gobierno y una administración profesional e imparcial.

## CAPÍTULO XI

### EL AMPARO JUDICIAL Y LA “IMPOSIBLE TAREA” DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. PERSPECTIVAS EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE QUERÉTARO

...habrá que reflexionar si la respuesta que estamos dando mediante la creación de Tribunales Colegiados ataca el problema de raíz, pues hasta ahora hemos pensado que el problema es cuantitativo y por eso la respuesta es orgánica. Sin embargo, hemos visto que este problema en muchos casos se ve solucionado sólo de manera temporal. Habría que empezar a reflexionar si el problema es más bien de naturaleza funcional, pues si ello es así, entonces tendríamos que empezar a recorrer un camino distinto...

Ministro Presidente Genaro David  
GÓNGORA PIMENTEL (1999)\*

#### I. PLANTEAMIENTO

El juicio de amparo es el instrumento procesal más importante que ha desarrollado el ordenamiento jurídico mexicano para proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.<sup>1140</sup> Como tal, procede contra toda clase de actos de las autoridades públicas: leyes, actos administrativos y resoluciones judiciales. Que cualquiera de los tres poderes puede violar tales derechos a través de las normas generales o particulares que dictan cotidianamente, es algo que está fuera de duda. Lo que no resulta del todo claro —en el caso del

\* SCJN (1999, 375).

<sup>1140</sup> Fix-Zamudio (2011, 295 y ss.).

Poder Judicial— es que se necesite un *proceso especial*, como lo es el juicio de amparo, para resolver tales violaciones cuando son cometidas por funcionarios judiciales, pues éstos forman parte de una organización cuyos actos son revisados habitualmente por las diversas instancias que la componen, a través de los medios de impugnación adecuados para tal fin, precisamente cuando son violatorios de los derechos de los justiciables conforme a la Constitución y las leyes. ¿Qué necesidad y justificación hay de que se revise nuevamente la actuación de jueces y magistrados a través de un juicio especial para la protección de los derechos fundamentales?

La pregunta anterior surgió con fuerza a los pocos años del establecimiento del juicio de amparo como institución consagrada en el orden jurídico nacional. Quedó zanjada poco tiempo después, pero las consecuencias de la solución que se impuso entonces duran hasta nuestros días. Ciertamente, tal solución no era obvia ni fue aceptada pacíficamente, sino que se perfiló al calor de agudas controversias y arduas batallas judiciales.

Cuando se implantó por primera vez a nivel nacional, a través del Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 (a la Constitución Federal de 1824), por influencia del insigne Mariano Otero (1817-1850), el amparo quedó configurado como un procedimiento a cargo de los tribunales federales para remediar las violaciones a los derechos constitucionales de los individuos que fueran cometidas por los poderes Ejecutivo o Legislativo de la Federación o de los estados. Cuando esta institución pasó a la Constitución de 1857, su procedencia ya no se circunscribió expresamente a las normas o los actos expedidos por esos poderes, sino a las leyes o actos “*de cualquiera autoridad que violen las garantías individuales*” (artículo 101, fracción I). Sin embargo, la segunda ley reglamentaria del juicio de amparo, expedida en 1869, prohibió expresamente en su artículo 8º la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. La Suprema Corte de Justicia lo declaró implícitamente inconstitucional, al aceptar que tales resoluciones podían violar las garantías contenidas en el artículo 14, cuando no fueran *exactamente aplicadas* al hecho castigado por la ley. Dicho en otras palabras: si los jueces cometían un error en la aplicación de la *ley ordinaria*, estarían violando también un *derecho constitucional*.

Es muy conocida la historia de cómo acabó por aceptarse el amparo contra resoluciones judiciales (en adelante “amparo judicial”),<sup>1141</sup> por lo que

<sup>1141</sup> Las resoluciones judiciales son de diverso tipo y contra todas ellas puede ser procedente el juicio de amparo. Al amparo que se interpone contra *sentencias definitivas* se le conoce actualmente como *amparo directo*, por interponerse de manera directa ante la Suprema Corte (antiguamente) o ante los Tribunales Colegiados de Circuito (actualmente), aunque sería preferible hablar de *amparo de una sola instancia o uniuinstancial* (en el siglo XIX implicaba siempre

no abundaremos en ella aquí.<sup>1142</sup> La cuestión se planteó en la superficie —según hemos dicho— como un problema de interpretación del artículo 14 constitucional. Por debajo de esta superficie, la cuestión real radicaba en la independencia e imparcialidad de la justicia local. El diagnóstico negativo sobre ambas tenía el efecto ineludible, fundado en el principio de la supremacía constitucional, de la intervención correctiva de los tribunales federales en cuestiones judiciales originadas en los estados “libres y soberanos”.<sup>1143</sup> Las precarias circunstancias políticas y económicas en que sobrevivía la justicia de las entidades federativas, así como los intereses y las necesidades de los abogados y sus clientes, influyeron de manera determinante en la aceptación del amparo judicial.

Se trata de una solución que podríamos llamar “histórica”, por las fuerzas que llevaron a ella y la contundencia con la que se impusieron. Ello podría llevarnos a verla como inamovible e incuestionable, pero justamente en las últimas décadas —fines del siglo XX y comienzos del XXI— ha vuelto a ser objeto de acalorada y a veces áspera discusión.<sup>1144</sup> Las diferentes posturas que existen al respecto son parciales e incompletas, pero reflejan realidades que deben ser tomadas en cuenta.

Hace unos años, por ejemplo, se podía a escuchar, del lado de la justicia local, que los tribunales de las entidades federativas estaban haciendo el trabajo que se negaban a realizar los tribunales federales, ya que un elevado porcentaje de los asuntos de que conocían aquéllos correspondían a la llamada “jurisdicción concurrente” en la materia mercantil —que es federal—, comprometiendo una parte significativa de los escasos recursos de los Poderes Judiciales locales.<sup>1145</sup> Respecto al amparo judicial, en particular, se decía que era una instancia adicional utilizada principalmente para dilatar

---

dos instancias). Por razones históricas y de conveniencia nos referiremos principalmente a él como *amparo judicial*. Sobre los orígenes y desarrollo del amparo directo, véase el magnífico estudio de Bustillos (2008).

<sup>1142</sup> Además del trabajo de Bustillos citado en la nota anterior, véase también Soberanes Fernández (1992a y b; 2011) y Cabrera Acevedo (1997a, I, 443 y ss; II, 199 y ss.).

<sup>1143</sup> Recordemos que la Constitución de 1857 carecía de un artículo similar al 161 de la Constitución Federal de 1824, que impedía a los tribunales federales revisar las sentencias locales, al disponer que “...todas las causas civiles o criminales que pertenezcan al conocimiento de estos tribunales [de los estados] serán fenecidas en ellos hasta su última instancia y ejecución de la última sentencia”.

<sup>1144</sup> Sobre los debates de entonces y de ahora puede verse Serna de la Garza (2003).

<sup>1145</sup> Menchaca Salazar (2001, 16). El magistrado Menchaca consideraba que no era viable reencauzar hacia los tribunales federales el conocimiento y resolución de los juicios mercantiles, por lo que la solución “más práctica y natural” consistiría en destinar recursos federales a los Poderes Judiciales locales en proporción a la respectiva carga de trabajo.

los procedimientos, ya que, en general, resultaba reducido el porcentaje de amparos concedidos. Se aducía también que en la revisión de las sentencias locales, los juzgadores federales aplicaban muchas veces criterios divergentes o contradictorios, por lo que el otorgamiento o la denegación del amparo parecía volverse un producto del azar, que dependía más del tribunal que efectuaba la revisión que de la existencia de “errores” que debieran corregirse necesariamente. Por último, entre los integrantes de los Poderes Judiciales locales había ya quienes pensaban que estaba decayendo el nivel de la justicia federal, por lo que en ocasiones resultaban de mayor calidad las sentencias locales.

También había otras quejas que entraban en los aspectos motivacionales o personales. Se alegaba entonces, por ejemplo, que el amparo judicial convierte a los jueces locales en meros “maquiladores” y tramitadores de la justicia federal, provocándoles desinterés y desgano, al saber que la verdadera decisión reside en otra instancia. Además, era frecuente oír decir a los jueces y magistrados locales que los juzgadores federales los trataban con distancia y cierto desdén, quizá como consecuencia del tradicional autoritarismo de las instancias federales.<sup>1146</sup> Por todo lo anterior, se argumentaba que en estos tiempos de nuevo federalismo se hacía necesario regresar su autonomía judicial a las entidades federativas, pues ya no estarían vigentes las condiciones que llevaron a la aceptación del amparo judicial a fines del siglo XIX.

Por el lado del Poder Judicial de la Federación se escuchaban quejas, en voz más o menos alta, en el sentido de que también los tribunales federales estaban haciendo el trabajo de la justicia local al revisar un buen número de sus resoluciones.<sup>1147</sup> En efecto, el constante crecimiento en el número de amparos judiciales, que ha sido muy significativo en las últimas décadas, ha obligado al Poder Judicial federal a crear, año con año, un número considerable de tribunales, así sea sólo para evitar un mayor rezago. Igualmente necesario ha sido nombrar, a un ritmo acelerado también, un número muy elevado de jueces y magistrados, cuya experiencia en los distintos cargos judiciales se iría reduciendo, dada la vertiginosa movilidad a la que están sometidos.

Muchas de las quejas y las reclamaciones que hemos mencionado no dejan de contener prejuicios y exageraciones, pero implican preguntas empíricas que hay que tomar en serio y que podrían solventarse a través del

<sup>1146</sup> Véase Solorio Ramírez (1999) y Caballero Juárez y Concha Cantú (2001, 164).

<sup>1147</sup> Véanse las respuestas de algunos magistrados federales a las preguntas que sobre esta cuestión les planteó Bustillos (2008, 242-245).

estudio cuidadoso de las estadísticas judiciales. Desafortunadamente, dicho estudio se ha realizado solamente de manera parcial, de modo que, de momento, no es posible darles una clara respuesta. Pero aquí es posible ofrecer algunos datos ejemplificativos:

Una cuestión central se refiere al porcentaje de amparos que se conceden sobre el total de sentencias impugnadas. Julio Bustillos examinó una muestra no representativa de expedientes de amparos directos ante los Tribunales Colegiados del Primer Circuito (Distrito Federal), correspondientes a los años de 2001 a 2005. De su análisis determinó que se había concedido el amparo en 39 por ciento de ellos, en su mayoría “para efectos”, es decir, que la resolución regresa al tribunal que la dictó para la corrección del error por el que se otorgó el amparo (la otra opción es la anulación “lisa y llana” del acto impugnado).<sup>1148</sup>

Los informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación contienen actualmente cifras detalladas de la estadística judicial anual. Así, por ejemplo, para el año 2015 puede determinarse que, del total de resoluciones dictadas en amparo directo por los Tribunales Colegiados de Circuito, la protección de la justicia federal se concedió en el 36.4 por ciento de los asuntos (con porcentajes variables por materia: 45.5 por ciento, en la penal; 30.1 por ciento, en la administrativa; 22 por ciento, en la civil, y 46.1 por ciento en la laboral).<sup>1149</sup> Podemos determinar, igualmente, que la tasa de concesión de amparos directos es variable respecto de los Poderes Judiciales de las diversas entidades federativas; para el año de 2006, oscila entre 37.5 por ciento (Hidalgo) y 8.8 por ciento (Chihuahua).<sup>1150</sup> El problema es que hasta ahora no se ha hecho la compilación de los datos correspondientes al total de sentencias definitivas impugnables mediante el amparo directo en el país en un año determinado, lo que nos permitiría determinar si el uso del amparo es excesivo o no. En todo caso, el porcentaje de sentencias definitivas respecto de las cuales se concede el amparo, en cualquiera de sus modalidades, parece relativamente elevado. Pero con independencia de las hipótesis que puedan comprobarse o no por la vía del análisis estadístico, el debate se ha hecho menos áspero en los últimos años y, por fortuna, empiezan a explorarse soluciones más constructivas.

El propósito de este ensayo es el de examinar el estado actual y las perspectivas futuras de una reforma al juicio de amparo que parece haber quedado pendiente: la del amparo directo o amparo judicial. La reforma cons-

<sup>1148</sup> Bustillos (2008, 239 y ss.).

<sup>1149</sup> Fuente: *Informe anual de labores del Poder Judicial de la Federación 2015*.

<sup>1150</sup> Fuente: *Anuario Estadístico Judicial 2006* (México, CIDE-AMIJ, 2010, p. 86).

titucional de 6 de junio de 2011 fue, como señalaron sus promotores, una de las más importantes a esta institución en muchas décadas. La iniciativa en la que tuvo su origen dedicó un espacio importante a plantear y justificar una modificación al *status quo* del amparo judicial, principalmente mediante el otorgamiento de facultades a los Tribunales Colegiados de Circuito para hacer una selección de los amparos que llegaran a su conocimiento, concentrándose en aquellos que fueran de *importancia y trascendencia*. Esta propuesta no fue aceptada por el Senado, cámara de origen de la iniciativa que se presentó en marzo de 2009.<sup>1151</sup> Por tanto, nos preguntaremos si el cambio sigue siendo en verdad necesario y, en caso positivo, cuáles son las condiciones bajo las cuales sería viable y eficaz una reforma en la materia.

El ensayo se divide en tres apartados. En el primero (II., *infra*) se exploran brevemente los orígenes, el desarrollo y las consecuencias de la aceptación de la procedencia del amparo en negocios judiciales desde fines del siglo XIX a nuestros días, así como las reformas y cambios cíclicos que se propusieron y aprobaron para atacar el secular problema del rezago judicial. Veremos ahí que algunos de los términos del debate actual son muy similares a los que históricamente se han esgrimido. Ello es un indicio de que se trata de una problemática de raíces muy profundas que no se podrá atender con soluciones simples y unilaterales. En el segundo (III., *infra*) examinaremos algunas de las soluciones que se han intentado en años recientes, así como otras que no han sido exploradas, o no de manera suficiente. Por último (IV., *infra*), haremos una reflexión sobre las perspectivas de esta cuestión, a cien años de que el Congreso Constituyente de 1916-1917 la abordara y se pronunciara por ratificar el que parecía ser ya el juicio de la historia. La conclusión es que, en materia de impartición de justicia, no ha se ha cerrado aún la etapa que abrió la Constitución de Querétaro, por lo que debemos continuar en la línea de reflexión y de reformas paulatinas que ha permitido lograr avances incuestionables en la última centuria.

## II. LA “IMPOSIBLE TAREA” DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Como señalamos en el apartado anterior, al interpretar el artículo 14 de la Constitución de 1857 en el sentido de que la “inexacta aplicación de la ley” por los jueces ordinarios constituía la violación de una garantía individual

<sup>1151</sup> La iniciativa, con los dictámenes y debates, puede consultarse en la página Web de la Cámara de Diputados: <[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/110\\_DOJ\\_06jun11.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/110_DOJ_06jun11.pdf)>.

que podía impugnarse mediante el juicio de amparo, se unificaron materialmente los órdenes judiciales federal y local —perdiendo los estados su plena autonomía en esta materia— y la Suprema Corte se convirtió en el tribunal de última instancia para todos los asuntos judiciales ordinarios del país. No hay duda de que esta interpretación se debió en mucho a las presiones que sobre los tribunales federales ejercieron justiciables y litigantes que desconfiaban, justificadamente, de la justicia local, pues el escaso desarrollo de la vida jurídica en los estados y las condiciones políticas autoritarias dificultaban la construcción de una justicia profesional e independiente. No puede descartarse, tampoco, el influjo persistente del centralismo tradicional que provenía de los tiempos coloniales.

En un clarividente ensayo publicado en 1906, don Emilio Rabasa examinó ampliamente los problemas y las consecuencias de tal interpretación del artículo 14 constitucional, considerándola desafortunada por todos motivos.<sup>1152</sup> En relación con la Corte, Rabasa opinaba que el tribunal solamente podía salir malparado en su aplicación:

...la intervención del Tribunal Supremo, ni es de hecho una garantía para el acierto, ni es buenamente posible que llegue a tener tal prestigio bajo el reinado del artículo 14. Y como nunca un error legislativo de ese género pasa sin trascendencias, el mal no obra exclusivamente sobre los casos de aplicación de este precepto, sino que malea y daña la obra en general de la Corte, amenazando al Primer Tribunal con un desprestigio del que no podrán librarlo los esfuerzos de los magistrados más celosos, sabios y honorables.<sup>1153</sup>

Un somero análisis de las estadísticas de la Corte en aquellas años revelaba, según Rabasa, que más de la mitad de los amparos resueltos entre 1904 y 1905 —4 mil 160 expedientes— se referían a violaciones atribuidas a las autoridades judiciales y combatidas con fundamento en el artículo 14. Además de que tales cifras solamente permitían un examen superficial de los expedientes que se debatían en el Pleno, lo verdaderamente grave era que para entonces la Corte ya acumulaba un rezago de 3 mil 457 expedientes que no se veía para cuándo podrían desahogarse; las proyecciones de crecimiento de las cargas de trabajo en los siguientes diez años pronosticaban un rezago de 30 a 40 mil expedientes. En resumen: “Esta situación gravísima no tiene alivio posible. Muy al revés, se empeora y tiene que seguir empeorando todos los días, de suerte que antes de mucho mostrará, por

<sup>1152</sup> Rabasa (1993, 1 y ss.).

<sup>1153</sup> Rabasa (1993, 103). El capítulo XIII del ensayo se intitula “La imposible tarea de la Corte”.



efectos que no podrán ocultarse ni sufrirse, que la institución queda inútil, como maquinaria que se paraliza si se atasca de materia prima”.<sup>1154</sup>

Rabasa tampoco aceptó el argumento de que la “mala” administración de justicia en los estados de la República justificaba la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales. Nada garantizaba —decía él— que quienes estaban encargados de corregir sus errores e injusticias, hicieran mejor esa labor. Por ello, lo consecuente era pedir el mejoramiento de la administración de justicia en los estados.<sup>1155</sup>

En 1908 se discutió y aprobó una adición al artículo 101 constitucional (correspondiente al 103 actual), la que tenía el objetivo de limitar el número de amparos en asuntos judiciales civiles al exigir el agotamiento de los recursos ordinarios antes de acudir a los tribunales de la Federación.<sup>1156</sup> El debate en las cámaras del Congreso de la Unión repasó los argumentos, tanto en pro como en contra, que recurrentemente se habían esgrimido (y se siguen esgrimiendo) en la materia.<sup>1157</sup> Rabasa participó en su calidad de senador y ahí reiteró la posición que había asumido en su ensayo de 1906. Otro senador (Enríquez) lo refutó, señalando que, según los datos estadísticos que le había proporcionado el propio presidente de la Suprema Corte, los juzgados de Distrito y la Corte estaban en condiciones de manejar y superar el rezago en materia de amparo.<sup>1158</sup> Con independencia de si ésta era efectivamente la situación, pues la adición tuvo el efecto de disminuir de manera apreciable los amparos judiciales en materia civil en los años subsecuentes, aunque quizá sólo de manera transitoria,<sup>1159</sup> el pronóstico de Rabasa se cumpliría con fuerza hasta los años cuarenta y cincuenta del siglo XX.

<sup>1154</sup> Rabasa (1993, 107).

<sup>1155</sup> Rabasa (1993, 111 y ss.). El mejoramiento de la justicia de los estados sigue siendo una propuesta actual y una etapa previa necesaria a la reforma del amparo judicial, según se argumenta más adelante.

<sup>1156</sup> Este requisito se conoce como “principio de definitividad” y se ha convertido en un principio general del juicio de amparo. La adición citada disponía lo siguiente: “Cuando la controversia se suscite con motivo de violación de garantías individuales en asuntos judiciales del orden civil, solamente podrá ocurrirse a los Tribunales de la Federación, después de pronunciada la sentencia que ponga fin al litigio y contra la cual no conceda la ley ningún recurso cuyo efecto pueda ser la revocación”.

<sup>1157</sup> El resumen del debate puede consultarse en Cossío Díaz (2014, 97 y ss.).

<sup>1158</sup> Cossío Díaz (2014, 101-102).

<sup>1159</sup> De acuerdo con los datos estadísticos compilados por Cossío Díaz (2014, 104 nota 61), en el año judicial 1908-1909 los ingresos de asuntos disminuyeron en 19 por ciento y los pendientes de resolución en 48 por ciento. Los datos hasta 1911 demuestran que el alivio bien pudo haber sido sólo temporal, que es lo que ocurrió en las reformas que tuvieron el mismo propósito durante la mayor parte del siglo XX.

En el Constituyente de 1916-1917, como bien se sabe, se debatió nuevamente la conveniencia del amparo judicial, pero finalmente se decidió conservarlo e incorporarlo expresamente en la Constitución. En el informe que acompañaba al proyecto de reformas que el Primer Jefe, Venustiano Carranza, presentó al Congreso Constituyente, se reconocía, por un lado, que el amparo se había desnaturalizado, entre otras razones, al servir de medio para acabar con la soberanía de los estados, pero, por el otro, se le aceptaba como un mal necesario ante las condiciones que seguían guardando los tribunales comunes, para terminar señalando, en un famoso pasaje:

El pueblo mexicano está ya tan acostumbrado al amparo en los juicios civiles, para librarse de las arbitrariedades de los jueces, que el Gobierno de mi cargo ha creído que sería no sólo injusto, sino impolítico privarlo ahora de tal recurso, estimando que bastaría limitarlo únicamente a los casos de verdadera y positiva necesidad, dándole un procedimiento fácil y expedito para que sea efectivo, como se servirá ver la Cámara en las bases que se proponen para su reglamentación.<sup>1160</sup>

Al discutirse el proyecto de artículo 107 constitucional, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular al dictamen de la Comisión, el que pretendía revertir la centralización de la justicia ordinaria en los tribunales federales a través del amparo, proponiendo volver al sistema de 1824, que obligaba a que los asuntos iniciados ante los tribunales locales concluyeran también en ellos. Para los autores de dicho voto, la procedencia del amparo contra sentencias de los jueces de los estados nulificaba a la justicia local, y el hecho de que ningún litigante se conformara con la última sentencia del tribunal de un Estado, sino que acudiera siempre a la Corte, era más bien la causa, y no el efecto, del desprestigio de la justicia local: “De ahí ha venido la poca confianza que se tiene a la justicia local, el

---

Conviene agregar que la reforma fue transitoria en otro sentido: Venustiano Carranza expidió, el 28 de septiembre de 1915, un decreto de reforma a la Constitución, por el cual se restablecía la redacción del artículo 101 (el decreto se refiere al artículo 102) anterior a la reforma de 1908. La exposición de motivos ofrece varias razones para el cambio, pero quizá la principal haya sido que “las restricciones para la promoción del amparo en materia civil, eran notoriamente inadecuadas y por lo mismo, ineficaces para corregir los males que señalaban el Ejecutivo y las Comisiones Dictaminadoras”. Véase el decreto en Marván Laborde (2006, III, 3469-3471).

La última vuelta de tuerca en esta historia es que, al aceptar expresamente el amparo en asuntos judiciales (civiles y penales), el Constituyente de 1916-1917 restableció, en la fracción II del artículo 107, el requisito del agotamiento de los recursos procesales ordinarios para efectos de la procedencia del juicio de amparo.

<sup>1160</sup> Citado en Marván Laborde (2006, I, 8).

poco respeto que litigantes de mala fe tienen para ella y la falta bien sentida de tribunales regionales prestigiados. Y, en efecto, en el más alto tribunal de un Estado nunca hay sentencias como definitivas...”<sup>1161</sup>

La asamblea no aceptó estos razonamientos y siguió, en cambio, la propuesta de Carranza.

La ratificación del amparo judicial en asuntos de legalidad obligó a la Corte a desviar la atención respecto de lo que debía ser su función principal —el control de la constitucionalidad— y le generó en verdad una “tarea imposible”, la que en gran parte motivó los principales cambios de organización y competencia del Poder Judicial de la Federación no solamente en las últimas décadas del siglo XIX, sino durante casi todo el siglo XX.<sup>1162</sup>

Puede decirse que entre 1928 y 1994, la mayoría de dichos cambios apuntó esencialmente a mitigar la carga de trabajo de la Suprema Corte. La reforma de 1928 aumentó el número de ministros de 11 a 16, los que se distribuyeron en tres salas especializadas por materia. En 1934 aumentó nuevamente el número de ministros a 21 y se introdujo una cuarta sala especializada en materia laboral. En 1951 se estableció una Sala Auxiliar, conformada por cinco ministros supernumerarios, así como los primeros cinco Tribunales Colegiados de Circuito, a los que la Corte pudo transferir 27 mil asuntos de su competencia en sus primeros años de funcionamiento. Sin embargo, el alivio fue transitorio, pues en 1960 el rezago ya era de 14 mil asuntos (de los cuales cerca de 5 mil solamente correspondían a la Sala Administrativa), y en 1965 ya había crecido de nuevo a casi 19 mil asuntos.<sup>1163</sup>

La reforma constitucional de 1967 redistribuyó nuevamente las competencias entre los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte, dejando a esta última los asuntos de mayor trascendencia social y económica.<sup>1164</sup> El ciclo se repitió: el número de asuntos rezagados disminuyó en los años posteriores a la reforma y luego se inició un nuevo y moderado crecimiento hasta mitad de los años ochenta.

La reforma constitucional y legal de 1987-1988 transfirió de manera radical a los Tribunales Colegiados de Circuito la última palabra en cuestio-

<sup>1161</sup> Citado en Marván Laborde (2006, II, 2155).

<sup>1162</sup> Después de 1917 ha habido diversas iniciativas para suprimir o limitar el llamado amparo judicial, pero es un tema pendiente hasta el día de hoy. Sobre algunos de estas propuestas véase Bustillos (2010).

<sup>1163</sup> Fix-Zamudio (1987, 377-379).

Justamente a fines de 1964 se constituyó una comisión de cinco ministros, incluyendo al presidente de la Corte, para “el estudio y elaboración de un anteproyecto de reformas legislativas tendientes a abatir el problema del rezago en la Suprema Corte de Justicia”. Véase SCJN (1965, 27).

<sup>1164</sup> Fix-Zamudio (1987, 379).

nes de legalidad, dejando en manos de la Suprema Corte la resolución última de las cuestiones de constitucionalidad. A esta transferencia le siguió un crecimiento cada vez más acelerado en el número de estos tribunales, con el fin de atender la creciente demanda de amparos judiciales. No obstante, las soluciones que pueden darse a la “imposible tarea” —con independencia del hecho de que se trate todavía de un problema real— no se limitan a la creación de tribunales y plazas judiciales. Existen otras posibilidades, igualmente importantes, que serán materia de análisis en el siguiente apartado.

### III. LAS SOLUCIONES

En este apartado examinaremos las ventajas e inconvenientes de las medidas y los cambios que pueden contribuir a abordar el problema del crecimiento de los amparos judiciales ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación. Tales soluciones no son exhaustivas, pero tampoco se limitan a las que se han discutido o intentado en épocas anteriores. Así, por ejemplo, no examinamos aquí, con detalle, una propuesta que han hecho los Poderes Judiciales de los estados, en el sentido de convertir a los actuales Tribunales Colegiados de Circuito en Supremas Cortes locales (en cierto modo ya lo son). Esta propuesta no resolvería la cuestión de fondo, que es la posibilidad y el alcance de la impugnación de las sentencias locales ante un tribunal federal en razón del cumplimiento de la Constitución General. Por las mismas razones, tampoco examinamos la propuesta de crear una casación local que, aun cuando superara los vicios de la casación decimonónica, tendría que competir desventajosamente con el actual amparo judicial, como ya ocurrió a fines del siglo XIX y comienzos del XX.<sup>1165</sup> La viabilidad de ambas propuestas está supeditada al mejoramiento de la justicia local y a la superación de la desconfianza que todavía priva hacia ella. En síntesis: la complejidad del problema obliga a pensar que una solución eficaz y duradera solamente puede ser resultado de una combinación de elementos que interactúen favorablemente entre sí en el largo plazo.

#### 1. *La creación de Tribunales Colegiados de Circuito*

La principal estrategia del Poder Judicial de la Federación para dar solución al crecimiento en la demanda de amparos judiciales ha sido la creación acelerada de Tribunales Colegiados de Circuito (en adelante TCC). La Tabla 11.1 ofrece algunos datos estadísticos al respecto:

<sup>1165</sup> Véase Bustillos (2004). Véase también incisos 3. y 4., *infra*, así como Fix-Fierro (2001).

Tabla 11.1  
 NÚMERO Y DESEMPEÑO DE LOS TRIBUNALES  
 COLEGIADOS DE CIRCUITO  
 (1950-2015)

<i>Año</i>	<i>TCC</i>	<i>Población total (en miles)</i>	<i>Población /TCC (en miles)</i>	<i>Ingresos</i>	<i>CT</i>	<i>Egresos</i>	<i>Quedan</i>	<i>CT por TCC</i>	<i>Egresos como % de Ingresos</i>	<i>Quedan por TCC</i>
1950	5	25 791	5 158	10 097	10 097	3 057	7 040	2 109	30.3	1 408
1960	6	34 923	5 821	7 441	9 350	7 361	1 989	1 558	98.9	332
1970	13	48 225	3 710	16 659	29 586	18 476	11 110	2 276	110.9	855
1980	21	66 846	3 183	27 502	37 142	25 868	11 274	1 769	94.1	537
1990	66	81 249	1 231	65 520	82 338	64 799	17 539	1 248	98.9	266
1995	83	91 120	1 098	88 821	112 684	96 981	15 703	1 358	109.2	189
2000	138	97 400	705	188 081	252 502	193 609	58 893	1 830	102.9	427
2005	172	103 263	600	247 808	295 999	243 194	52 805	1 721	98.1	307
2010	191	112 337	588	312 476	393 577	305 844	87 733	2 061	97.9	457
2015	222	119 938	540	380 074	497 474	372 680	122 656	2 241	98.1	552

FUENTE: Elaboración propia, utilizando datos de los informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación 1950-2015.

NOTAS: TCC=Tribunales Colegiados de Circuito; CT=carga de trabajo.

Aunque los primeros cinco TCC se crearon hasta 1951, para efectos de comparación con la población los hemos vinculado con los datos correspondientes a 1950. La carga de trabajo está compuesta por los ingresos de un año más los asuntos pendientes del anterior. La cifra de cargas de trabajo y pendientes promedio están redondeadas.

La población en 2000 y 2010 deriva de los resultados preliminares del Censo General de Población de esos años, mientras que el número de habitantes para 1995, 2005 y 2015 resulta de los conteos de población o de la encuesta intercensal del año respectivo, de acuerdo con los datos de INEGI, consultables en <<http://www.inegi.org.mx>>.

Para 2010, no se contabilizaron 29 TCC auxiliares; en 2015, las cifras no contabilizan 31 TCC auxiliares; se trata de órganos de creación temporal que apoyan a los tribunales de radicación de los asuntos con el dictado de las resoluciones correspondientes.

La tabla anterior contiene información de gran interés. En primer lugar, revela que la relación entre el número de TCC respecto de la población total del país ha ido disminuyendo de manera constante a partir de la creación de los primeros tribunales. Dicho en otras palabras: el aumento en el número de TCC se ha producido a un ritmo más acelerado que el crecimiento de la población, lo que es congruente con la ampliación de la competencia de dichos tribunales y la necesidad de mejorar el acceso a la justicia.

No obstante lo anterior, se advierte que la tendencia general en cuanto a ingresos, cargas totales de trabajo, egresos y asuntos pendientes de los TCC, es hacia un incremento constante que induce a continuar con la creación acelerada de nuevos órganos jurisdiccionales. Sin embargo, otras cifras de la tabla nos dan un panorama más matizado. Así, la carga de trabajo promedio aumenta y disminuye de manera cíclica. En 1951 era de unos 2 mil cien asuntos por tribunal, cifra que disminuye primero, luego aumenta en los años setenta, decrece nuevamente en los ochenta y noventa, para incrementarse de manera importante a partir del año 2000, quedando en un número ligeramente superior al de 1951 para el año de 2015. Si bien podría aducirse que actualmente los TCC cuentan con muchos más recursos humanos y materiales para soportar sus cargas de trabajo de los que tenían en la década de los cincuenta, también hay que tomar en cuenta que los asuntos se han hecho más técnicos y complejos, por lo que posiblemente las cargas de trabajo actuales sean aproximadamente equivalentes a las de entonces.

Por último, la tabla muestra dos medidas más que nos ayudan a valorar el problema del rezago en sentido estricto, que es el aumento de asuntos pendientes al final de un año respecto de la cifra del año anterior. Esto podemos observarlo a través del porcentaje de asuntos resueltos (egresos) respecto de los ingresos de un año determinado. Cualquier cifra inferior al 100 por ciento significa que al final del año habrá más asuntos pendientes que aquellos con los que se inició ese periodo. La Tabla 11.1 nos muestra que, salvo para 1951, esta cifra casi siempre ha sido superior al 94 por ciento, y en al menos tres años ha rebasado el cien por ciento. Esto quiere decir que los TCC han logrado mantener a raya las cargas de trabajo e incluso han hecho esfuerzos particulares para disminuir los asuntos pendientes al final de un año. Sin embargo, una medida más que nos señala que la presión del rezago es constante, aunque con movimientos cíclicos, es el número promedio de asuntos que quedan al final de un año (última columna). Como observamos, este número ha aumentado y disminuido de manera periódica, pero resulta preocupante que el incremento haya sido significativo en los dos últimos años que muestra la tabla (2010 y 2015), para llegar a la segunda cifra más alta de todo el periodo cubierto, que es de 552.

Ahora bien, la Tabla 11.1 examina las cargas totales de trabajo de los TCC. ¿Qué porcentaje de tales cargas corresponde a los amparos judiciales o amparos directos? Esta pregunta es relevante, porque nos indica si el principal motor de crecimiento en el número de TCC radica en esta clase de asuntos. Hemos calculado este porcentaje para los años posteriores a la reforma de 1988 (año que no se muestra en la tabla). Pasa de 65 por ciento en 1990 a 55 por ciento en 2015, con una disminución al 52 por ciento en

2005. Estos números podemos interpretarlos en el sentido de que si bien la resolución de amparos directos sigue siendo la parte más importante de la labor de los TCC, el peso de otros asuntos se ha incrementado y es muy significativo, por lo que tales amparos no son el motor único del crecimiento del aparato jurisdiccional.

¿Cómo podemos valorar de conjunto la información contenida en la Tabla 11.1? La tabla indica que el Poder Judicial de la Federación ha tenido relativo éxito en controlar las crecientes cargas de trabajo de los TCC, incluyendo los amparos contra sentencias judiciales, por lo que ya no puede decirse que enfrente una “imposible tarea”. Resulta indispensable, sin embargo, tener conciencia de que el crecimiento continuo de los TCC tiene inconvenientes y límites. Mencionamos un par de ellos enseguida.

En primer lugar, resulta evidente que la creación de nuevos tribunales es capaz de satisfacer las nuevas demandas de acceso a la justicia. Sin embargo, esta satisfacción será temporal, porque la existencia de nuevos órganos jurisdiccionales genera una demanda adicional que no surgiría si no hubieran sido creados. La razón es muy sencilla: la nueva oferta de servicios judiciales abarata el costo de presentar asuntos ante los tribunales (menor tiempo de resolución, mejor acceso físico), por lo que demanda crecerá por encima de la que habría sido su tendencia natural si dicha oferta no se hubiera producido. Esto puede explorarse con precisión mediante un ejercicio estadístico particular que no es posible realizar ahora, pero la Tabla 11.1 nos ofrece una idea clara y suficiente de lo que se habla.

En segundo término, el crecimiento incesante en el número de TCC ha generado una distorsión en la estructura del Poder Judicial de la Federación. El Poder Judicial tiene habitualmente la forma de una *pirámide*, lo que significa que el número de juzgadores en cada instancia es inferior al de los que componen la instancia anterior, pues la instancia superior solamente revisa una fracción de los asuntos resueltos en la inferior. En el caso del Poder Judicial federal, por efecto de la necesidad de revisar las resoluciones de los juzgadores ordinarios, tanto federales como locales, y no solamente las dictadas por los Juzgados de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, el número de magistrados de Circuito es muy superior al de los jueces de Distrito (ello ocurre ya desde 1990). El principal impacto se da en la *carrera judicial*, establecida formalmente por la reforma de 1994-1995. Puesto que los magistrados de Circuito son reclutados principalmente entre los jueces de Distrito<sup>1166</sup> mediante un concurso de oposición interno, la estructura actual

<sup>1166</sup> Ahora también pueden concursar los magistrados electorales federales, pero su reducido número no altera la esencia del argumento que aquí se desarrolla.

de las instancias implica —en potencia al menos— que no hay selección en los nombramientos de los magistrados y que todos los jueces de Distrito, en principio, pasarán a ser magistrados de Circuito.<sup>1167</sup> Si no se quiere renunciar a establecer requisitos más exigentes para ocupar un cargo judicial en la instancia superior, resulta necesario abrir entonces más espacios para la incorporación de juzgadores externos, mediante los llamados concursos libres o abiertos de oposición. Con independencia de lo anterior, el hecho es que se observa una elevada movilidad de los funcionarios judiciales para ocupar los cargos de juez de Distrito y magistrado de Circuito, por lo que puede ser necesaria una reducción en los requisitos para concursar, principalmente en cuanto a la antigüedad mínima en el cargo, previa al concurso.<sup>1168</sup>

Por último, el crecimiento acelerado de TCC y la facultad que éstos tienen de dictar jurisprudencia obligatoria en materia de amparo ha requerido establecer un sistema para la resolución de las contradicciones que pueden surgir entre los fallos de estos tribunales, ya sea que pertenezcan a circuitos distintos o al mismo circuito. Esta atribución estaba reservada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero el crecimiento en el número de contradicciones a resolver cada año condujo, en la reforma constitucional de 2011, al establecimiento de los llamados Plenos de Circuito, que son un órgano jurisdiccional conformado por un cierto número de magistrados de los TCC de un circuito para resolver algunas de las contradicciones de criterio que pueden darse en el mismo circuito (artículo 107 constitucional, fracción XIII). Esto descarga a la Suprema Corte de una parte de las contradicciones que resolvía previamente, pero no de todas. La Tabla 11.2 da indicios de ese crecimiento, que no es del todo lineal, así como de una posible reducción en la intervención de la Corte estando ya en funcionamiento los Plenos de Circuito (2015).

---

<sup>1167</sup> Sobre el funcionamiento de la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación y sus problemas puede verse el Capítulo X en este volumen.

<sup>1168</sup> Así, por ejemplo, la antigüedad mínima en el cargo de juez que se exigía para poder participar en los concursos para plazas de magistrado se redujo de tres años en 1995 a doce meses en el 2000. En el momento actual se encuentra en marcha el 34º concurso interno de oposición para la designación de magistrados de Circuito (hasta 40 plazas), según convocatoria aprobada por el Consejo de la Judicatura Federal el 10 de agosto de 2016, la cual exige, para los jueces, una antigüedad mínima de cuatro años en el cargo. (Los documentos están consultables en la página Web del Consejo de la Judicatura Federal: <<http://www.cjf.gob.mx>>).



Tabla 11.2  
 NÚMERO DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO  
 Y CONTRADICCIONES DE TESIS ANTE LA SUPREMA  
 CORTE DE JUSTICIA  
 (1990-2015)

Año	TCC	Contradicciones de tesis ante la Suprema Corte			Ingresos/ TCC
		Ingresos	Egresos	Quedan	
1990	66	103	64	71	1.56
1995	83	320	199	121	3.85
2000	138	235	272	186	1.70
2005	172	455	483	71	2.64
2010	191	443	430	106	2.31
2015	222	324	347	194	1.46

FUENTE: Elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* 1990-2015.

La última columna de la tabla establece una relación entre los ingresos de contradicciones ante la Corte y el número de TCC que las producen. Se puede observar que el crecimiento más importante se produce entre 1990 y 1995, después de la reforma de 1987-1988 que trasladó a los TCC la última resolución en cuestiones de legalidad. Después de una disminución significativa, se produce un nuevo aumento importante a partir del año 2000 pero observar nuevamente una caída relativa.

En resumen: el aumento en el número de TCC como estrategia para resolver satisfactoriamente el creciente número de amparos judiciales ha sido relativamente exitoso, pero tiene inconvenientes, inclusive de tipo económico,<sup>1169</sup> y no parece sostenible a largo plazo, lo que nos obliga a explorar otras opciones.

<sup>1169</sup> En términos económicos, el problema se podría definir como de productividad marginal. ¿Qué será más productivo: invertir un peso más en la creación y mantenimiento de los TCC o en el mejoramiento de los tribunales ordinarios, lo que se traduciría en resoluciones menos susceptibles de impugnación y corrección? La solución no es obvia, porque los TCC revisan solamente una parte de las sentencias dictadas por los tribunales ordinarios. Sin embargo, el funcionamiento de estos últimos tribunales es más barato que el de la justicia federal, lo que se refleja en la gran disparidad en los presupuestos de que disponen.

## 2. *Eficiencia interna*

Una segunda estrategia consiste en *aumentar y optimizar la oferta de servicios judiciales* por los TCC, pero no mediante la creación de nuevos órganos jurisdiccionales, sino a través del incremento de su *eficiencia interna*. Al respecto, cabe pensar que el Poder Judicial de la Federación —a partir del considerable incremento que empezó a tener su presupuesto desde mediados de los años ochenta— ha invertido considerables esfuerzos y recursos para mejorar la “capacidad de procesamiento” de juzgados y tribunales.<sup>1170</sup> Esto puede lograrse sustancialmente a través de la *especialización por materia*, de la *división interna del trabajo* y del *uso de las tecnologías de la información*. En este apartado nos referiremos exclusivamente a la especialización por materia, en razón de que carecemos de información específica sobre los otros dos rubros. Por un lado, no hay estudios sobre la manera cómo se organizan internamente los TCC, así como tampoco sobre los efectos que tienen los diversos esquemas de división interna del trabajo en el procesamiento de los asuntos, incluyendo la aceptación o resistencia a la modificación de las “tradiciones” laborales.<sup>1171</sup> En cuanto a la tecnología, no hay duda de que el Poder Judicial federal se moderniza constantemente en este rubro, pero no contamos tampoco con estudios o evaluaciones amplias sobre el impacto de estas inversiones en la rapidez o la calidad de la justicia.<sup>1172</sup>

La *especialización por materia* de los tribunales es un esquema de organización que puede tener diversas ganancias para la función jurisdiccional.<sup>1173</sup> Por un lado, permite mejorar la calidad y precisión de las resoluciones, en la medida en que los juzgadores se vuelven expertos en una materia especí-

<sup>1170</sup> Véase Fix-Fierro (2006, cap. IV).

<sup>1171</sup> En el plano anecdótico, hace algunos años los magistrados de un TCC especializado en materia laboral de la ciudad de México hicieron al Consejo de la Judicatura Federal una propuesta para hacer más eficiente el procesamiento de los asuntos de su conocimiento. Nunca recibieron respuesta formal del Consejo, pero otros magistrados de la misma especialidad se enteraron de la propuesta y enviaron un documento en que la criticaban, por considerar que promovía una “justicia rapidita, aunque fuera malita”. Según posterior testimonio de uno de los magistrados proponentes, sus colegas y él decidieron poner en práctica su proyecto, lo que les permitió aumentar en 50 por ciento la capacidad de procesamiento de su tribunal.

<sup>1172</sup> El uso de los instrumentos electrónicos ha hecho más eficiente y preciso el uso de la jurisprudencia, así como el acceso al texto completo de las resoluciones y sentencias de los tribunales federales, ahora disponibles en la Internet. En contraparte, las sentencias se han ido haciendo mucho más extensas y complejas —quizá de manera innecesaria—, lo que implica una pérdida de eficiencia propiciada por la misma tecnología. Véase el estudio y diagnóstico de Olvera López (2012).

<sup>1173</sup> Véase Fix-Fierro (2006, 299 y ss.).

fica. Por el otro lado, ese conocimiento experto favorece, en principio, una mayor rapidez en el procesamiento interno de los asuntos. Al respecto, el Poder Judicial de la Federación ha seguido una política deliberada de especialización por materia de los tribunales federales, lo que incluye a los TCC. Esta política es posible solamente en aquellos circuitos en los que existen al menos dos TCC, lo que no ocurre todavía en todos ellos (actualmente son 32 circuitos). Los datos se reflejan en la Tabla 11.3:

Tabla 11.3  
 ESPECIALIZACIÓN POR MATERIA DE LOS TRIBUNALES  
 COLEGIADOS DE CIRCUITO  
 (1990-2015)

<i>Año</i>	<i>TCC</i>	<i>Penal</i>	<i>Admva</i>	<i>Civil</i>	<i>Laboral</i>	<i>Dos materias</i>	<i>% una materia</i>	<i>% total</i>
1990	66	4	8	9	8	—	44	44
1995	83	7	8	14	10	5	47	53
2000	138	14	17	26	16	7	53	58
2005	172	21	27	32	22	22	59	72
2010	191	22	34	32	23	41	58	80
2015	222	26	42	37	36	41	63	82

FUENTE: Elaboración propia con datos de los *Informes anuales de labores del Poder Judicial de la Federación 1990-2015*.

NOTAS: La columna intitulada “Dos materias” se refiere a los TCC especializados simultáneamente en dos de las cuatro materias. Los porcentajes están redondeados.

La Tabla 11.3 revela una progresiva especialización de los TCC en las últimas dos décadas y media. El porcentaje de TCC especializados en una o dos materias pasó del 44 al 82 por ciento entre 1990 y 2015, mientras que la especialización en una sola de las cuatro materias creció del 44 al 63 por ciento en el mismo periodo. En vista de que la materia administrativa es muy amplia, se ha iniciado una subespecialización en este campo. Con motivo de las reformas constitucionales sobre competencia económica y telecomunicaciones del año 2013, se crearon los dos primeros TCC especializados en esas materias, con sede en la Ciudad de México.

En resumen: la especialización por materia (que implica, en último término, también la especialización profesional de los juzgadores) es una políti-

ca necesaria, dada la creciente complejidad técnica de los asuntos judiciales, y con potencial para aumentar la eficiencia interna de los TCC. Su aplicación progresiva es un indicador de que ha tenido buenos resultados en este sentido.<sup>1174</sup> Sin embargo, no parece ser una política que, por sí sola, pueda resolver el problema del aumento constante en los amparos judiciales.

### 3. *Procedencia, procedimiento y selectividad*

Desde comienzos del siglo XX se ha intentado introducir modificaciones a las reglas de procedencia y procedimiento del juicio de amparo para contrarrestar las crecientes cargas de trabajo de los tribunales. Recordemos solamente cómo, en 1908, se introdujo el que se conoce como “principio de definitividad” para los amparos en materia civil, es decir, que, para que sea procedente el amparo, el acto combatido ya no pueda ser modificado por un medio de impugnación ordinario. Durante estos cien años se han ido haciendo diversos ajustes de tal carácter, siempre con el propósito de evitar el uso excesivo del amparo y una utilización más eficiente de los recursos judiciales. En lo fundamental, se trata de evitar que sobre un mismo asunto judicial se interpongan varios juicios de amparo (los famosos “rebotes”), situación que se produce, sobre todo, cuando se concede la protección “para efectos”, es decir, para la corrección de algún aspecto específico de la sentencia impugnada, con lo que el asunto puede ir y volver a la jurisdicción de amparo en varias oportunidades. La estrategia de reforma ha consistido entonces en tratar de concentrar el examen de todas las violaciones que se hayan podido producir en una sentencia definitiva determinada.<sup>1175</sup> En este apartado no haremos un análisis detallado de esta vía, bajo el entendido de que es indudablemente capaz de generar ganancias en el procesamiento de los juicios de amparo, pero que tampoco es suficiente para conjurar en definitiva el peligro del rezago.

Por supuesto, el problema de fondo se resolvería radicalmente si se suprimiera del todo el amparo contra sentencias judiciales. La consecuencia práctica sería la creación de una instancia de casación —control de legali-

---

<sup>1174</sup> Siempre es posible analizar estadísticamente la productividad de los tribunales especializados respecto de los que no lo están, tarea que no emprendemos en esta oportunidad.

<sup>1175</sup> Ejemplo de ello es la controvertida institución del llamado amparo “adhesivo”, que es el que puede interponer la parte que venció en el juicio principal cuando su contraparte se ampara. Tiene el propósito de anticipar el examen de las violaciones que le afecten en la sentencia, las que ya no se podrán alegar en un amparo directo posterior. Sobre el punto puede verse Ferrer Mac-Gregor y Sánchez Gil (2013, 51 y ss.).

dad de las sentencias — en las entidades federativas, donde concluirían, por tanto, los procesos judiciales ordinarios iniciados localmente. Aunque esta propuesta ha resurgido cíclicamente, no es viable en la medida en que subsista el principio de la *supremacía constitucional*. Este principio implica que cuando dichas sentencias den origen a una cuestión de *constitucionalidad*, ésta tendrá que ser resuelta por un *juex constitucional*. En un sistema federal, ello puede ocurrir en un doble plano: en el local, conforme a la Constitución local, y en el federal, en términos de la Constitución federal. Pero la última palabra corresponde, sin duda, a los órganos federales o nacionales, que son los que interpretan de manera definitiva la Ley Fundamental sobre la que se erige todo el orden jurídico del país.

En México, por razones históricas, las cuestiones de legalidad se fusionaron firmemente con las de constitucionalidad, y ello explica que sean ahora los TCC, y no un tribunal local, los que realicen la revisión, una vez agotada la segunda instancia o apelación. Por supuesto, sería posible crear una instancia de casación local, pero ello no resolvería el problema, porque el principio de supremacía constitucional favorecería la presencia de nuevas presiones para llevar las sentencias dictadas en esa instancia ante la jurisdicción federal.<sup>1176</sup>

Como consecuencia de lo anterior, el problema debe reformularse como una cuestión de *selectividad*.<sup>1177</sup> ¿Qué proporción de asuntos judiciales surgidos localmente pueden o deben ser revisados por las instancias federales? ¿Qué filtros conviene establecer para reducir la demanda de servicios judiciales en este nivel? ¿Qué facultades pueden otorgarse a los órganos jurisdiccionales revisores para que puedan legítimamente seleccionar los asuntos de *importancia y trascendencia*, desechando aquellos que no ameriten resolución?<sup>1178</sup>

Estas preguntas fueron expresa y extensamente abordadas por la iniciativa de reforma constitucional en materia de amparo que se aprobó en 2011. La exposición de motivos de la iniciativa, que presentaron varios senadores de la República en marzo de 2009, propuso justamente otorgar fa-

---

<sup>1176</sup> A fines del siglo XIX existía la casación en las leyes de algunas entidades federativas, así como en el Código Federal de Procedimientos Civiles. Sin embargo, por su carácter excesivamente formalista y técnico acabó siendo desplazada por el amparo-casación y desapareció definitivamente de los códigos a comienzos del siglo XX. Véase Bustillos (2004; 2008, 51 y ss.).

<sup>1177</sup> Sobre este concepto, Véase Fix-Fierro (2006, cap. III).

<sup>1178</sup> En otros países, como España o Alemania, el recurso de casación —o de revisión, como también se le llama— es muy selectivo, pues se hace un análisis preliminar riguroso de su procedencia y se exige inclusive una garantía económica para el mismo fin.

cultades a los TCC para seleccionar, según su trascendencia e importancia, los amparos directos que llegaran a su conocimiento.<sup>1179</sup> La premisa que daba fundamento a la iniciativa fue la afirmación de que

... hoy en día los poderes judiciales locales gozan de autonomía e independencia frente a los poderes legislativos y ejecutivos de las entidades federativas, de tal modo que se encuentra fuera de duda su idoneidad y eficiencia para garantizar, dentro de las esferas de sus respectivas competencias, el Estado de Derecho que a nivel de legalidad requieren los justiciables, sin que necesariamente deba intervenir la justicia federal.

La cierto es que, desafortunadamente, no está fuera de toda duda que los Poderes Judiciales gocen de autonomía e independencia frente a los otros poderes, al menos no de manera general. Hay indicios de que en muchas entidades federativas el Poder Judicial sigue sometido a la influencia y el control del Poder Ejecutivo. Por eso se escucha con frecuencia a los abogados decir que ellos necesitan poder llevar los asuntos sensibles (política y económicamente) ante una instancia federal, para sustraerlos de la influencia de los poderes locales.

La propuesta de la iniciativa enfrentó fuertes críticas y resistencias por parte de la profesión jurídica, cuyos representantes consideraron que afectaba el derecho de acceso a la justicia, así como la posibilidad de corregir, siempre que fuera necesario, la actuación irregular de las autoridades judiciales ordinarias. En otras palabras: a los ojos de los abogados no han cambiado sustancialmente las condiciones que tenía el aparato de la justicia a fines del siglo XIX. Por ello se explica perfectamente que las comisiones unidas del Senado que dictaminaron la iniciativa a fines de 2009 hayan desechado esta propuesta en los siguientes términos:

... estas comisiones unidas no comparten la propuesta contenida en la iniciativa en el sentido de limitar en ciertas materias la procedencia del juicio de amparo directo, fijando como criterios de admisión de la demanda de amparo directo la *importancia y trascendencia*.

En efecto, si bien por un lado se reconoce la importancia de atender la problemática generada a partir del abuso de este instrumento de tutela constitucional, por otro lado, consideramos que es posible dar atención a dicha problemática a través de medidas diversas a las planteadas en la iniciativa

---

<sup>1179</sup> La iniciativa (véase la nota 1151, *supra*) distingue entre violaciones directas e indirectas a la Constitución. En el primer caso, el amparo directo sería procedente siempre, en el segundo es en el que los Tribunales Colegiados podrían aplicar el criterio de importancia y trascendencia.

con la finalidad de no afectar el derecho de *acceso a la justicia* consagrado en el artículo 17 constitucional.<sup>1180</sup>

Lo sucedido con la propuesta de modificar los criterios de procedencia del amparo judicial nos revela que este cambio no podrá llevarse en adelante en tanto no exista un consenso generalizado de que la justicia local goza efectivamente de la autonomía e independencia suficientes para garantizar la calidad y legitimidad de sus resoluciones y, por tanto, la confianza por parte de los abogados y de los justiciables, lo que permitiría hacer mucho más selectiva la instancia del amparo judicial.

Al respecto, cabe señalar que existen diversos sondeos y encuestas que contienen preguntas sobre el nivel de confianza y de independencia que se reconoce a los jueces y magistrados locales. En 2002, el diario nacional *Reforma* hizo un sondeo entre despachos y barras de abogados de 23 entidades federativas, preguntándoles si el amparo directo debía suprimirse, debía limitarse su procedencia, o debía dejarse como está. El apoyo a esta última opción resultó abrumadora, con un 86 por ciento de las respuestas.<sup>1181</sup>

En relación con los ciudadanos, podemos citar la *Encuesta Nacional de Justicia 2015*, en la cual, a la pregunta de “¿qué tanto respeto le tiene al Tribunal Superior de Justicia de su estado o a los jueces?”, los porcentajes fueron de apenas 27.5 en el primer caso y 22.3 en el segundo. En una escala de confianza del 0 al 10 (máximo puntaje), los tribunales de justicia alcanzan 6.0 de calificación, y los jueces y magistrados un 5.6. Aunque es un puntaje bajo, se encuentra en la parte intermedia de la escala, que va del 8.4 para la familia hasta el 4.8 para los partidos políticos. En relación con la independencia de los jueces y magistrados para tomar sus propias decisiones, el 11.5 por ciento de los entrevistados piensa que son “muy independientes”, mientras que el 27 por ciento los considera “independientes”, pero el 30.5 por ciento no los considera “dependientes, ni independientes”, y el 2.2 por ciento señaló que “depende”, lo que indica que carecen de suficiente información para expresar su percepción sobre este tema. Las respuestas “no son independientes” o “nada independientes” acumularon un porcentaje del 19.5, mientras que 9 por ciento más dijo no saber o no contestó.

Finalmente, abordar el grado de “acuerdo” y de “acuerdo en parte” (espontáneo) con algunas frases relativas a jueces y magistrados, los porcentajes de respuestas fueron, respectivamente, los siguientes:

<sup>1180</sup> Véase el dictamen en el documento que contiene el proceso legislativo, *supra* nota 12.

<sup>1181</sup> Citado en Serna de la Garza (2003, 275). Es dudoso que un sondeo actual produjera resultados fundamentalmente distintos.

- “Los jueces y magistrados dejan libres a muchos sospechosos”: 34.6 y 31.4
- “Los jueces y magistrados favorecen a unas personas sobre otras”: 32 y 33.6
- “Por lo general, los jueces y magistrados garantizan a todos un juicio justo”: 19.7 y 29.8
- “Por lo general, en los juicios los jueces y magistrados le dan la razón a quien efectivamente la tiene”: 19.2 y 30.7.
- “Los jueces y magistrados son honestos”: 13.8 y 29.5.

No debemos olvidar que los resultados anteriores,<sup>1182</sup> en los que la mayoría no expresa una opinión favorable a jueces y magistrados, se refieren a percepciones de la población que no necesariamente reflejan la realidad de la impartición de justicia, sobre todo tomando en cuenta que muy pocos ciudadanos han tenido un contacto efectivo con el aparato judicial. Sin embargo, se trata de percepciones que pueden tener un impacto real en el acceso a las instituciones de justicia y en el uso que se hace de ellas, y desde luego ejerce alguna influencia en los representantes populares que deben decidir sobre la configuración de los procedimientos judiciales.

#### 4. *Mejoramiento de la justicia local y del ejercicio profesional de los abogados*

La reforma constitucional y legal en materia judicial de 1987, pero sobre todo la de 1994-1995, sirvió como detonador de un proceso de reforma y cambio también a nivel de las entidades federativas.<sup>1183</sup> La mayoría siguió algunos de los lineamientos federales, en el sentido de una mayor independencia y profesionalización de los Poderes Judiciales. Un estudio panorámico de estas instituciones judiciales que se publicó en 2001<sup>1184</sup> revela que todas ellas se encontraban en proceso de reforma, pero que el avance de la misma era desigual. Mientras algunos estados podían mostrar progresos considerables, otros apenas empezaban a atacar los rezagos seculares de sus sistemas de justicia. La Suprema Corte de Justicia ha apoyado este proceso mediante varias resoluciones que apuntalan la estabilidad y la independencia de los magistrados locales, así como la autonomía del respectivo Poder Judicial.<sup>1185</sup>

<sup>1182</sup> Las respuestas citadas están tomadas de la Encuesta Nacional de Justicia 2015. Véase Fix-Fierro, Suárez Ávila y Corzo Sosa (2015, 127, 129, 131, 141-142, 150).

<sup>1183</sup> Véase el capítulo VIII en el presente volumen.

<sup>1184</sup> Concha Cantú y Caballero Juárez (2001).

<sup>1185</sup> La Corte ha sostenido, por ejemplo, que la estabilidad en el cargo de jueces y magistrados es un principio constitucional, por lo que si transurre el periodo para el que fueron



Desafortunadamente, no contamos con un nuevo diagnóstico general de cómo ha avanzado la reforma judicial en las entidades federativas en lo que va del siglo XXI.<sup>1186</sup> En lo particular, resulta muy complejo tratar de definir y medir factores tales como la independencia y la autonomía de los Poderes Judiciales locales, en tanto tienen impacto en la calidad de las sentencias que dictan. Pero aún si contáramos con tales estudios y con las pruebas de que —como señala la iniciativa de los senadores— estuviera “fuera de duda” la idoneidad y eficacia de la justicia de las entidades federativas, sería la confianza en estas instituciones —un elemento subjetivo— la que de todos modos resultaría determinante para regular el volumen de amparos judiciales. Como hemos visto, en general los abogados se oponen de manera tajante a la modificación de los requisitos de procedencia del amparo contra sentencias judiciales y, en particular, al otorgamiento de facultades discrecionales a los TCC para hacer una selección de los mismos con base en su importancia y trascendencia. Pero los abogados mismos son también un factor de peso en el buen funcionamiento de la justicia. Tenemos numerosos indicios de que la calidad en el ejercicio profesional de los abogados y los defensores públicos no es, en promedio, de buen nivel.<sup>1187</sup>

Lo anterior se debe a múltiples factores que no podemos explorar aquí. Sin embargo, en términos generales se puede decir que no hay filtros de acceso al ejercicio profesional de los abogados, ni una especialización suficiente de sus conocimientos en las diversas materias, así como tampoco controles efectivos sobre el desempeño ético de sus labores. Por ello, en años recientes se han presentado al Congreso de la Unión varias iniciativas de reforma constitucional y legal, con el propósito de introducir la colegiación obligatoria de los abogados, así como un procedimiento de certificación periódica de sus conocimientos y desempeño.<sup>1188</sup> Aunque hay incertidumbre

---

designados y no son reelectos, pudiendo serlo, la autoridad competente debe fundamentar y motivar su decisión de no renovar el cargo, pues éste no concluye por el mero transcurso del tiempo. Véase la tesis de jurisprudencia del Pleno P./J. 103/2000, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, tomo XII, octubre de 2000, p. 11.

<sup>1186</sup> Por supuesto, hay algunos estudios sectoriales, como en materia de justicia contencioso-administrativa o en materia penal, debido a la implementación de los llamados juicios orales que se aprobó en 2008 y que debió culminar en junio de 2016. Véase, por ejemplo, Centro de Investigación y Docencia Económicas (2010) y Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (2016).

<sup>1187</sup> Sobre el particular puede verse el capítulo XIII en este volumen.

<sup>1188</sup> Véanse las iniciativas de reforma constitucional en materia de colegiación y certificación obligatorias, así como de Ley General para el Ejercicio Profesional Sujeto a Colegiación y Certificación Obligatorias, presentadas en el Senado de la República los días 20 y 25 de febrero de 2014 (consultables en la página Web del Senado).

sobre las probabilidades de aprobación de iniciativas como éstas, cada vez es más generalizada la conciencia de la necesidad de un cambio profundo en las condiciones en que se realiza el ejercicio profesional del derecho en nuestro país, como condición indispensable para que la reforma judicial pueda continuar su avance.

### 5. *Modelo de organización judicial*

Hay una última solución que no se encuentra en la agenda pública, pero que es preciso examinar brevemente, así sea para conocer sus ventajas y desventajas teóricas, en razón de que podría llegar a adquirir relevancia. Se trata de un cambio del modelo de *organización judicial*, consistente en la unificación del Poder Judicial, es decir, de la desaparición del modelo de doble jurisdicción —tribunales federales y tribunales locales— que caracteriza a nuestro ordenamiento constitucional desde 1824. Ello no es incompatible con el sistema federal, habida cuenta de que existen al menos tres países con régimen federal —Austria, la India y Venezuela— que carecen de Poderes Judiciales locales, esto es, en ellos existe una sola organización judicial nacional.<sup>1189</sup>

Esta posibilidad debe verse frente al trasfondo de lo ocurrido recientemente con los institutos electorales locales del país, pues ante la desconfianza que algunas fuerzas políticas tenían de su autonomía e imparcialidad, se propuso su desaparición y absorción completa por el ahora Instituto Nacional Electoral (INE).<sup>1190</sup> La propuesta generó resistencia a nivel local, por lo que la solución de compromiso consistió en mantener los organismos electorales de las entidades federativas, pero la designación de los integrantes de sus órganos superiores de dirección se confió al INE. Del mismo modo subsistieron los tribunales electorales locales, pero su integración se dejó en manos del Senado de la República. ¿Sería posible pensar en un modelo similar para los tribunales locales?

En primer término, parece difícil pensar en un modelo que unificara en una sola organización —la unidad material ya se da gracias al juicio de

<sup>1189</sup> También en Brasil se considera que existe unidad de toda la estructura judicial, desde el Supremo Tribunal Federal hasta los tribunales locales. Esta unidad queda de manifiesta en la existencia del Consejo Nacional de Justicia (creado en 2004), que tiene atribuciones de gobierno y administración respecto de todos los órganos jurisdiccionales del país. Véase Ingram (2016, 36).

<sup>1190</sup> Sobre la trayectoria del Instituto Federal Electoral (IFE) a partir de su creación en 1990, y la complejidad de su transformación en Instituto Nacional Electoral (INE) en 2014, véase Astudillo (2014).

amparo— a los Poderes Judiciales locales<sup>1191</sup> con el Poder Judicial de la Federación, para conformar un Poder Judicial nacional. Se trataría de una organización mucho más grande y compleja que la electoral y su integración plena tomaría un tiempo considerable, pues habría que tomar en cuenta las significativas diferencias de organización y desempeño judiciales que se dan entre las entidades federativas, además de que el cambio exigiría grandes recursos, tanto materiales como humanos, para no hablar de la necesidad de unificar la legislación procesal y sustantiva aplicable (proceso que, por otro lado, ya está en marcha).

Esta posibilidad, que hace unos años se podría haber descartado como inviable o sumamente improbable, ya no lo parece tanto por el antecedente electoral que hemos mencionado. Sin embargo, la pregunta crucial que hay que plantearse es no sólo si una transformación así es técnica y materialmente viable, sino si conllevaría un mejoramiento efectivo en la prestación del servicio de justicia, lo que, en el largo plazo, permitiría mitigar significativamente la presión que sobre la justicia federal ejerce el llamado amparo judicial.

Sin duda, una organización judicial más uniforme redundaría en una mejor calidad promedio de la justicia en todo el país.<sup>1192</sup> El Poder Judicial es el guardián último de los derechos de los habitantes del país. En este sentido, no parece racional ni políticamente legítimo aceptar que el nivel de protección de tales derechos pueda variar en términos puramente geográficos, es decir, que los derechos de que gozarían los habitantes de unas entidades federativas pudieran ser inferiores a los vigentes en alguna otra, contrariando el principio constitucional de igualdad ante la ley.<sup>1193</sup> Justamente para garantizarlo existe la revisión que ejercen los tribunales del Poder Judicial de la Federación, pero hemos visto también que ello tiene sus problemas y desventajas.

---

<sup>1191</sup> No hay que olvidar que, al igual que en el orden federal, existen diversos tribunales externos al Poder Judicial de las entidades federativas.

<sup>1192</sup> Podemos agregar que en la Constitución se han ido introduciendo cada vez más reglas sobre los órganos y las instituciones de las entidades federativas, con el propósito de generar mayor uniformidad en su organización y desempeño. Ello incluye a los Poderes Judiciales (véase el artículo 116, fracción III). No obstante, en materia judicial las entidades federativas siguen gozando de un amplio margen de autonomía, por lo que las disposiciones constitucionales uniformes, aunque positivas, no logran un efecto verdaderamente homogeneizador de la calidad de la justicia local.

<sup>1193</sup> Véanse las reflexiones sobre los costos institucionales y democráticos que tienen las grandes variaciones en diseño y desempeño de los Poderes Judiciales locales en México y Brasil de Ingram (2016, 26-28).

En segundo lugar, no parece tampoco que baste con conferir la selección y nombramiento de jueces y magistrados locales a alguna instancia o instancias nacionales. Existen condiciones institucionales locales importantes —como el otorgamiento de un presupuesto suficiente y oportuno— que no siempre pueden controlarse de manera jerárquica y central, como lo ha demostrado la reforma electoral más reciente.

En síntesis, no está clara la ganancia que traería la unificación formal del Poder Judicial. Y ante la resistencia que seguramente despertaría la desaparición o la mayor subordinación de un poder local como el judicial, parece más conveniente trabajar a favor del mejoramiento de la justicia en cada una de las entidades federativas, así como también en la *nivelación* de su desempeño en el promedio nacional. En tal sentido, vale la pena explorar mejores esquemas de *coordinación y cooperación* entre las organizaciones judiciales del país, encaminados a lograr un nivel más uniforme en el desempeño de la justicia.

Uno de ellos está representado por la *Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia* (AMIJ), que es una organización conformada por los tribunales y órganos de gobierno judicial de toda la República que se creó en abril de 2007, con los objetivos generales de “fortalecer y modernizar la impartición de justicia” e “impulsar y salvaguardar una agenda judicial común entre los órganos impartidores de justicia en México”. El inconveniente de esta organización es que está constituida como una asociación civil sujeta a los vaivenes de interés y compromiso en las instituciones que, *de facto*, dirigen a la Asociación, como la Suprema Corte de Justicia.

Otro esquema es el que ha propuesto recientemente el presidente Enrique Peña Nieto, en las seis iniciativas de reforma constitucional y legal enviadas el 28 de abril de 2016 a la Cámara de Senadores, bajo el rubro de la *Justicia Cotidiana*.<sup>1194</sup> Además de proponer la uniformación de la legislación procesal civil y familiar —la procesal penal ya lo está—, las iniciativas proponen la creación de un *Sistema Nacional de Impartición de Justicia*, integrado por los Poderes Judiciales federal y locales, así como por los demás órganos impartidores de justicia del país, de acuerdo con las bases de coordinación que establezca una ley del Congreso de la Unión. A la manera de otros Sistemas Nacionales que ya están establecidos en la Constitución, el Sistema

---

<sup>1194</sup> *Justicia Cotidiana* es un proyecto de consulta y propuesta que surgió de la encomienda que el Presidente de la República hizo al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) a fines de 2014. Con base en los foros y consultas respectivos que organizó el CIDE con el apoyo de otras 17 instituciones, se elaboraron las iniciativas presidenciales que se comenta (<<http://www.gob.mx/justiciacotidiana>>, visita del 29 de agosto de 2016). Véase también Martín Reyes (2018).

Nacional de Impartición de Justicia tendría, de acuerdo con las iniciativas, el propósito de establecer “estándares a nivel nacional”, así como de “facilitar la articulación de políticas institucionales transversales y la coordinación para su implementación”.<sup>1195</sup> En este esquema no puede descartarse la existencia de uno o varios organismos de carácter nacional —por ejemplo, una Escuela Judicial Nacional que tenga a su cargo la formación del personal jurisdiccional de todo el país— con funciones efectivas de coordinación y gobernanza del sistema judicial en su conjunto.

En síntesis, el propósito de resolver la problemática del amparo judicial, y en general los demás problemas de la impartición de justicia a los que está vinculado, obliga a reflexionar también sobre las posibilidades de evolución y perfeccionamiento del modelo de organización judicial actual. Con independencia de la introducción de algún esquema de articulación o unificación organizacional, no hay duda de que una mayor cooperación y coordinación entre todos los órganos jurisdiccionales tendrá un impacto positivo en la calidad general de la justicia en el país.

#### IV. PERSPECTIVAS DEL CENTENARIO

El Congreso Constituyente de Querétaro ratificó abrumadoramente —por 139 votos contra cuatro— la procedencia del juicio de amparo contra sentencias definitivas, siguiendo la propuesta de don Venustiano Carranza y el dictamen de la Comisión de Constitución, en el sentido de que era necesario un medio de defensa contra las arbitrariedades de la justicia local, todavía sometida a la influencia de los gobernadores, y que, por tanto, sería injusto privar al pueblo mexicano de esa protección.<sup>1196</sup> Durante el debate se adujeron otros argumentos importantes: la necesidad de que hubiera unidad en la justicia del país, de modo que se nivelaran las diferencias entre los estados;<sup>1197</sup> que no había violación de la soberanía de los estados, porque sus atribuciones

---

<sup>1195</sup> La iniciativa reconoce que existen asimetrías importantes en las capacidades humanas, materiales y financieras de los Poderes Judiciales en el país y que estas asimetrías se reflejan en los resultados que obtienen las personas que acuden a ellos para resolver un conflicto. El desafío consiste, por tanto, en elevar la calidad de la justicia en todo el país.

<sup>1196</sup> En el dictamen de la Comisión se puede leer: “...dicha institución como garantía de la justicia forma parte de la conciencia jurídica en nuestro país y ...suprimirlo por viejos escrúpulos es privar al pueblo de un elemento de justicia”. Marván Laborde (2006, II, 2120).

<sup>1197</sup> El diputado Pastrana Jaimes señaló lo siguiente: “...si no se establece la unidad del Poder Judicial federal que garantice nuestra Constitución, tendremos un caos en la República, habrá veintiocho poderes judiciales en la República; cada Estado hará lo que quiera en ese sentido; en un Estado habrá garantías individuales, en otro Estado no las habría.... no ten-

estaban limitadas por el respeto a la Constitución General; que los Poderes Judiciales de los estados seguían teniendo la última palabra, en cuanto el amparo no era una instancia más, sino un instrumento para constatar si había habido o no violación de una garantía individual, regresando el fallo a la autoridad que lo había dictado para su corrección; que sería incongruente no aceptar la protección del amparo contra sentencias judiciales, cuando ya en el nuevo artículo 14 se habían detallado, como garantía individual, los requisitos que debían cumplir dichos fallos, tanto en la materia civil como en la penal; que en proyecto del Primer Jefe ya estaban corregidos algunos de los vicios y abusos del amparo que atacaba el voto particular; que los jueces y abogados de los estados cometían errores por falta de personal, así como de conocimientos, de práctica y de requisitos para la defensa de la libertad, etcétera.<sup>1198</sup>

Cien años después no han variado sustancialmente los argumentos con los que se desarrolla el debate, porque las condiciones que le dieron origen siguen presentes en buena medida. Como hemos visto, no hay confianza suficiente ni legitimidad para establecer filtros o criterios de selección para la interposición del amparo judicial, porque existe la opinión profesional, más o menos generalizada, de que sigue siendo necesario tener plenamente abierta la posibilidad de llevar los asuntos judiciales, de las instancias locales a la federal.

Sin embargo, la impresión de que nada ha cambiado en cien años es incorrecta. Sin duda ha habido avances importantes en el desarrollo de nuestra justicia, aunque no suficientes para justificar un cambio radical en la materia. Resulta de gran interés constatar que algunos de los cambios habidos en esta centuria dan respuesta y reconocen, en parte, la razón que tenía el voto particular de los constituyentes Medina y Jara, que se oponían al uso del amparo para revisar habitualmente las sentencias locales ordinarias.<sup>1199</sup> En una de sus intervenciones, el diputado Medina expresó con gran claridad sus propósitos:

---

dríamos un poder que consideremos como la unidad de nuestra ley fundamental". Marván Laborde (2006, II, 2160).

<sup>1198</sup> El debate del Congreso Constituyente puede leerse en Marván Laborde (2006, II, 2156-2207).

<sup>1199</sup> Estrictamente hablando, el voto particular no negaba la procedencia del amparo contra resoluciones judiciales cuando se cometiera un acto aislado que violara una garantía individual. Sin embargo, sostenía que en los juicios civiles y penales no había violación de garantías individuales. Véase la intervención del diputado Medina en Marván Laborde (2006, II, 2158).

...defendemos la justicia local, el prestigio de los tribunales locales; queremos que haya perfecta división entre las materias civiles y penales y las materias constitucionales de que debe conocer la Corte; queremos que todos los asuntos judiciales no se concentren en la ciudad de México en manos de cuatro o cinco abogados a quienes se considere como las notabilidades del foro mexicano y se les invoque como los únicos abogados en la República, cuando en provincia hay abogados bastante competentes...<sup>1200</sup>

Más aún, había que reconocer que la justicia federal también podía cometer arbitrariedades e injusticias al revocar las sentencias correctas de los jueces de los estados, por lo que el diputado Medina preguntaba: “¿qué se hace cuando haya un fallo injusto en la Corte Suprema?”.

En efecto, el diputado Alberto González, quien intervino en contra del voto particular, reconoció que “...en los Estados ha habido funcionarios más rectos, más justos y más liberales que los abogados que estaban en la Federación, favorecidos, corrompidos al lado del dictador”.<sup>1201</sup> Está claro, además, que si bien la justicia federal parecía gozar de mayor reconocimiento y prestigio que la local, el control ejercido por la dictadura porfiriana había afectado también a la independencia e imparcialidad del Poder Judicial de la Federación, el cual, por tanto, no suscitaba confianza a los críticos de ese régimen. En sus memorias, José Vasconcelos (1882-1959) les dedica estas palabras a los funcionarios (judiciales) porfirianos:

Pero el funcionarismo porfirista, aparte de la burocracia, había llegado a constituir una especie de nobleza codiciada aun por los capitalistas. Confería privilegios negados al común de los mortales y garantizaba la seguridad personal. Daba patente de impunidad y gloria cortesana. Muchos funcionarios porfiristas fueron honorables... Pero cuidaba siempre don Porfirio de mezclar, a los ocho jueces de la capital, a los veinte magistrados de la Suprema Corte, dos o tres reconocidos bribones de los que se valía para forzar sentencias en los casos que le convinieren. Los “honrados” se doblegaban consolándose con no ser los autores sino apenas encubridores de la corrupción de la justicia. De los concusionarios y serviles decía el Caudillo en su léxico de estadista romo y vulgar, que eran el “retrete” necesario en toda casa. Por lo demás, a diario, las víctimas del civismo eran arrancadas de sus hogares para el fusilamiento sin que jamás protestase ningún magistrado. El mismo silencio que ha vuelto a amparar al callismo sellaba ya los labios de los jueces de la Suprema Corte...<sup>1202</sup>

<sup>1200</sup> En Marván Laborde (2006, II, 2159).

<sup>1201</sup> Marván Laborde (2006, II, 2171).

<sup>1202</sup> Vasconcelos (2015, 260-261).

En resumen: no sería desatinado decir que los diputados Medina y Jara se adelantaron a algunos de los problemas que las reformas judiciales posteriores a la promulgación de la Constitución trataron de abordar para darles solución. El problema de la excesiva concentración de la justicia, particularmente a través del amparo judicial, se ha resuelto con la creación descentralizada de los Tribunales Colegiados de Circuito. El problema de falta de unidad de la justicia que esta descentralización puede acarrear se ha abordado a través de la resolución de las contradicciones de tesis por parte de la Suprema Corte de Justicia y los Plenos de Circuito. Se ha producido también una separación orgánica entre las materias estrictamente constitucionales —en las que se ha especializado la Suprema Corte de Justicia convirtiéndose sustancialmente en un tribunal constitucional— y las materias civiles y penales, como pedían los diputados Jara y Medina. Las escuelas de derecho se han multiplicado en toda la República, lo que ha dado oportunidad a que más personas tengan acceso a los servicios de un abogado en muchas más localidades del territorio nacional, si bien persiste el problema de la calidad de los estudios y del desempeño ético de la profesión.<sup>1203</sup> Por último, ahora existe también la posibilidad de que un órgano supranacional —la Corte Interamericana de Derechos Humanos— examine los fallos definitivos de la justicia federal —incluida la Suprema Corte de Justicia— cuando se alegue que éstos han cometido una “injusticia”, es decir, hayan violado un derecho humano reconocido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, firmada y ratificada por el Estado mexicano.

El amparo contra sentencias judiciales ha dejado de constituir la “imposible tarea” que temía don Emilio Rabasa, lo que no significa que la situación actual esté libre de obstáculos y distorsiones. El hecho de que los tribunales federales revisen una proporción importante de los fallos dictados en los procesos ordinarios del país no parece ser ya congruente con el desarrollo progresivo y el fortalecimiento de las instituciones en todos los órdenes de gobierno.<sup>1204</sup>

En este sentido, quizá debamos aspirar a la situación que prevalece en los Estados Unidos, donde los tribunales federales revisan las sentencias locales cuando se plantea una “cuestión federal” (*federal question*), pero ello ocurre de manera muy selectiva, es decir, en una proporción muy reducida

<sup>1203</sup> Véanse los capítulos XII y XIII en el presente volumen.

<sup>1204</sup> Esta afirmación no desconoce que el hecho de que en los últimos años ha comenzado un proceso bastante visible de recentralización normativa, financiera e institucional en el país, como consecuencia de la presunta falta de eficacia de las instituciones locales. La pregunta es si la recentralización seguirá a largo plazo un modelo de coordinación, que sería lo deseable, o de subordinación de los órdenes locales al federal o nacional.



de asuntos (al menos en las materias no penales). Para llegar a tal situación de coexistencia de Poderes Judiciales locales vigorosos con una autoridad judicial federal que sea equidistante tanto de la hipertrofia como de la ineficacia, resulta imprescindible continuar impulsando algunas de las líneas de reforma a las que nos referimos en el apartado anterior: desarrollar la especialización, así como la eficiencia interna de los tribunales; promover el mejoramiento constante en la calidad de la justicia local y del ejercicio profesional de los abogados; fomentar la uniformación y coordinación de los distintos órdenes e instancias de la justicia. En cambio, la creación de cada vez más tribunales en el ámbito de la justicia federal no parece ser una estrategia viable a largo plazo, y el intento de introducir filtros o criterios de selección en los amparos judiciales que llegan a los tribunales federales deberá esperar a que se supere primero la actual desconfianza en los Poderes Judiciales de las entidades federativas.

La Constitución de Querétaro abrió en 1917 una nueva etapa en la evolución de nuestro sistema de justicia. Esta etapa no concluye aún, pues seguimos vinculados con el arco de problemas y soluciones que abordaron los constituyentes, problemas y soluciones que hunden sus raíces en el pasado y que empezaron a plantearse desde la consumación de la Independencia en 1821.

El mejor homenaje que podemos rendir entonces al Congreso y a la Constitución de Querétaro, al menos en esta materia, consiste en estudiar profundamente las circunstancias que enfrentaron los constituyentes, los debates que desplegaron, las soluciones que creyeron más adecuadas en su momento. La reforma de la administración de justicia sigue siendo un proceso vivo, inacabado. Debemos abordarlo con el espíritu del Congreso Constituyente, es decir, con una clara definición de los problemas, con voluntad firme de impulsar su solución, y con conciencia aguda del contexto y las circunstancias en las que tales reformas deberán surtir sus efectos.

## CAPÍTULO XII

### LA EDUCACIÓN JURÍDICA EN MÉXICO: UNA EXPLOSIÓN SILENCIOSA\*

#### I. INTRODUCCIÓN

Hemos sostenido, en diversos trabajos, que la educación jurídica y el ejercicio profesional del derecho son dos de los ámbitos sociales que menos han resentido el impacto de los cambios modernizadores del orden jurídico a partir de 1982.<sup>1205</sup> Las razones de ello son diversas y no serán objeto de un nuevo examen en esta oportunidad. Sí conviene, en cambio, dejar asentado que una modernización completa del ordenamiento jurídico no puede dejar de lado los modos en que se socializan los futuros profesionistas del derecho, así como tampoco los comportamientos que despliegan en su ejercicio profesional, particularmente en cuanto fungen como intermediarios entre la sociedad y el aparato de justicia. Es una hipótesis razonable suponer entonces que los conocimientos que los futuros abogados adquieran en los estudios profesionales, así como los incentivos y las prácticas que encuentren en el ámbito profesional, tengan consecuencias apreciables para el funcionamiento del anhelado Estado de derecho. Ello justifica la necesidad de estudiar quiénes y de qué modo estudian derecho en nuestro país, como antecedente y elemento de comprensión del panorama más amplio del cambio jurídico.

El modesto propósito de este ensayo es el de describir, con base en las fuentes de información disponibles, las características y líneas de evolución recientes de la educación jurídica de nuestro país. Como podrá advertirse fácilmente, no es cierto que dicho ámbito no haya sufrido grandes transformaciones, pues ha protagonizado en las últimas décadas una verdadera explosión de crecimiento y diversificación que, en algún sentido, también se ha producido de manera paralela en otros campos de la educación superior,

---

\* Este ensayo se ha beneficiado de los comentarios de Luis Fernando Pérez Hurtado, Sandra Escamilla y Hedilberto Rivera, del Centro de Estudios para la Enseñanza y Aprendizaje del Derecho (CEEAD), así como de los de Alberto Abad Suárez Ávila.

<sup>1205</sup> Véase, por ejemplo, las conclusiones del capítulo VIII en este volumen.

por la vía de la creación de universidades e instituciones de educación superior, principalmente de carácter privado. Dejando de lado la importancia general que pueda tener esto para los estudios superiores en el país, desde el punto de vista del cambio jurídico se trata de un fenómeno de primera magnitud que, sin embargo, resulta difícil valorar en cuanto a su impacto en la vida jurídica cotidiana. En vista de que la explosión apuntada se ha producido prácticamente sin regulación ni control, cabe suponer que el producto de la misma —los miles y miles de egresados de la licenciatura en derecho— presenta un perfil muy desigual que probablemente no responde de manera suficiente a las cada vez más complejas y amplias necesidades de la vida jurídica en esta etapa de desarrollo del país. No es la intención de este ensayo, sin embargo, tratar de determinar si ello es así o no, pero, en todo caso, cualquier evaluación ulterior tendrá que tomar en cuenta los cambios aquí descritos.

El ensayo se divide en tres apartados. En el primero (II., *infra*) se ofrecen datos sobre el número de estudiantes y escuelas de derecho en el país, con base en las fuentes de información disponibles, abarcando tanto los estudios de licenciatura como los cada vez más prominentes estudios de posgrado. El segundo (III., *infra*) intenta recabar algunos elementos para caracterizar la calidad de la enseñanza del derecho en nuestro país. Por último (IV., *infra*), se proponen algunas reflexiones finales que deben servir, sobre todo, de puente hacia un ensayo ulterior, en el cual se abordan las deficiencias del ejercicio profesional de los abogados en su relación con la administración de justicia.<sup>1206</sup>

## II. ESTUDIANTES Y ESCUELAS DE DERECHO

### 1. *La licenciatura en derecho*

La educación superior en México se ha expandido a una tasa acelerada en las últimas décadas. Mientras que en 1970 había un total de 210 mil 111 estudiantes universitarios en el nivel de licenciatura (un 0.45 por ciento de la población total), este número había aumentado casi diez veces a 1 millón 865 mil 475 en 2003 (1.8 por ciento de la población total), y en 2017 alcanzaba una cifra de 4 millones cien mil estudiantes (aproximadamente 3.3 por ciento de la población estimada para ese año).<sup>1207</sup>

<sup>1206</sup> Véase el capítulo XIII en este volumen.

<sup>1207</sup> ANUIES (2003a; 2017a). El dato sobre población se tomó del Censo General de Población para el año de 1970, así como de las estimaciones del Consejo Nacional de Población

La matrícula de licenciatura en las escuelas de derecho también ha crecido rápidamente, en especial en los años noventa. La Tabla 12.1 muestra el número de estudiantes de derecho, egresados, titulados y escuelas de derecho entre 1979 y 2017.

Tabla 12.1  
 ESTUDIANTES Y ESCUELAS DE DERECHO  
 (1979-2017)

Año	Estudiantes de derecho				Egresados (año anterior)		Titulados (año anterior)		Planteles/ Programas
	Total	/100 mil hab	% mujeres	% matrícula	Total	% mujeres	Total	% mujeres	
1979	57 973	89	28.2	8.3	6 011	n.d.	n.d.	n.d.	87
1991	111 025	132	41.0	10.0	12 781	n.d.	6 077	n.d.	118
1997	155 332	162	46.7	11.9	20 983	45.7	10 960	42.0	309
2003	203 149	198	49.6	10.9	32 219	50.6	17 937	48.1	691
2017	331 054	271	50.0	8.1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1 148*

FUENTES: Elaboración propia con datos de ANUIES (1979; 1991; 1997; 2003a; 2017a).

NOTAS: El número de planteles o programas es superior al de instituciones que imparten la carrera, ya que una escuela o facultad puede tener dos o más planteles en uno o más estados o el Distrito Federal. El dato para 2017 no desglosa los planteles o programas de una institución en una misma entidad federativa e incluye a instituciones sin matrícula registrada para el año académico 2016-2017.

\* Para el año académico de 2017-2018, el Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho (CEEAD) reporta en su sitio Web la existencia de mil 832 instituciones de educación superior (IES) con LED activa y 274 con LED inactiva, temporal o definitivamente (<[www.ceed.org.mx/infografia\\_es.html](http://www.ceed.org.mx/infografia_es.html)>, visitada el 8 de enero de 2019). Esto probablemente es indicativo de que los datos oficiales recopilados por ANUIES no comprenden a la totalidad de programas de LED en el país. La base de datos del Centro incluía mil 770 escuelas de derecho en la misma fecha. La divergencia de datos no afecta al argumento general de este apartado, sólo a su precisión.

La Tabla 12.1 muestra claramente el incremento acelerado en el número de estudiantes inscritos en la “licenciatura de derecho” (LED) en los años ochenta y, de manera especial, a partir de los noventa, tanto en números absolutos como relativos. Entre 1979 y 2017, el número de estudiantes de

(CONAPO), consultables en <<http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones>>, visita del 19 de febrero de 2018.

derecho aumentó 5.7 veces. En relación con la población, este incremento fue de tres veces. En 1997, la carrera de derecho era la segunda más demandada en la educación superior; en 1999 llegó a ocupar el primer sitio por encima de las carreras de administración y de contaduría.

En todo caso, la LED siempre se ha encontrado entre las carreras con más demanda en los estudios superiores del país. En términos del porcentaje de la matrícula total en la educación superior (incluyendo institutos tecnológicos), el número de estudiantes de derecho pasó de 8.3 por ciento en 1979 a casi 12 por ciento en el 2000, para reducirse lentamente a partir de esta última fecha, llegando a poco más de 8 por ciento en el año académico 2016-2017, nivel similar al de fines de los años setenta. Esto es de esperarse, dada la creciente diversificación de las carreras universitarias y la multiplicación de las carreras técnicas en particular. No obstante, sigue habiendo una fuerte concentración de la matrícula en las carreras “tradicionales”. En 1997, las carreras de contaduría, derecho, administración y medicina representaban el 38.4 por ciento de la población estudiantil; en 2003, este porcentaje había bajado apenas al 33.4, a pesar del considerable crecimiento de otras carreras como la ingeniería industrial y la informática, que conjuntamente representaron, en ese último año, casi el 10 por ciento de la matrícula total.<sup>1208</sup>

La composición de género presenta también importantes cambios. La proporción de mujeres que estudiaban derecho en 1979 era menor a un tercio del total (28.2 por ciento); en 2003 era prácticamente del 50 por ciento y ese porcentaje se mantiene hasta los años más recientes, si bien en algunas escuelas de derecho el porcentaje de mujeres rebasa ya esa cifra. Es el caso de la Facultad de Derecho de la UNAM, en donde las mujeres representaban el 59 por ciento de la matrícula en ese mismo año.<sup>1209</sup> Lo anterior contrasta notablemente con otras carreras, que son consideradas todavía como predominantemente “masculinas” (como las ingenierías) o “femeninas” (como psicología o pedagogía). En las escuelas de derecho, aunque no en el ejercicio profesional, las mujeres han alcanzado la igualdad.

<sup>1208</sup> ANUIES (1997; 2000 y 2003a). De acuerdo con la *Agenda Estadística de la UNAM 2018* (véase UNAM 2018) en esa universidad la LED contaba con la población escolar más numerosas (24 mil 372 estudiantes), lo que representaba el 11.9 por ciento de la matrícula total, seguida de lejos por la licenciatura en psicología (12 mil 433 estudiantes).

<sup>1209</sup> ANUIES (2003a). El mismo fenómeno puede observarse en otras importantes facultades de derecho de las instituciones de educación superior públicas (y también en algunas privadas). En el año académico 2016-2017, la Universidad de Colima contaba con un 65 por ciento de mujeres inmatriculadas en la LED; y en las universidades autónomas de Campeche y de Zacatecas las mujeres representaban el 60 por ciento de la matrícula en la carrera de derecho.

La Tabla 12.1 ofrece también datos sobre el número de estudiantes egresados y titulados en los años inmediatamente anteriores (hasta 2002). Podemos observar fácilmente que el número de egresados, es decir, los estudiantes que han obtenido la totalidad (o casi) de sus créditos, se incrementa más de cinco veces después de 1979, mientras que el número de estudiantes que se titulan se triplica a partir de 1991. No todos los estudiantes concluyen sus estudios después de cuatro o cinco años y menor aún es el número de los que obtienen su título y la cédula profesional que los habilita para ejercer la profesión. Las razones son diversas, pero éste es un problema tradicional de los estudios jurídicos que ha ido evolucionando, por lo que conviene examinarlo más de cerca.

En términos generales, entre una quinta y una cuarta parte de los estudiantes inscritos en la carrera de derecho tendrían que egresar y titularse cada año. Así, por ejemplo, en 1997 ingresaron a la carrera 34 mil 470 estudiantes. Cinco años más tarde (2001), el número de egresados fue del 87 por ciento de esa cifra. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que tal porcentaje incluye a egresados que iniciaron sus estudios antes de 1997, de modo que el porcentaje de los estudiantes de la generación 1997-2001 que concluyeron a tiempo sus estudios es mucho menor, y lo fue más aún en años anteriores.

Lo anterior puede ilustrarse mejor con un cuidadoso estudio, aunque ya no reciente, sobre el desempeño de tres generaciones de estudiantes de derecho que iniciaron sus estudios en la Universidad Nacional en 1980, 1985 y 1990.<sup>1210</sup> De acuerdo con este estudio, el número de estudiantes que concluyeron sus estudios después de diez semestres, que es la duración normal de la carrera, no alcanzó el 30 por ciento. Aunque este porcentaje se incrementó con el tiempo, lo hizo a un ritmo bastante lento. Si bien el número de egresados continuó acumulándose, el número de titulados no se modificó mucho entre los 15 y los 20 semestres a partir del inicio de la carrera. Esto significa que los estudiantes que no obtenían su título después de un cierto tiempo, ya no lo harían más. Aproximadamente un 20 por ciento de la generación abandonó sus estudios antes de los cinco años, y después de 10 años, entre el 9 y el 13 por ciento de los alumnos de la generación se encontraba todavía inscrito.<sup>1211</sup>

<sup>1210</sup> Blanco y Rangel (1996).

<sup>1211</sup> De acuerdo con una evaluación un poco más reciente, un promedio de mil 433 estudiantes ingresaron por primera vez en la Facultad de Derecho de la UNAM cada año entre 1997 y 2000. Sin embargo, el número de estudiantes (pertenecientes a varias generaciones) que concluyeron sus créditos disminuyó de mil 555 en 1997 a mil 84 en 2001. La reducción en el número de egresados coincide con el egreso de la primera generación que cursó el nuevo plan de estudios implementado en 1993 (Facultad de Derecho de la UNAM, 2002, 16-18).

Una estimación más reciente —con base en datos del periodo 1998-2005— supone que en promedio uno de cada cinco estudiantes se atrasa o abandona sus estudios durante el primer año de la carrera, y casi uno de cada tres lo hace durante los primeros dos años.<sup>1212</sup> En 2017, con una población total de 16 mil estudiantes, en la Facultad de Derecho de la UNAM sólo se tituló a mil 556 alumnos (660 hombres y 896 mujeres), es decir, un diez por ciento de la población escolar total de ese plantel, por debajo del 20 por ciento que, estadísticamente hablando, tendría que haberse titulado en el periodo.<sup>1213</sup>

Dos desincentivos para concluir la carrera son el hecho de que un número significativo de estudiantes empieza a laborar antes o poco después de inscribirse en la escuela de derecho,<sup>1214</sup> frecuentemente en labores no relacionadas con el ejercicio profesional del derecho, y el requisito tradicional de una tesis para obtener el título universitario, pero este último ha perdido su importancia anterior. Muchas escuelas de derecho ofrecen ahora otras opciones de titulación (examen general de conocimientos, prácticas profesionales, diplomados, etcétera), el cual es preferido ya por la mayoría de los estudiantes, de modo que este “cuello de botella” para el egreso y la titulación ha sido removido de manera efectiva.<sup>1215</sup>

Conviene hacer notar que los estudiantes de derecho que no cumplen todos los requisitos para obtener su título y cédula profesionales no están necesariamente impedidos para ejercer la profesión. Las leyes de profesiones de varios estados, por ejemplo, tradicionalmente han autorizado a los llamados “pasantes”, que son estudiantes que han cubierto entre 80 y 100 por ciento de los créditos de los estudios, el ejercicio profesional por un plazo limitado (hasta tres años). Además, y a diferencia de otros países, como Alemania, los abogados en México no gozan de un monopolio legal sobre la asesoría jurídica, ni es necesario el título profesional para la representación judicial de clientes en ciertas materias, como la laboral y la agraria. Éste

---

<sup>1212</sup> Pérez Hurtado (2009, 80-81).

<sup>1213</sup> UNAM (2018, 26).

<sup>1214</sup> Un sondeo en escuelas de derecho de la ciudad de México, realizado a fines de 2002 entre 339 estudiantes inscritos en los primeros y últimos semestres de la carrera, encontró que aproximadamente un tercio (30.2 por ciento) ya se encontraba laborando y 13 por ciento más manifestó estar buscando una ocupación remunerada (Fix-Fierro y López Ayllón 2006b, 122). En otro estudio más amplio de alcance nacional, el porcentaje de estudiantes de derecho que estudiaban y trabajaban al mismo tiempo fue de 41.3 por ciento, por encima de la media nacional en los estudios superiores (Pérez Hurtado 2009, 160).

<sup>1215</sup> Este fenómeno ha ocurrido también en otras carreras. Según datos de la UNAM (2018, 23), en 2017 se titularon 22 mil 815 alumnos de licenciatura, pero sólo una cuarta parte (6 mil 79 o 26.6 por ciento) lo hizo mediante tesis o tesina y examen profesional.

había sido también el caso de la justicia penal, en la que la misma Constitución autorizaba que las personas imputadas fueran defendidas por una “persona de confianza” (que frecuentemente era un abogado no titulado), pero la reforma constitucional de 2008 (artículo 20, apartado B, fracción VII) prevé ahora una “defensa adecuada por abogado”, ya sea contratado por los mismos imputados o designado por el juez. La mayoría de las personas acusadas en nuestro país recurren a la defensa gratuita por un defensor público, antes llamados “defensores de oficio”. La defensa de oficio era uno de los sectores más descuidados del sistema de justicia penal. Los defensores carecían de una formación suficiente; se aceptaba incluso que desempeñaran la función pasantes de derecho o abogados recién egresados de los estudios. La paga era muy exigua y la carga de trabajo del todo desproporcionada, lo que los obligaba a ocuparse muy superficialmente de los asuntos que se les asignaba.<sup>1216</sup> Por fortuna, la misma reforma de 2008 (artículo 17 constitucional) ordenó a la Federación y las entidades federativas garantizar una “defensoría pública de calidad”, basado en un servicio civil de carrera para los defensores, y hay indicios de que este cambio ha empezado a tener efectos en la realidad.<sup>1217</sup>

La Tabla 12.1 muestra también el gran crecimiento en el número de escuelas y planteles que imparten la carrera de derecho, especialmente a partir de los años noventa. La mayoría de estos planteles pertenece a pequeñas instituciones privadas. Hasta los años ochenta, la mayoría de los estudiantes de derecho acudía a las universidades públicas. Las dos escuelas de derecho públicas más grandes eran la Facultad de Derecho de la UNAM y la Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Puebla, con diez y doce mil estudiantes, respectivamente, en 1991. En ese entonces, solamente un porcentaje reducido de estudiantes (15.6 por ciento) estaba inscrito en escuelas de derecho privadas (independientes o como parte de una universidad). Las escuelas de derecho privadas más prestigiadas o conocidas habían sido establecidas, en su mayoría, a partir de los años sesenta. La Tabla 12.2 muestra los cambios ocurridos en este terreno en las décadas posteriores a 1991:

<sup>1216</sup> Lawyers Committee for Human Rights (2001, 45-47).

<sup>1217</sup> Ver, por ejemplo, Fix-Fierro y Suárez Ávila (2015) y Suárez Ávila y Fix-Fierro (2018).



Tabla 12.2  
 ESTUDIANTES DE DERECHO Y PLANTELES/PROGRAMAS  
 (1991, 2001 Y 2017)

Año	Estudiantes de derecho					Programas/Planteles/ Instituciones		
	Total	Régimen privado		Régimen público		Total	Privados	Públicos
		Total	Mujeres	Total	Mujeres			
1991	110 944	17 282 (15.58%)	6 875 (39.78%)	93 662 (84.42%)	38 528 (41.13%)	118	72 (61.02%)	46 (38.98%)
2001	189 864	85 911 (45.25%)	40 213 (46.80%)	104 481 (54.75%)	51 943 (49.71%)	506	431 (85.18%)	75 (14.82%)
2017	331 054	196 975 (59.5%)	95 912 (57.6%)	134 079 (40.5%)	70 670 (42.4%)	1 148	1 105	43*

FUENTE: Elaboración propia con datos de ANUIES (1991; 2001; 2017a).

\* Este número sólo contabiliza instituciones públicas por entidad federativa, sin tomar en cuenta que varias de ellas tienen diversos planteles en la misma entidad. La única excepción es la UNAM, que cuenta con planteles que imparten la LED en Ciudad de México y en el Estado de México. En su base de datos, actualizada a mayo de 2018, el CEEAD contabiliza 144 planteles de instituciones públicas que imparten la LED.

La Tabla 12.2 documenta, a partir de las estadísticas oficiales, el espectacular crecimiento en el número y la matrícula de las escuelas de derecho privadas. En 1991, estas escuelas tenían un total de menos de 18 mil estudiantes. Este número se incrementó en 68 mil para alcanzar 86 mil estudiantes en 2001, es decir, un aumento de casi 400 por ciento. En el mismo periodo, la proporción de estudiantes en escuelas privadas pasó de menos de 16 por ciento a más de 45 por ciento. Por el contrario, la matrícula en las universidades públicas creció poco más de 10 por ciento. El número total de programas y planteles, en su mayoría privados, también creció de modo espectacular, de 118 a más de 500. Sin embargo, los datos del 2017 revelan un nuevo salto, por el cual los estudiantes en escuelas de derecho públicas quedan en minoría, representando un 40 por ciento de la matrícula total. Se advierte claramente que entre 2001 y 2017 las instituciones públicas aumentaron su matrícula de manera importante (28.3 por ciento), pero no al ritmo acelerado que lo hicieron las instituciones privadas, que más que duplicaron el número de estudiantes inscritos en el mismo periodo.

Como ya se dijo, la gran mayoría de los nuevos planteles privados tiene una matrícula reducida y pertenecen a pequeñas universidades y otras ins-

tuciones de educación superior. Su tamaño relativo en términos de matrícula se muestra en la Tabla 12.3.

Tabla 12.3  
 PROGRAMAS/PLANTELES/INSTITUCIONES  
 POR TAMAÑO DE LA MATRÍCULA  
 (1991, 2001 Y 2017)

Matrícula	Régimen público						Régimen privado					
	1991 (N=46)		2001 (N=75)		2017 (N=42)		1991 (N=72)		2001 (N=431)		2017 (N=1056)	
50 o menos	1	2.2%	4	5.3%	0	0.0%	11	15.3%	94	21.8%	376	35.6%
51 a 100	2	3.3%	2	2.7%	2	4.8%	10	13.9%	83	19.3%	224	21.2%
101 a 250	3	6.5%	12	16.0%	1	2.4%	25	34.7%	135	31.3%	256	24.2%
251 a 500	4	8.7%	15	20.0%	4	9.5%	15	20.8%	63	14.6%	103	9.7%
501 a 1000	5	10.9%	7	9.3%	7	16.7%	8	11.1%	35	8.1%	46	4.4%
1001 a 2500	21	45.6%	24	32.0%	12	28.6%	1	1.4%	6	1.4%	26	2.5%
2501 a 5000	7	15.2%	7	9.3%	7	16.7%	0	0.0%	1	0.2%	2	0.2%
5001 o más	3	6.5%	4	5.3%	8	19.0%	0	0.0%	0	0.0%	3	0.0%

FUENTE: Elaboración propia con datos de ANUIES (1991; 2001; 2017a).

NOTAS: En 1991, dos escuelas privadas no reportan matrícula; este número es de 13 para 2001 y 19 para 2017. Los datos correspondientes a las instituciones públicas en 2017 no son del todo comparables a los de 1991 y 2001, porque no desglosan los planteles desconcentrados en una misma entidad federativa. La UNAM se considera como una sola institución. En cambio, la tabla refleja el número de planteles de una misma institución privada en varias entidades federativas.

La Tabla 12.3 enseña que una proporción considerable de las escuelas de derecho privadas (entre 63 y 80 por ciento) tienen menos de 250 estudiantes inscritos. Las nuevas escuelas privadas tienden a ser más pequeñas de lo que eran anteriormente. Así, por ejemplo, en 1991, un 15 por ciento de los planteles privados contaba con menos de 50 estudiantes y casi 30 por ciento tenía hasta 100; los porcentajes respectivos en 2001 fueron de 20 y de 40 por ciento, y en 2017 se elevan a 35.6 y casi 57 por ciento, en el mismo sentido. En cambio, las escuelas públicas tienden a ser relativamente grandes. En 1991, alrededor de la mitad de las escuelas públicas tenían entre mil y 2 mil 500 estudiantes. Diez años más tarde, y considerando que apenas se han

creado unas cuantas universidades públicas nuevas desde la década de los ochenta, los 29 planteles públicos adicionales significan que ha habido un proceso de descentralización dentro de las instituciones existentes. Así, en 2001, más del 40 por ciento de los planteles tenía menos de 500 estudiantes y solamente un tercio contaba con entre mil y 2 mil 500 estudiantes. Los datos respectivos para 2017 muestran que algunas instituciones públicas han seguido aumentando su matrícula y diversificando los programas de licenciatura en derecho, pero la tabla no refleja la desconcentración que han emprendido muchas de ellas (un ejemplo notable es el de la Universidad Autónoma del Estado de México).

Por lo que se refiere al crecimiento en el número de estudiantes y escuelas de derecho, y especialmente de las instituciones privadas, es necesario explorar dos cuestiones. Primero, debemos preguntarnos cómo puede explicarse tal incremento. ¿Es la creación de tantos planteles nuevos un signo de la creciente relevancia del derecho y de los abogados en la sociedad mexicana? ¿O es más bien un indicador de que la educación jurídica es buen negocio? ¿Cuál es el factor determinante: la oferta o la demanda?

En términos generales, se acepta comúnmente que en México existe todavía una demanda insatisfecha de educación superior. Las universidades públicas, aunque han incrementado en términos globales su matrícula, no logran satisfacer la creciente demanda de ingreso, dado su prestigio y las condiciones atractivas (por ejemplo, en costos) de realizar estudios en ellas. En el caso de la Universidad Nacional, la demanda de ingreso a la carrera de derecho creció un 10 por ciento anual promedio entre 1985 y 1995, de 7 mil 856 a 20 mil 627 aspirantes, pero la oferta de plazas de primer ingreso no aumentó y, de hecho, se redujo en 15 por ciento, de 4 mil 143 a 3 mil 533,<sup>1218</sup> y algo similar ha ocurrido con muchas de las demás universidades públicas. Esto ha creado un incentivo para que las instituciones privadas de educación superior establezcan la carrera de derecho para absorber al menos parte de la demanda insatisfecha.

Además de lo anterior, resulta fácil advertir por qué la carrera de derecho se ha expandido a ritmo acelerado. Esto se debe, sin duda, a varias razones: por un lado, al crecimiento general de la oferta de educación superior (otras carreras han experimentado una expansión similar);<sup>1219</sup> en segundo término, al cambio acelerado y a la creciente complejidad técnica del mundo del derecho, lo que puede haber generado nuevas demandas de servicios

<sup>1218</sup> Blanco y Rangel (1996, 128, 135). De acuerdo con la *Agenda Estadística de la UNAM 2018* (UNAM 2018, 18), el ingreso a la LED en la Facultad de Derecho para el ciclo escolar 2017-2018 fue de 2 mil 787 estudiantes (mil 325 hombres y mil 462 mujeres).

<sup>1219</sup> Pérez Hurtado (2009, 50 y ss.).

jurídicos que, sin embargo, siguen sin ser accesibles a la población mayoritaria; en tercer lugar, hay que tomar en cuenta que, tradicionalmente, la LED es un tipo de estudio superior que ofrece herramientas para muchas ocupaciones, no sólo las que son de carácter estrictamente jurídico. Los factores anteriores, sin embargo, se ven reforzados por el hecho de que la creación de una nueva escuela de derecho requiere una inversión limitada; como mínimo demanda un salón de clases y un profesor. No hay necesidad real de invertir en una biblioteca (o si acaso en una muy básica), ya que, por el sistema tradicional de la “cátedra magistral”, los estudiantes leen poco (sobre todo los llamados “libros de texto”) y prefieren estudiar a base del sistema de “apuntes” que toman en clase a partir de las explicaciones orales del profesor. Tampoco se requiere un ambicioso programa de investigación o de publicaciones. Más aún, las universidades privadas son objeto de escaso control y reglamentación por parte de las autoridades educativas.<sup>1220</sup>

La segunda cuestión se refiere a la importancia de la distinción del régimen, público o privado, al que pertenece la educación jurídica. Así, resulta posible mostrar que no existen diferencias esenciales entre las escuelas de derecho públicas y privadas en cuanto al plan de estudios, los métodos de enseñanza y en incluso los profesores. Las diferencias se encuentran más bien en factores extra-educativos, tales como el nivel socioeconómico de los estudiantes, el cual influye, a su vez, en los contactos y oportunidades que son capaces de lograr posteriormente en la vida profesional. En este sentido, resulta obvio que los estudiantes que provienen de los estratos sociales inferiores no encuentran en su familia y entorno social inmediato apoyo suficiente y relaciones relevantes, excepto los que ellos mismos sean capaces de cultivar en la escuela de derecho.<sup>1221</sup> Por tanto, se encuentran en desventaja, desde el principio, respecto de los estudiantes de clases más elevadas. Y entre los que no estudian en escuelas de elite, ello puede ocurrir con independencia de que hayan egresado de una institución pública o privada en el ciclo de estudios previo.

## 2. *Los estudios de posgrado en derecho*

Otra importante tendencia en el crecimiento de la educación jurídica en México se refiere al establecimiento de programas de posgrado. Dado

<sup>1220</sup> El libro de Pérez Hurtado (2009, 26 y ss.) explica con detalle las múltiples vías e instancias a que se puede acudir para obtener el reconocimiento oficial (conocido como REVOE) para impartir estudios superiores, incluyendo la LED. El panorama es de bastante complejo y desordenado.

<sup>1221</sup> Adler Lomnitz y Salazar (2006, 166 y ss.).

que la obtención del título profesional no exige recibir formación especializada para el ejercicio de alguna de las funciones jurídicas (judicatura, abogacía, Ministerio Público), este objetivo lo cumple el ejercicio profesional mismo y los estudios de posgrado a tiempo parcial. Estos estudios de posgrado han experimentado también un crecimiento considerable. El posgrado más antiguo e importante pertenece a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional (desde 1951). En el ciclo escolar 2017-2018, esta institución ofrecía 24 especializaciones en diferentes ramas y campos del derecho,<sup>1222</sup> además de un programa de maestría y de doctorado por investigación.

Otras universidades públicas fuera de Ciudad de México también han establecido programas similares, impartidos sobre todo los fines de semanas por profesores locales y foráneos. Las universidades privadas también han creado sus propios programas de posgrado en Ciudad de México y fuera de ella, con notable éxito. Tales programas están dirigidos a abogados y funcionarios públicos (jueces, agentes del Ministerio Público) y se hallan en pleno crecimiento. Ya que la mayoría de los estudiantes son profesionistas en ejercicio, las universidades privadas, pero también las públicas, cobran cuotas relativamente elevadas. Gracias a ello las escuelas pueden contratar académicos y profesionistas prestigiados, tanto locales como foráneos, para impartir sesiones individuales los fines de semana.

En tercer lugar, debemos tomar que numerosos organismos públicos —sobre todo Poderes Judiciales y tribunales (como los electorales) y otras instituciones de justicia, como las Procuradurías— han establecido institutos y centros de capacitación y especialización, los cuales ofrecen también estudios de posgrados, dirigidos particularmente a su propio personal, en la modalidad de especialidad, maestría y, en algunos casos, doctorado. Muchos de estos programas se realizan en colaboración con prestigiadas instituciones académicas, locales o foráneas.

En 2003, según los datos estadísticos de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), había 10 mil 790 estudiantes inscritos en 153 programas de posgrado en derecho, un aumento de 100 por ciento respecto de 1998.<sup>1223</sup> 3 mil 741 estudiantes (34.7 por ciento) realizaban estudios de especialización, mientras que 6 mil 620 (61.3 por ciento) y 429 estudiantes (4 por ciento) lo hacían a nivel de maestría y doctorado, respectivamente. El hecho de que la cifra de estudiantes de posgrado en derecho correspondiera solamente a un cinco por ciento de la

---

<sup>1222</sup> Fuente: página Web del Posgrado en Derecho de la UNAM <www.posgrado.derecho.unam.mx>, consultado el 8 de enero de 2019.

<sup>1223</sup> Fuente: ANUIES (1998; 2003b).

matrícula de la LED en ese mismo año parece confirmar la idea de que el posgrado era para una elite muy pequeña y que la mayoría de los egresados de la carrera de derecho requerían únicamente el título de licenciatura para el ejercicio profesional.

Casi quince años después el panorama se ha alterado de manera significativa. Según la misma fuente,<sup>1224</sup> en el ciclo académico 2016-2017 estaban inscritos en el posgrado en derecho 40 mil 485 estudiantes, esto es, 21 mil 826 hombres (51.9 por ciento), y 19 mil 659 mujeres (48.1 por ciento), en un total de 826 programas<sup>1225</sup> de especialidad, maestría o doctorado en derecho en general, o en alguna materia o rama jurídica particular.<sup>1226</sup> Esta cifra corresponde al 11.6 por ciento del total de alumnos matriculados en estudios de posgrado en el país y también al 12.3 por ciento de la cifra de estudiantes de la LED en el mismo ciclo escolar, y es casi cuatro veces la registrada en 2003. Estas cifras refuerzan la idea de que los estudios de posgrado en derecho han crecido a un ritmo todavía más acelerado en relación tanto con la LED como con los estudios de posgrado en el país en su conjunto, pero siguen siendo todavía un recurso al que tiene acceso solamente una minoría de quienes reciben formación profesional en el campo del derecho.

Desde el punto de vista de la distribución de estos estudios de posgrado en derecho entre instituciones públicas —que ahora incluyen a varios de los centros e institutos de capacitación del sistema de justicia ya mencionados— y las instituciones educativas privadas, la matrícula en instituciones públicas es de 6 mil 612 estudiantes, o apenas el 16.2 por ciento de la matrícula total del posgrado en derecho, correspondiente a un total de 110 programas. En cambio, las instituciones privadas tienen una matrícula total de 34 mil 233 estudiantes inscritos en un total de 726 programas. Estos números sugieren que las instituciones públicas tienen mayores dificultades para adaptarse a un mercado dinámico y en fuerte expansión, pues la creación de planes y programas de estudio de posgrado seguramente enfrenta en ellas numerosos obstáculos de tipo académico y burocrático que no afectan del mismo modo a las instituciones particulares. Desde el punto de vista del tamaño de los programas, en su mayoría —tanto en instituciones públicas (86 de 110)

<sup>1224</sup> ANUIES (2017b).

<sup>1225</sup> El número total de programas fue de 919, pero 83 no reportaron estudiantes inscritos en el ciclo académico citado.

<sup>1226</sup> No siempre resulta fácil determinar si algún programa de especialidad, maestría o doctorado pertenece al posgrado en derecho, pues ya hay numerosos planes de estudios de tipo interdisciplinario y hay otros que, no obstante su clara vinculación con el derecho, no queda claro en muchas ocasiones que se trate de un posgrado “en derecho” (es el caso de los programas de “derechos humanos”, que no fueron incluidos en las cifras analizadas).

como en las privadas (611 de 726)— son pequeños, con menos de 50 estudiantes inscritos. Solamente dos programas públicos y cinco privados tienen una matrícula de más de mil estudiantes cada uno.

Los números relativos a la distribución de los estudiantes por tipo de programa —especialidad, maestría y doctorado— son también de gran interés, de acuerdo con la Tabla 12.4:

Tabla 12.4  
 MATRÍCULA DE ESTUDIANTES DE POSGRADO EN DERECHO  
 POR TIPO DE PROGRAMA Y DE INSTITUCIÓN  
 (2017)

<i>Tipo de programa</i>	<i>Instituciones públicas</i>		<i>Instituciones privadas</i>		<i>Total</i>	
	<i>Programas</i>	<i>Matrícula (%)</i>	<i>Programas</i>	<i>Matrícula (%)</i>	<i>Programas</i>	<i>Matrícula</i>
Especialidad	28	1 489 (3.6)	103	5 616 (13.7)	131	7 105 (17.4)
Maestría	54	4 494 (11.0)	547	25 614 (62.7)	601	30 108* (73.7)
Doctorado	28	629 (1.5)	76	3 003 (7.3)	104	3 632** (8.9)

FUENTE: Elaboración propia con datos de ANUIES (2017b).

NOTA: Los porcentajes se refieren al total de la matrícula en estudios de posgrado en derecho.

\* Una institución privada cuenta con más de mil estudiantes de maestría inscritos, otra con dos mil 500, y una tercera con 2 mil 759.

\*\* Cinco instituciones privadas cuentan con más de 100 estudiantes de doctorado matriculados, otra con más de trescientos, y una tercera con 673.

La tabla anterior revela con absoluta claridad que los estudios de posgrado en derecho siguen concentrados, y en grado mayor a 2003, en el *nivel de maestría* (con casi tres cuartas partes de la matrícula total), la que en nuestro sistema educativo consiste habitualmente en un programa de dos años de estudios. Los programas de maestría son muy variados; aunque muchos tienen una denominación general (“maestría en derecho”) que permite diseñarlos como una vía de formación para la docencia y la investigación, cada vez son más numerosos los de tipo especializado y “profesionalizante” (por ejemplo, “maestría en juicios orales”). Ello tiene relevancia para lo que se tratará más adelante.

El nivel de la “especialidad” parece menos atractivo, aunque se supone que es el específicamente dirigido a lograr una mejor preparación profesional y técnica de los egresados de la carrera de derecho (menos de una quinta parte de la matrícula total). Finalmente, el doctorado en derecho, aunque en algunas instituciones —principalmente las de naturaleza pública— se configura como programa enfocado exclusivamente a la investigación (“doctorado por investigación”), la mayoría de los programas existentes sigue contando con una parte “escolarizada”, que sirve también como especialización de tipo profesional, y es común que los alumnos concluyan esta parte del programa, pero no la tesis de grado que se exige necesariamente en este nivel de estudios.

Por último, debemos tomar también en cuenta a quienes realizan estudios de posgrado en derecho en el exterior. Tradicionalmente, los egresados de la carrera de derecho que tienen la oportunidad de hacerlo prefieren estudiar en Europa (principalmente en España, Francia e Italia) debido a la proximidad con la tradición jurídica y con el idioma. Sin embargo, desde la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, los intercambios jurídicos con los Estados Unidos y el Canadá se han incrementado de manera constante. Por ello no sería sorprendente encontrar que también se ha incrementado el número de estudiantes que desean realizar ahora sus estudios de posgrado en esos países, en especial entre quienes desean ingresar en el ejercicio privado de la profesión en los campos de los negocios, el comercio y las finanzas, aunque carecemos de datos estadísticos al respecto.<sup>1227</sup>

### III. CALIDAD DE LA EDUCACIÓN JURÍDICA

Por lo que se refiere a la orientación y la calidad de la formación de los estudiantes de derecho, durante mucho tiempo la Facultad de Derecho de la UNAM desempeñó un papel de liderazgo en la educación jurídica. No sólo era la escuela de derecho más antigua y prestigiada del país, sino que también era la más grande, además de ser el principal centro de reclutamiento político del gobierno nacional.<sup>1228</sup> Por ello, muchas de las escuelas de derecho

---

<sup>1227</sup> Los estudiantes latinoamericanos que hacen estudios de posgrado en derecho en las universidades de los Estados Unidos lo hacen principalmente en el nivel de “máster” (por ejemplo, LLM o *legum magister*), que son programas de un año académico de duración (por tanto, distintos a nuestra “maestría en derecho”) que les permite a los egresados realizar después otro año de prácticas profesionales en ese país. Véase el interesante estudio exploratorio de Vides, Gómez y Pérez Hurtado (2011).

<sup>1228</sup> Adler Lomnitz y Salazar (2006, 145 y ss.).



privadas decidieron incorporar sus estudios a la UNAM,<sup>1229</sup> pero el liderazgo de ésta se debilitó notablemente después de 1993, con un cambio de plan de estudios que motivó a muchas de las universidades privadas con estudios incorporados a abandonar la incorporación y buscar un reconocimiento oficial propio de los programas ofrecidos.

De acuerdo con numerosos observadores, la educación jurídica en las universidades públicas (como la UNAM, pero también otras universidades con prestigio regional en los estados, como las de Guanajuato, Veracruz, Querétaro, Guadalajara y San Luis Potosí) era bastante buena en los años cincuenta y sesenta. Su calidad comenzó a declinar con la masificación de los años setenta. Este fue un motivo importante para el crecimiento de las universidades privadas, las cuales se hicieron atractivas, porque ofrecían una orientación profesional particular (por ejemplo, en derecho corporativo o en derecho privado) y la oportunidad de establecer relaciones personales significativas. Por otra parte, otras escuelas ofrecen planes de estudio más sencillos y cortos (tres años, en lugar de los cuatro o cinco habituales),<sup>1230</sup> en incluso “licenciaturas especializadas” (por ejemplo, licenciatura en derecho laboral o en derecho corporativo).

De acuerdo con los mismos observadores, no obstante el intenso proceso de cambio del orden jurídico mexicano posterior a 1982, todavía a fines de los años noventa la educación jurídica seguía siendo demasiado tradicional. En su visión, la enseñanza del derecho se había estancado, lo que se reflejaba en que todavía seguía transmitiendo modelos teóricos del siglo XIX. Más aún, mientras el número de libros jurídicos destinados a los estudiantes había aumentado de manera visible, la mayoría de estas publicaciones hacía poco más que reproducir las ideas y modelos jurídicos tradicionales. De hecho, el manual de derecho “clásico” de los años cincuenta y sesenta tenía (y todavía tiene) bastante uso en las aulas.<sup>1231</sup>

Lo anterior no es de extrañar, pues los profesores de derecho, en su mayoría, son profesionistas que imparten clase unas horas a la semana. Esto aumenta la probabilidad de que transmitan los valores tradicionales de la educación jurídica que ellos mismos absorbieron en sus tiempos estudiantiles. Muchos de ellos no actualizan sus conocimientos jurídicos, salvo quizá en su campo particular de ejercicio profesional, pero casi ninguno tiene formación en los métodos modernos de la enseñanza activa. El método principal utilizado se apoya en las explicaciones verbales que muy rara vez es-

<sup>1229</sup> Esto significa que las instituciones incorporadas siguen el programa de estudios de la universidad que las incorpora y sus títulos están avalados por esta última.

<sup>1230</sup> López Ayllón y Fix-Fierro (2003).

<sup>1231</sup> López Ayllón y Fix-Fierro (2003).

tán orientadas hacia los problemas del ejercicio profesional y que tienden a presentar una visión aislada del derecho, tanto respecto de la realidad social como de otras ciencias sociales.

Conviene agregar que las habilidades técnicas no son, con frecuencia, el criterio determinante para evaluar al egresado de derecho. Puesto que la profesión jurídica se encuentra altamente permeada por relaciones personales y sociales,<sup>1232</sup> las escuelas de derecho desempeñan todavía un importante papel como centros de reclutamiento y como bolsas de trabajo. Por otro lado, las habilidades que se espera de un egresado son tan básicas en ocasiones que la calidad de los estudios anteriores a la carrera pueden tener mucha mayor importancia para obtener alguna oportunidad profesional.<sup>1233</sup>

La impresión general que uno obtiene entonces de la educación jurídica en México en la actualidad es que los egresados no reciben una formación jurídica buena o suficiente. Algunas de sus deficiencias son parcialmente compensadas por la capacitación que ofrece el mismo ejercicio profesional. Desafortunadamente, esta capacitación está generalmente desvinculada de la formación que ofrece la escuela de derecho, por lo que algunos la perciben como problemática. De acuerdo con la directora de una prestigiada escuela de derecho en la ciudad de México, la formación que se recibe durante las llamadas “pasantías” en los despachos de abogados dura demasiado, es costosa y azarosa. Los estudiantes pasaban, y pasan todavía, miles de horas desempeñando tareas muy básicas (tradicionalmente se les enviaba a copiar los acuerdos en tribunales, los que ahora se pueden consultar fácilmente en línea), las cuales no implican necesariamente la adquisición de conocimientos ni de experiencia profesionales reales.<sup>1234</sup>

En suma, resulta difícil evaluar la calidad de la educación jurídica. Son escasos los criterios, formales e informales, para la evaluación objetiva de las escuelas de derecho y de sus egresados. Sin embargo, hay algunos indicadores más o menos objetivos para contextualizar y documentar lo que se ha dicho anteriormente.<sup>1235</sup>

En 2000, un organismo denominado CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior), establecido conjuntamente por el

<sup>1232</sup> Dezalay y Garth (2006), Adler Lomnitz y Salazar (2006).

<sup>1233</sup> De acuerdo con Loretta Ortiz Ahlf, antigua directora del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, en Ciudad de México, los estudiantes presentan considerables deficiencias al ingresar en la carrera de derecho: no dedican tiempo a leer, no saben escribir, no tienen dominio del lenguaje (Aranda García, 2003, 58).

<sup>1234</sup> Aranda García (2003, 58).

<sup>1235</sup> Desde luego que también se les puede preguntar a los primeros interesados: los mismos estudiantes. Véase, por ejemplo, Fix-Fierro y López Ayllón (2006b), Pérez Hurtado (2009, 146 y ss.) y Arvizu Ibarra y Romero Ochoa (2016).

gobierno y las instituciones de educación superior, empezó a evaluar a los egresados de derecho a través de un examen estandarizado de opción múltiple (conocido como EGEL-DERE) que tiene por objetivo “identificar en qué medida los egresados de la licenciatura cuentan con los conocimientos y las habilidades esenciales para el inicio del ejercicio profesional en el país”.<sup>1236</sup> De manera más precisa

...el EGEL en Derecho está orientado a determinar si los sustentantes son capaces de *utilizar lo que han estudiado y aprendido en su licenciatura* en situaciones similares a las que enfrentarán en el ejercicio profesional... Sus estándares de desempeño se encuentran definidos en forma cualitativa, lo cual permite conocer *qué problemas y situaciones es capaz* de resolver un sustentante cuando alcanza un desempeño satisfactorio...<sup>1237</sup>

Se considera que el desempeño es satisfactorio cuando el sustentante alcanza la calificación de “satisfactorio” o “sobresaliente” en al menos tres de las cuatro áreas de conocimientos que comprende el examen, que son “postulancia y fe pública”, “consultoría e investigación”, “procuración de justicia” e “impartición de justicia”, es decir, una media de mil puntos sobre mil 300.<sup>1238</sup>

De acuerdo con el último informe disponible en línea, en 2014 realizaron el EGEL-DERE 15 mil 376 sustentantes, provenientes de 504 instituciones de educación superior (IES).<sup>1239</sup> De ellos, 6.3 por ciento obtuvo calificación de “sobresaliente”, un 42 por ciento, de “satisfactoria”, mientras que el 51.7 por ciento logró un desempeño “no satisfactorio”. Lo importante a destacar de estos resultados no es sólo que una mayoría de sustentantes no logró demostrar los conocimientos suficientes para un egresado de la carrera de derecho, sino las diferencias tan marcadas que se dan entre las instituciones de las que provienen esos egresados. Así, mientras que, entre las IES con más de 30 participantes, casi todos los sustentantes de una de ellas obtuvieron calificación de “sobresaliente” (38 por ciento) o “satisfactoria” (58.2 por ciento), en otra de ellas el 93 por ciento de sus egresados no logró calificación “satisfactoria”.<sup>1240</sup>

<sup>1236</sup> CENEVAL (2015, 11).

<sup>1237</sup> CENEVAL (2015, 16).

<sup>1238</sup> CENEVAL (2015, 12).

<sup>1239</sup> Conviene agregar que solamente pocas de estas instituciones toman el EGEL-DERE como filtro de egreso de sus estudiantes, lo que sin duda disminuye el valor del examen como instrumento de evaluación profesional.

<sup>1240</sup> CENEVAL (2015). El 100 por ciento de los egresados de una IES con menos de 30 participantes no obtuvo calificación mínima satisfactoria.

Por lo que toca a los *rankings* de escuelas de derecho, el diario capitalino *Reforma* ha publicado desde hace varios años una evaluación de las principales universidades en el área metropolitana de la ciudad de México en relación con las carreras más demandadas. La evaluación deriva de una encuesta a estudiantes, profesores internos y externos, así como a empleadores. De acuerdo con un resumen de este ejercicio correspondiente a los años 2008-2018,<sup>1241</sup> apenas un total de siete instituciones —una pública (UNAM-Ciudad Universitaria) y seis particulares (Universidad Panamericana, Escuela Libre de Derecho, ITAM, ITESM, Universidad La Salle)— han ocupado las cinco mejores posiciones en el campo del derecho durante el periodo, sin que la diferencia entre la primera y la quinta sea amplia.

Otro indicador de que la mayoría de las escuelas y facultades de derecho no están en condiciones de satisfacer de manera consistente ciertos estándares de calidad radica en el porcentaje muy bajo de esas instituciones que se han sometido a un proceso de “acreditación” por parte de los organismos acreditadores reconocidos. De acuerdo con datos ofrecidos por el CEEAD, sólo 5.5 por ciento de los programas de LED se han acreditado, aunque es justo agregar que entre ellos se encuentran algunos de los programas con más matrícula de las universidades públicas, como la UNAM.<sup>1242</sup>

En síntesis: si la calidad de la educación jurídica no es, en general, buena, y si las habilidades técnicas no son determinantes para la práctica, ¿cómo es posible sostener un sistema jurídico sometido a cada vez mayores demandas sociales?<sup>1243</sup> En los hechos, hay ya numerosas escuelas y facultades de derecho que están intentando modernizar y actualizar sus planes de estudio, lo mismo que sus métodos de enseñanza. También han comenzado a mostrar mayor apertura hacia otras disciplinas, así como hacia los sistemas jurídicos extranjeros y el derecho internacional. Con tal motivo, han establecido consorcios para el intercambio de profesores y estudiantes, la realización de cursos de verano y programas doctorales conjuntos con universidades extranjeras. Sin embargo, puede preverse que su impacto en la calidad de la educación jurídica en general será limitado en el corto y mediano plazos.

---

<sup>1241</sup> Este resumen puede consultarse en la página Web <[www.mexicomaxico.org/Voto/RankUniv.htm](http://www.mexicomaxico.org/Voto/RankUniv.htm)>, visitada el 18 de enero de 2019.

<sup>1242</sup> Datos disponibles en su página Web.

<sup>1243</sup> Véase Ana Laura Magaloni (2006).

#### IV. OBSERVACIONES FINALES

Del panorama que hemos esbozado en páginas anteriores nos queda la impresión de que la enseñanza en las escuelas y facultades de derecho del país no se ha quedado realmente rezagada respecto de los procesos de cambio de la educación superior del país, ni ha dejado de responder a las transformaciones más profundas de la vida social, la cual exige un orden jurídico más técnico, más complejo y más desarrollado. Sin embargo, la reacción se ha dado principalmente por el lado de la expansión y el crecimiento acelerados de la matrícula en los programas de licenciatura y, más recientemente, de posgrado en derecho, aunque se advierte también el intento de responder a necesidades específicas, como la formación de estudiantes y profesionistas en el nuevo sistema penal acusatorio (“juicios orales”).

Como es comprensible, la expansión cuantitativa desregulada de la oferta de estudios jurídicos no permite esperar niveles uniformes de calidad, por lo que seguramente la mayoría de los egresados de las escuelas y facultades de derecho no realizan labores jurídicas propiamente dichas, sino que la licenciatura en derecho funciona como un estudio de tipo general que ofrece herramientas para diversas ocupaciones. Esto lo confirma el número relativamente reducido de profesionistas jurídicos en sentido estricto que identifican las encuestas de ocupación y empleo que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Lo anterior no significa que ahora el país no deba emprender un esfuerzo deliberado e intenso por mejorar los niveles de calidad de la educación jurídica, lo que quizá pueda lograrse de manera mucho más efectiva regulando el acceso al ejercicio profesional que tratando de regular directamente la creación de escuelas de derecho y los programas de estudios que éstas ofrecen. Desde el punto de vista de la calidad y de su impacto en el ejercicio profesional, la educación jurídica sigue siendo una asignatura pendiente en la modernización contemporánea del derecho mexicano.

## CAPÍTULO XIII

### EL PAPEL DE LOS ABOGADOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. NOTAS SOBRE UNA REFORMA PENDIENTE\*

#### I. INTRODUCCIÓN

En la discusión sobre la administración de justicia y la reforma judicial en México, la mayoría de los análisis se han centrado en los aspectos institucionales, como la capacitación y la calificación profesional de los jueces, la corrupción, las restricciones organizacionales, y temas similares. Pocos estudios destacan el papel, tanto positivo como negativo, de los abogados en el funcionamiento cotidiano del sistema de justicia.<sup>1244</sup> Esto resulta bastante sorprendente si tomamos en cuenta, por ejemplo, que los jueces no podrían resolver ninguna controversia sin la indispensable contribución de las partes... ¿debidamente representadas por sus abogados! Tanto la judicatura como la barra dependen la una de la otra: algunas veces cooperan estrechamente; otras veces sus posturas son encontradas. Su relación podría describirse como “rivalidad amistosa”. De hecho, una observación muy general nos dice que el funcionamiento de los tribunales depende del comportamiento y de las prácticas de otros actores y organizaciones, y un lugar prominente entre ellos lo ocupan los abogados y sus asociaciones profesionales.<sup>1245</sup>

Los jueces mexicanos se quejan de que los abogados pueden ser un importante obstáculo externo para el adecuado funcionamiento de los tribunales. Así, por ejemplo, un 25 por ciento de los jueces y magistrados entrevistados para el estudio de Hugo Concha y José Antonio Caballero sobre la justicia local, publicado en 2001, mencionó la existencia de “factores externos” como principal obstáculo a sus actividades.<sup>1246</sup> Muchos de ellos señalaron que los abogados se encontraban entre tales obstáculos. Varios

---

\* Este ensayo se ha beneficiado de los comentarios de Luis Fernando Pérez Hurtado, Sandra Escamilla y Hedilberto Rivera del CEEAD, así como de Alberto Abad Suárez Ávila.

<sup>1244</sup> Véase, como excepción, Gudiño Pelayo (2003).

<sup>1245</sup> Fix-Fierro (2006a, 174 y ss.).

<sup>1246</sup> Caballero Juárez y Concha Cantú (2001, 188, 215 y ss.).

hicieron referencia a la falta de conocimientos profesionales de los abogados y a sus prácticas cuestionables, como el uso de la prensa para hacer presión sobre jueces y tribunales. Preguntados sobre el desempeño de los abogados, un 40 por ciento de los jueces civiles y un 55 de los penales lo consideraron “regular”, mientras que 18 por ciento opinaron que era “malo”. A la pregunta sobre el papel de las barras y colegios de abogados en la administración de justicia en su estado, 22 por ciento de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia dijeron que era “regular” y otro 22 por ciento lo consideró “inexistente”. Varios de ellos observaron que, desde un punto de vista profesional, las barras y colegios de abogados eran escasamente representativos; con frecuencia sus objetivos eran puramente políticos, por lo que “florejían” sólo en tiempo de elecciones. Finalmente, al preguntárseles sobre la formación que recibían los abogados en las facultades de derecho, la mayoría de los juzgadores la consideró de “regular” calidad (40 por ciento de los magistrados entrevistados y 49 por ciento de los jueces de primera instancia) o incluso “mala” (18 y 19 por ciento, respectivamente).

Algunos estudios realizados más recientemente pintan un panorama de desconocimiento y desconfianza por parte de la población en general. La *Encuesta Nacional de Justicia*, publicada en 2015, incluyó algunas preguntas sobre abogados.<sup>1247</sup> De acuerdo con sus resultados, sólo el 20.1 por ciento de los entrevistados había tenido necesidad alguna vez de solicitar los servicios de un abogado. A la pregunta “Si usted tuviera un problema legal, ¿qué preferiría: gastar dinero con un abogado o arreglar las cosas por su cuenta?”, casi la mitad (48.6 por ciento) contestó que “arreglar las cosas por su cuenta”; sólo un tercio (34.6 por ciento) se decidió por la opción de “gastar dinero con un abogado”, mientras que uno de cada ocho (11.9 por ciento) no supo o no quiso contestar. Más reveladores son los resultados de la siguiente pregunta: “¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase: ‘En general, los abogados ejercen su profesión de forma honesta?’” Solamente uno de cada seis entrevistados (16.7 por ciento) estuvo “de acuerdo”; uno de tres (32.3 por ciento) se manifestó “en desacuerdo”, pero casi la mitad (46.7 por ciento) no estuvo, espontáneamente, “ni de acuerdo, ni en desacuerdo”, es decir, que consideraron no tener elementos suficientes para contestar. Otra pregunta mostró que la mayoría de las personas no tiene una idea precisa de cuáles son (o deberían ser) los honorarios que cobran los abogados como porcentaje sobre el dinero que logran recuperar para sus clientes.<sup>1248</sup>

<sup>1247</sup> Fix-Fierro *et al.* (2015).

<sup>1248</sup> Fix-Fierro *et al.* (2015, 174, 177, 178). En un apartado posterior examinaremos algunos estudios sobre la imagen y el desempeño de los abogados defensores en la materia penal.

Bien puede ser que tales informes y opiniones no sean imparciales. Sin embargo, nos ofrecen un indicador de los problemas ligados al desempeño de los abogados en la administración de justicia. Desafortunadamente, no es posible someterlas a examen crítico a la luz de datos alternativos, ya que todavía no hay estudios sistemáticos sobre la calidad de la formación y el desempeño profesionales de los abogados.<sup>1249</sup> No obstante, la información existente sobre el crecimiento acelerado en la matrícula de las escuelas y facultades de derecho en las últimas décadas, así como la explosión de nuevas instituciones educativas privadas que ofrecen la licenciatura en derecho (LED) o títulos afines,<sup>1250</sup> justifican la hipótesis de un declive relativo en la calidad de la educación jurídica, o en todo caso, explican el aumento de las desigualdades y asimetrías en este campo. Esto lo confirman algunos observadores del sistema jurídico.<sup>1251</sup> En resumen: se puede asegurar que los niveles de formación y desempeño de la mayoría de los abogados tienden a ser deficientes en comparación con los de una reducida elite jurídica.

¿Por qué la educación y la profesión jurídicas siguen ocupando una posición relativamente periférica en los profundos cambios introducidos en el sistema jurídico y judicial mexicano de las últimas tres décadas? ¿Por qué la reforma en estos dos ámbitos todavía no adquiere la presencia que merece en la agenda pública? Una posible respuesta radica en la *autonomía* de que gozan ambos campos. Las escuelas de derecho, tanto públicas como privadas, tienen que satisfacer ciertos requisitos para lograr el reconocimiento de las autoridades gubernamentales y tener derecho a expedir títulos profesionales. Sin embargo, dichos requisitos no son demasiado exigentes y, más allá de ellos, tales escuelas gozan de un amplio margen de independencia para decidir el tipo y la calidad de la educación que imparten. No obstante lo anterior, algunas reformas recientes, como la que introdujo el modelo penal acusatorio (2008) y la llamada “reforma de derechos humanos” (2011), han desencadenado variados, pero desiguales esfuerzos para cambiar, a través de una capacitación intensiva, los parámetros del ejercicio profesional en estas materias, sobre todo en el nivel del posgrado.<sup>1252</sup> Por su parte, la profesión jurídica —o al menos los abogados litigantes— no está

<sup>1249</sup> Véanse, sin embargo, algunos de los estudios reunidos en Fix-Fierro (2006b), así como Meneses-Reyes y Caballero (2018).

<sup>1250</sup> Pérez Hurtado (2009). Véase también el capítulo XII en este volumen.

<sup>1251</sup> López Ayllón y Fix-Fierro (2003). Véase también Pérez Hurtado (2009, 38-40).

<sup>1252</sup> Así se desprende de una revisión somera de los respectivos *Anuarios Estadísticos* de la Asociación Nacional de Universidad e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), en los que se puede comprobar la visible presencia de numerosas especialidades y maestrías sobre “derechos humanos” y “juicios orales/proceso penal acusatorio”.



sometida a una densa regulación por parte de las autoridades públicas ni de las asociaciones profesionales.<sup>1253</sup> Cuando un presunto delincuente sale libre, o cuando un ciudadano inocente es enviado a prisión, es habitual que la ciudadanía le eche la culpa al juez, no a los abogados.<sup>1254</sup> Por último, el carácter fragmentario y no sistemático de muchas reformas en materia de justicia han puesto a la educación y la profesión jurídicas fuera de sus objetivos inmediatos.

Este trabajo tiene el propósito de destacar el papel de los abogados en el sistema de justicia. Para tal fin, ofrece un marco básico para el análisis de su comportamiento y prácticas profesionales en tanto se relacionan con la administración de justicia en México, especialmente en el ámbito penal. El trabajo se divide en tres partes. La primera presenta (II., *infra*) un panorama general de la profesión jurídica en México. Este panorama resulta necesario para una mejor comprensión de las circunstancias y condiciones que rodean actualmente al ejercicio profesional del derecho en México. La segunda parte (III., *infra*) analiza dos de las principales áreas en las que el comportamiento de los abogados tiene un mayor impacto en la administración de justicia: el desempeño de los abogados defensores en la justicia penal y el acceso al sistema jurídico y la confianza en la justicia. La última parte ofrece un breve examen de algunas ideas para futuras reformas e investigaciones (IV., *infra*).

## II. PANORAMA DE LA PROFESIÓN JURÍDICA

### 1. *¿Demasiados abogados?*

Desafortunadamente, tenemos poca información sobre los abogados y el ejercicio profesional. Para comenzar, no sabemos a ciencia cierta cuántos abogados hay en México, aunque hay algunos datos disponibles.

De acuerdo con los datos obtenidos de los censos nacionales de población, en 1990 141 mil 539 personas declararon haber concluido al menos cuatro años de educación superior en el campo del derecho (7.5 por ciento de todos los profesionistas censados), conformando la segunda profesión

---

<sup>1253</sup> En años recientes ha habido varios intentos e inclusive iniciativas legislativas concretas para modificar este estado de cosas. De ello se hablará más adelante.

<sup>1254</sup> Según la encuesta nacional arriba citada, con la afirmación “Los jueces y magistrados dejan libres a muchos sospechosos”, estuvo “de acuerdo” el 34.6 por ciento de los entrevistados, y “de acuerdo, en parte” otro 31.4 por ciento, es decir, casi dos tercios de la población encuestada. Véase Fix-Fierro *et al.* (2015, 150).

más importante en el área de las ciencias sociales.<sup>1255</sup> 84 por ciento de esos profesionistas declararon contar con ocupación, pero puede estimarse en no más de dos tercios la proporción de ellos que desempeñaban actividades relacionadas con el derecho (categorías profesionales y servicio público). Si bien no contamos con los datos globales sobre los profesionistas jurídicos conforme al censo de población del año 2000, extrapolando los datos correspondientes al Distrito Federal y el Estado de México, podemos estimar la existencia de unas 300 mil personas con estudios de derecho en ese año en el país.<sup>1256</sup>

Otra fuente de información sobre las personas con formación jurídica profesional proviene del registro de “cédulas profesionales” que otorga la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública a quienes obtienen el título de licenciado en derecho u otra denominación afín. De acuerdo con datos recopilados por el CEEAD,<sup>1257</sup> entre 1945 y 2016, dicha Dirección General expidió 627 mil 806 cédulas profesionales a egresados de la LED, de las cuales 56 por ciento corresponden a hombres y 44 por ciento a mujeres, aunque esta relación entre los sexos se invierte a partir de 2008. La mitad de todas esas cédulas se expidió a partir de 2007. El 62 por ciento lo han sido por instituciones públicas y el 38 por ciento restante, por instituciones particulares, pero en el periodo 2010-2014 se nivela la diferencia. Casi la mitad de todas las cédulas (47 por ciento) proviene solamente de 13 universidades, y las cinco con más cédulas expedidas son todas de carácter público.<sup>1258</sup>

Lo anterior, sin embargo, no resuelve la cuestión de cuántas personas realizan efectivamente actividades profesionales relacionadas con el derecho. Esto lo podemos determinar ahora, de manera aproximada, a partir de la *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo* (ENOE) que desde 2005 realiza periódicamente el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Según dicha encuesta, en el primer trimestre del año de 2016 había algo

---

<sup>1255</sup> INEGI (1993). En 1970, había 35 mil 333 personas que declaraban haber completado al menos cuatro años de educación superior en el campo del derecho (10.0 por ciento del número total de profesionistas) (Secretaría de Industria y Comercio, 1972). Si bien las cifras de 1970 y 1990 no son totalmente comparables entre sí, esto significa que el número total de profesionistas del derecho se cuadruplicó en términos absolutos y casi se duplicó en proporción a la población total en un periodo de veinte años. Las cifras de profesionistas jurídicos correspondientes al censo de población de 2000 no fueron publicadas de manera agregada a nivel nacional, solamente respecto de las entidades federativas.

<sup>1256</sup> Fix-Fierro y López Ayllón (2006a, 30).

<sup>1257</sup> Datos disponibles en su página Web.

<sup>1258</sup> UNAM, Universidad de Guadalajara, Universidad Autónoma de Nuevo León, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Universidad Autónoma de Sinaloa.

más 342 mil personas en el país que realizaban actividades de *abogado*,<sup>1259</sup> cifra a la que se agregaban unos 51 mil auxiliares. Del primer total, el 62.3 por ciento correspondía a hombres y el resto a mujeres. Ciudad de México, el Estado de México y el de Jalisco concentraban a casi la mitad (46.9 por ciento) de esa población ocupada. Respecto del total de la población ocupada, los abogados representaron apenas el 0.7 por ciento nacional. La edad promedio de los encuestados fue de 39.5 años.

El promedio de años de escolaridad fue de 16.7; 90 por ciento contaba con licenciatura, 9.2 por ciento con maestría y apenas el 0.5 por ciento con doctorado. De cada cien, 59 desempeñaban trabajos remunerados y asalariados; 32 laboraban por su cuenta y 9 eran empleadores. Desde el punto de vista de los sectores de ocupación, el 98 por ciento lo hacía en el sector terciario (servicios), con la siguiente distribución porcentual: 63 por ciento en servicios profesionales, financieros y corporativos; 34 por ciento en actividades administrativas, gubernamentales o de organismos internacionales; y 3 por ciento en transporte, comercio y servicios sociales. Finalmente, desde la perspectiva de sus ingresos, el 37 por ciento ganaba más de cinco salarios mínimos al mes (SMM); el 34 por ciento, de tres a cinco SMM; el 27 por ciento de uno a tres SMM, y el 2 por ciento, menos de un SMM.<sup>1260</sup>

Como ya se dijo, la división de la educación jurídica en pública y privada tiene también un impacto en los patrones de estratificación de la profesión jurídica. Los egresados de las escuelas privadas gozan crecientemente de una presencia e influencia desproporcionadas en las posiciones superiores que antes parecían reservadas a los egresados de las instituciones públicas, tales como la administración pública y la judicatura, pero también están desplazando rápidamente a la vieja generación de abogados de negocios que se formaron en las escuelas públicas en los años cincuenta y sesenta.<sup>1261</sup>

El impacto de los cambios en el sistema jurídico y en la apertura del país hacia la economía global ha creado nuevas oportunidades para los despachos de abogados en México. Sin embargo, de acuerdo con un estudio reciente, solamente una pequeña élite de los abogados ha logrado vincularse

---

<sup>1259</sup> Véase INEGI (2016). La categoría de *abogado* en esta encuesta comprende a la mayoría de las ocupaciones jurídicas que no son desempeñadas por funcionarios públicos (jueces, agentes del Ministerio Público, notarios).

<sup>1260</sup> En enero de 2016, el salario mínimo general en el país se fijó en 73.04 pesos diarios, es decir, un salario mínimo mensual de 2 mil 191 pesos. El tipo de cambio en relación con el dólar de los Estados Unidos se ubicaba alrededor de los 18 pesos en esa fecha, por lo que las cifras corresponden aproximadamente a 4 dólares diarios y a 121 mensuales.

<sup>1261</sup> Véase Dezalay y Garth (2006), Adler Lomnitz y Salazar (2006), López Ayllón y Fix-Fierro (2003), Fix-Fierro (2003).

al entorno internacional, en un proceso de “americanización” del ejercicio profesional, pero en numerosas ocasiones solamente en el marco de despachos foráneos que buscan en nuestro país oportunidades de negocios, mientras que el grueso de la profesión jurídica continúa laborando a la manera “tradicional”, principalmente en el campo del litigio judicial.<sup>1262</sup>

## 2. *El papel de la profesión organizada*

Hasta la fecha, en México no hay obligación de afiliarse a una barra o colegio de abogados para poder ejercer la profesión. Los intentos cíclicos de debate y reforma legislativa por introducir dicha afiliación no han fructificado hasta el momento. Por tanto, los abogados tienen plena libertad para establecer sus propias asociaciones profesionales y para afiliarse o no a ellas. La realidad es que este tipo de asociaciones ha proliferado, por diversos motivos, por lo que se estima que actualmente en el país existen unos 400 colegios o asociaciones profesionales de abogados, muchas de ellas de carácter puramente local.<sup>1263</sup> Además de estas organizaciones, ha surgido también federaciones y agrupaciones de colegios de abogados, tanto de alcance nacional como regional, sin que exista ninguna regulación particular al respecto. El hecho de constituir organizaciones profesionales de diverso alcance es un principio favorable para promover la acción colectiva de la profesión, pero el que la afiliación a los colegios sea voluntaria, y los beneficios que ésta ofrece resulten más bien vagos, permite suponer, sin mucho temor a equivocación, que solamente un porcentaje reducido de los abogados postulantes pertenece a una asociación de este tipo.

Las leyes de profesiones de las entidades federativas definen los requisitos para la creación de una asociación o colegio profesional (y cuyo número máximo está generalmente limitado), así como sus derechos y obligaciones. Las autoridades estatales están encargadas de autorizar el registro de un colegio profesional y de vigilar su funcionamiento. Los colegios profesionales, por su parte, deben vigilar el comportamiento de sus miembros; promover

---

<sup>1262</sup> Véase Meneses-Reyes y Caballero (2018).

<sup>1263</sup> Comunicación personal de Óscar Cruz Barney.

La Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México A.C. (producto de la fusión de la Federación Nacional de Colegios, Barras y Asociaciones de Abogados, A.C. y la Federación Mexicana de Colegios de Abogados, A.C. en 2003) enlista en su página Web <[www.concaam.org/colegios.php](http://www.concaam.org/colegios.php)> 331 colegios y asociaciones profesionales de abogados del país. Llama la atención el número de asociaciones y colegios en varios estados: 21 en Chihuahua; 31, en el Estado de México; 33, en el de Jalisco; 28, en Sonora y 34 en Veracruz (consulta del 21 de enero de 2019).

la educación continua y, en general, contribuir al mejoramiento de la profesión. Además de lo anterior, los colegios pueden actuar como árbitros en caso de surgir alguna controversia entre un profesionista y alguno de sus clientes. Sin embargo, ni las autoridades estatales ni las barras parecen tomar muy en serio esta responsabilidad de vigilancia. Aunque muchos colegios cuentan con su propio código de ética, éste no se aplica. Y aún si se tratara de hacerlo cumplir, el hecho de que la afiliación sea voluntaria priva a los colegios de la fuerza necesaria para aplicar sanciones efectivas.

Desde el punto de vista del mejoramiento de la profesión, las barras, los colegios y las asociaciones de abogados han estado activos en grados diversos. En tal sentido, organizan conferencias y seminarios sobre las nuevas leyes, en ocasiones en cooperación con las escuelas de derecho. Los colegios más importantes cuentan con publicaciones periódicas y no periódicas que abordan temas de interés y actualidad para el ejercicio profesional. Otorgan premios y reconocimientos a sus integrantes y a juristas distinguidos que no son miembros. Fomentan la participación de sus miembros en la prestación de servicios *pro bono* a personas sin acceso a los servicios de un abogado particular. También hacen declaraciones y pronunciamientos públicos ocasionales en la prensa y otros medios de comunicación, para dar a conocer su posición respecto de los temas de política jurídica del día y promover iniciativas y cambios relevantes. Sin embargo, en algunos casos sus miembros tienen la impresión de que los colegios tienen más el carácter de clubes sociales que de organizaciones efectivas de abogados en ejercicio. En el peor de los casos, se trata de grupos de presión políticos, por lo que puede ponerse seriamente en duda su compromiso con el fortalecimiento del Estado de derecho.

Más aún, hasta el día de hoy todavía es posible cuestionar la misma existencia de una profesión jurídica en México. Como gremio, los abogados se encuentran divididos, segmentados y debilitados. Ni poseen, ni tratan de lograr, como sucede en otras latitudes, el control del mercado profesional,<sup>1264</sup> así como tampoco muestran interés abierto en obtener prestigio social e influencia política. Si bien pueden sentir cierta simpatía y algún grado de identificación con sus colegas de profesión, los intereses y oportunidades al alcance de los distintos grupos de profesionistas del derecho divergen de modo significativo. De hecho, el panorama presentado arriba apunta a un proceso de creciente polarización entre los sectores público y privado del

---

<sup>1264</sup> Sin embargo, hay que señalar que sí han mostrado intenciones de defender el “mercado interno” respecto de la competencia del exterior, a las que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte abre, en principio, las puertas.

ejercicio profesional, así como también entre la elite y el grueso de los abogados.<sup>1265</sup>

Por tanto, en las décadas recientes la profesión jurídica mexicana no ha desempeñado un papel significativo en el proceso de legitimación institucional, así como tampoco en el gobierno general de la sociedad.<sup>1266</sup> El hecho de que hace no mucho tiempo todavía los cargos máximos del gobierno fueran ocupados por políticos con estudios de derecho puede haber hecho pensar a los abogados, falsamente, que el gobierno de los abogados equivalía efectivamente al imperio de las leyes. Por el contrario, la dominación de la *forma jurídica* que llegaron a simbolizar no significaba necesariamente el imperio de la ley, y en cierto modo impedía su establecimiento real.

No obstante todo lo dicho, es de justicia señalar que en años recientes ha ido en aumento la conciencia de que hace falta una reforma importante en el acceso al ejercicio profesional del derecho y en su desempeño, y de que, para lograr tal objetivo, es imprescindible incrementar el nivel de organización y unión de las asociaciones profesionales. De ello se hablará de manera más amplia en el apartado final de este ensayo.

### III. EL IMPACTO DEL COMPORTAMIENTO Y EL DESEMPEÑO DE LOS ABOGADOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Los abogados desempeñan muchos papeles y funciones importantes en relación con el sistema de justicia, tanto directos o indirectos. Un ejemplo de influencia indirecta radica en su rol de profesores universitarios o en la capacitación práctica que ofrecen a los egresados de la carrera en los despachos jurídicos. Entre las funciones directas podemos mencionar las siguientes:

- *Acceso al sistema de justicia*: los abogados pueden influir en la probabilidad de que una controversia vaya a tribunales y tienen la llave de acceso a dicho sistema.
- *Defensa y representación*: los abogados traducen a términos jurídicos los intereses de inculpados y clientes, y contribuyen a su defensa.
- *Evolución del derecho*: los abogados pueden llevar nuevos problemas sociales al sistema de justicia, promoviendo así la evolución y el cambio de las leyes vigentes; las organizaciones de abogados tam-

<sup>1265</sup> Este diagnóstico es confirmado por Meneses-Reyes y Caballero (2018).

<sup>1266</sup> En contraste, por ejemplo, con algunos juristas académicos. Véase el capítulo XIV en el presente volumen.

bién pueden desempeñar un papel en la evolución del Estado de derecho en su conjunto.

- *Tiempo y costos de los procedimientos*: los abogados influyen en los costos y la duración de los procedimientos administrativos y judiciales.
- *Confianza en el sistema jurídico*: los abogados son intermediarios entre el sistema jurídico y la sociedad.

En este apartado se hará una breve descripción de algunos aspectos relevantes del comportamiento y el desempeño de los abogados en relación con la administración de justicia en México.<sup>1267</sup> Específicamente, se abordarán tres de las funciones directas señaladas más arriba, con particular referencia a la justicia penal: la calidad de la representación y la defensa jurídicas, el acceso al sistema jurídico y la confianza en la justicia.

La selección de un área de la justicia obedece no sólo a la complejidad del objeto, sino a que hay diferencias significativas entre sus distintas ramas, aunque también hay importantes elementos comunes entre ellas. El penal no solamente es un campo de la justicia especialmente sensible por los valores y los intereses que afecta —los más fundamentales del ser humano, como la libertad— sino también porque en nuestro país ha sido conocido y reconocido como espacio donde se producen regularmente toda clase de arbitrariedades, discriminaciones, abusos y corrupciones.<sup>1268</sup>

Sin embargo, el proceso general de cambio y democratización de la sociedad mexicana ha alcanzado por fin al sistema de justicia penal. En 2008, después de un largo proceso en que desempeñaron un papel central las organizaciones de la sociedad civil (ONG) y varias instituciones académicas, se aprobó una profunda reforma del sistema penal para introducir a nivel nacional los popularmente conocidos como “juicios orales”, es decir, el procedimiento penal acusatorio, en sustitución del sistema “mixto” que se había desarrollado a partir de 1917 y que acabó estando dominado por la figura del Ministerio Público y otras autoridades administrativas, como las penitenciarias. Ahora se trataba de que el centro de la justicia penal se desplazara hacia los jueces y tribunales, que serían los operadores jurídicos encargados

<sup>1267</sup> Para la redacción de este apartado conté con la información y las valiosas opiniones de varios colegas y amigos abogados y magistrados, a los que se cita de manera anónima.

<sup>1268</sup> Se puede mencionar que es la rama de la justicia respecto de la cual las comisiones de derechos humanos expiden la mayoría de sus recomendaciones. Véanse, por ejemplo, las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la materia (Fix-Zamudio y Fix-Fierro 2018, cap. III). La cantidad de estudios académicos que existen al respecto, tanto recientes como antiguos, es muy amplia, por lo que nos limitamos a citar los ensayos reunidos en Pérez Correa (2015).

de vigilar el funcionamiento de todo el sistema y de adoptar o ratificar todas sus decisiones relevantes.<sup>1269</sup>

La reforma fijó un periodo de transición de ocho años (hasta junio de 2016) para su entrada plena en vigor en todo el país. Este objetivo se cumplió desde el punto de vista legislativo, institucional y procesal, pero lo cierto es que la transición real no ha concluido. Como sucede habitualmente con los procesos de cambio de similar complejidad, si bien las normas, las instituciones y los procedimientos ya se modificaron formalmente, los comportamientos profesionales de los operadores del sistema, incluyendo los de los abogados, todavía se encuentran en proceso de ajuste. La implementación del nuevo sistema ha requerido, entre otros desafíos, un notable esfuerzo de capacitación de dichos operadores, lo cual ha ocurrido de manera institucional, aunque muy desigual, para los operadores oficiales (jueces, agentes del Ministerio Público, defensores públicos), mientras que en el caso de los abogados penalistas en el ejercicio libre de la profesión este desafío se ha dejado, por así decirlo, a las fuerzas y necesidades del mercado, lo que se ha reflejado principalmente en la proliferación de programas de posgrado en derecho. Por lo que se refiere a la nueva generación de abogados, las escuelas y facultades de derecho, aunque también de manera desigual, han reformado sus planes y programas de estudio para adaptarse al nuevo modelo de la justicia penal, invirtiendo importantes recursos, por ejemplo, en la instalación de “salas de juicios orales”, pero no se sabe cuántas escuelas y facultad de derecho imparten enseñanza efectiva en el nuevo sistema. Se pretende así que quienes se incorporen al ejercicio profesional bajo la vigencia del nuevo sistema lo hagan ya dentro del esquema mental del modelo penal acusatorio.

En vista de lo anterior, en los apartados siguientes se tomarán como punto de partida el funcionamiento y las prácticas del sistema anterior, bajo la hipótesis de que éstos siguen ejerciendo una influencia importante, y cuando existan elementos pertinentes, se ofrecerán una descripción y una valoración sobre el estado del proceso de transición.

### *1. Calidad de la representación y la defensa jurídicas en el procedimiento penal*

A nivel individual, en México hay muchos buenos abogados, pero la probabilidad de encontrar alguno depende mucho de la materia en la que

---

<sup>1269</sup> La bibliografía sobre el nuevo sistema de justicia penal, sus características y funcionamiento es muy amplia también, por lo que no hacemos referencia específica a ella.



ejercen, el lugar donde viven (los mejores abogados se concentran, inevitablemente, en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey) y la capacidad para cubrir sus honorarios.

El acceso a los servicios de un buen abogado penalista<sup>1270</sup> se dificulta no sólo porque hay relativamente pocos de ellos, sino también porque los costos asociados con la justicia penal son particularmente elevados. Los penalistas, por ejemplo, requieren una infraestructura mínima que les permita satisfacer efectivamente las necesidades de sus clientes (incluyendo la presencia física en las audiencias judiciales o en los centros de reclusión). Otros costos derivan de los diversos escenarios en que tienen lugar las actuaciones penales. Por ejemplo, si en el antiguo sistema el abogado no lograba impedir que el Ministerio Público consignara el asunto ante un juez después de la llamada “averiguación previa”, los costos se incrementaban notablemente, pues la probabilidad de una condena era también muy alta (85 por ciento en el año 2000 en los juzgados estatales).<sup>1271</sup> Finalmente, las recurrentes reformas a los códigos penales para incrementar las sanciones no han contribuido a mejorar el mal desempeño de la policía y del Ministerio Público en la persecución de la delincuencia, pero ciertamente han conseguido seguir elevando los costos para inculpados y víctimas.<sup>1272</sup>

Una fuente adicional de costos puede encontrarse en el riesgo, más o menos significativo, que corren los abogados penalistas en la defensa de sus clientes. En consecuencia, muchos inculpados que requieren y merecen una buena defensa son también aquellos que representan un mayor riesgo para los abogados. Por tanto, no es sorprendente que muchos buenos abogados prefieran dejar el campo a profesionistas con credenciales cuestionables.<sup>1273</sup>

Hay varios estudios y encuestas recientes que ofrecen datos sobre la calidad de los servicios que ofrecen los abogados penalistas, incluyendo los defensores públicos (antes llamados “defensores de oficio”). En términos

---

<sup>1270</sup> Estamos pensando en abogados que se han especializado verdaderamente en este campo de la justicia, aunque podemos suponer que todavía hay muchos abogados que no lo están y que intervienen, según la necesidad, en diversas materias, incluyendo la penal.

<sup>1271</sup> Zepeda Lecuona (2004, 266).

<sup>1272</sup> Zepeda Lecuona (2004, 155 y ss.).

<sup>1273</sup> Esto significa, en la práctica, que los abogados tienen que seleccionar a sus clientes; por ejemplo, muchos no aceptarán asuntos relacionados con el narcotráfico. Este último tópico es abordado explícitamente por Meneses-Reyes (2018, 97), quien cita reportes periódicos según los cuales, en un periodo de seis años, de 52 abogados presuntamente involucrados en la defensa de narcotraficantes, un tercio había sido asesinado, 16 por ciento era investigado por lavado de dinero y otro 12 por ciento había sido secuestrado.

generales, tales estudios coinciden en que el papel del defensor en la justicia penal ha tendido a ser marginal y de baja calidad.<sup>1274</sup>

En el sistema anterior, si es que lograban hacer algo en beneficio de sus clientes, los defensores públicos tendían a representarlos de manera muy formularia y deficiente.<sup>1275</sup> Las pruebas que ofrecían generalmente se limitaban al testimonio adicional de sus representados. La verdad es que la mayoría de los defensores públicos (especialmente en el nivel estatal) se encontraban —y se encuentran todavía— sobrecargados de trabajo, de modo que no han contado con tiempo suficiente para preparar la defensa, la que implica costos adicionales y distintos a los honorarios profesionales. Sin embargo, los abogados penalistas particulares no son necesariamente mejores.<sup>1276</sup> Muchos de ellos no aprovechan los medios jurídicos básicos que tiene a su alcance la defensa,<sup>1277</sup> entre otras razones porque no están suficientemente al tanto de los derechos fundamentales de que goza su cliente. No resulta sorprendente, entonces, que en los escasos asuntos en que el inculcado es absuelto, esto ocurra más por falta de pruebas y no necesariamente a causa de una buena defensa.

Una encuesta a reclusos en varias entidades federativas, anterior a la aprobación de la reforma de 2008, confirma algunas de las deficiencias apuntadas en la defensa de los inculcados.<sup>1278</sup> En general, los reclusos piensan que no contaron con una defensa competente. El 46 por ciento consideraba que no habían sido defendidos en absoluto; 22 por ciento pensaba que su defensa había sido mínima. Sólo el 13 por ciento parecía satisfecho con sus abogados. En consecuencia, un 45 por ciento de los reclusos había cambiado de defensor una o más veces, porque éste “no había hecho nada” para defenderlos (56.1 por ciento), o simplemente porque eran “malos” abogados (10.1 por ciento).

---

<sup>1274</sup> Lawyers Committee for Human Rights (2001, 45 y ss.), Bergman *et al.* (2003), Pásara (2006).

<sup>1275</sup> Es de justicia señalar que esta generalización no es aplicable a los defensores públicos del fuero federal. El Instituto Federal de Defensoría Pública, creado en 1998 como órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, ha logrado elevar el número y la calidad del desempeño de los defensores públicos y asesores jurídicos del fuero federal, al grado de que muchos inculcados y justiciables prefieren acudir a sus servicios antes que a los de un abogado particular.

<sup>1276</sup> De acuerdo con la estimación de un abogado penalista, un 15 por ciento de los abogados penalistas es muy bueno, 30 por ciento, “muy malos”, y el resto es “promedio”.

<sup>1277</sup> Pásara (2006).

<sup>1278</sup> Bergman *et al.* (2003, 48-49, 92 y ss.). Véase también una segunda encuesta similar en Bergman *et al.* (2006).

Una encuesta más reciente a reclusos en centros federales de readaptación social, posterior a la reforma de 2008 pero anterior a su entrada plena en vigor, revela un panorama similar, en el que el derecho a la defensa no se cumple ni en la forma ni en el fondo.<sup>1279</sup> 43.7 por ciento de los entrevistados declaró no haber contado con abogado al rendir su declaración ante el Ministerio Público; 44 por ciento dijo que su abogado no les explicaba lo que estaba ocurriendo durante las audiencias; el 51 por ciento de los abogados no aconsejaba a sus clientes antes de las mismas y el 39 por ciento no explicaba sus resultados. Finalmente, en cuanto al desempeño de los abogados ante el Ministerio Público, se dijo “nada” o “muy poco” defendido el 45.7 por ciento de los internos; en el juicio, este porcentaje aumentó a 61.5 por ciento.

El 57.6 por ciento de estos reclusos tuvo más de un abogado desde la detención hasta la sentencia. Entre las razones para el cambio de un primer abogado se mencionó que el abogado “no hizo nada” (20.6 por ciento) y que era “mal abogado” (7.7 por ciento), mientras que en 6.8 por ciento de los casos el abogado se retiró, se declaró incompetente, se fue de “vacaciones” o sencillamente abandonó el asunto. Entre estos reclusos, el primer abogado defensor fue público en 63 por ciento de los casos, porcentaje que se redujo al 52.6 por ciento en el caso del segundo abogado.

En relación con estas encuestas ha sido posible hacer un análisis estadístico sofisticado de los datos que ofrecen desde el punto de vista de una comparación entre los servicios prestados por los defensores públicos y los abogados particulares en la ciudad de México.<sup>1280</sup> Algunos de los resultados confirman varias de las afirmaciones anteriores, otras, en cambio, parecen contrarias a lo dicho hasta ahora. Respecto a la primera hipótesis, el estudio citado determinó que los inculpados se confesaron culpables en un porcentaje significativamente más alto (29.4 contra 20.8 por ciento) cuando eran representados por un defensor público; esos mismos inculpados también tenían la impresión de haber estado en desventaja, por ejemplo, por haber pasado mayor tiempo detenidos en el Ministerio Público.<sup>1281</sup>

Otra diferencia significativa se encontró en la duración promedio del proceso, que fue de cinco meses para los inculpados representados por un defensor público y de 6.8 meses para los defendidos por abogado particular, lo que podría sugerir un mayor tiempo dedicado a la defensa por este último.<sup>1282</sup> Igualmente significativa resultó la diferencia en la condena pro-

<sup>1279</sup> Pérez Correa y Azaola (2012, 9).

<sup>1280</sup> Fondevila y Meneses-Reyes (2016).

<sup>1281</sup> Fondevila y Meneses-Reyes (2016, 71).

<sup>1282</sup> Fondevila y Meneses-Reyes (2016, 71).

medio recibida: 9.9 años para los representados por los defensores públicos y 12.9 para los defendidos del abogado particular.<sup>1283</sup> Sin embargo, esto último puede deberse al hecho de que los defensores públicos y los abogados penalistas particulares atienden asuntos de diversa complejidad, asignándose a estos últimos los casos más difíciles o graves.<sup>1284</sup>

Entre los resultados contraintuitivos, puede mencionarse que, si bien los reclusos representados por defensores públicos se quejaron del desempeño de éstos y un porcentaje importante señaló su percepción de que no habían hecho nada en su favor, cuando se analiza la satisfacción de los reclusos en términos de la condena recibida, se revela que la percepción de los defendidos por defensores públicos era mejor, en términos de la “justicia” o “injusticia” de la sentencia.<sup>1285</sup> Esto puede deberse, además de la diferencia en la condena promedio recibida, a la variación en las expectativas de los inculpados que se genera por el hecho de que casi siempre el defensor público es asignado por el Ministerio Público o el juez, mientras que el defensor particular es contratado libremente por el mismo inculpado.

Otra encuesta realizada a población privada de su libertad ya durante la vigencia plena del nuevo sistema acusatorio, pero que incluye a reclusos detenidos antes de la reforma de 2008 y durante el periodo de transición,<sup>1286</sup> es la *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad* (ENPOL 2016).<sup>1287</sup> La Encuesta examina todas las etapas del procedimiento penal y encuentra los mismos abusos y las mismas deficiencias identificadas en estudios anteriores, lo cual no resulta sorprendente. Sin embargo, haremos aquí referencia a varios datos de interés sobre el desempeño de los abogados defensores, tanto públicos como particulares, los cuales darán un sustento más amplio a algunas de las afirmaciones anteriormente hechas. Se hará también hincapié en las diferencias observadas entre quienes ya se encontraban sentenciados y quienes estaban todavía sujetos a proceso.

En relación con el tipo de defensa a la que tuvieron acceso, 59.2 por ciento de la población sentenciada, y 50.6 por ciento de la sujeta a proceso, contó solamente con defensor público. Los porcentajes correlativos de

<sup>1283</sup> Fondevila y Meneses-Reyes (2016, 71).

<sup>1284</sup> Fondevila y Meneses-Reyes (2016, 72).

<sup>1285</sup> Fondevila y Meneses-Reyes (2016, 73).

<sup>1286</sup> Específicamente, 52.4 por ciento de los reclusos encuestados habían sido detenidos entre 2012 y 2015; 18.4 por ciento lo habían sido en 2008 o antes, y solamente 9.4 por ciento lo fue durante 2016, año de la entrada en vigor pleno de la reforma. Véase INEGI (2017).

<sup>1287</sup> INEGI (2017). Se visitó a 338 centros penitenciarios del país a fines de 2016, y sobre una población total en reclusión de 211 mil personas se entrevistó a una muestra nacional de 64 mil 150 personas mayores de 18 años. La encuesta es representativa a nivel nacional y de entidad federativa.

quienes sólo tuvieron abogado particular fueron de 23.1 y 31.4 por ciento. En cambio, 14.6 por ciento de los sentenciados y 16.1 por ciento de los sujetos a proceso contaron tanto con defensor público como con abogado particular. Por lo que hace al nivel de satisfacción con la defensa recibida, se manifestaron satisfechos con el defensor privado 75.1 por ciento de los procesados, pero solamente 39 por ciento de los sentenciados. Por el contrario, estuvieron satisfechos con la defensa pública 42.1 por ciento de los procesados y 30.1 por ciento de los sentenciados. Que haya diferencia en la satisfacción de sentenciados y reclusos sujetos a proceso resulta comprensible, pues la sentencia condenatoria seguramente cancela las expectativas de los procesados de ser declarados inocentes. La variación tan significativa entre procesados y sentenciados defendidos por abogado particular se debe seguramente, como ya se apuntó más arriba, al nivel de expectativa más elevado de quienes seleccionan y contratan por sí mismos a su defensor.

En lo que respecta al desempeño de los defensores públicos y los abogados privados, la ENPOL 2016 revela diferencias significativas en las acciones de defensa emprendidas por unos y otros. La información se resume en el Cuadro 13.1:

Cuadro 13.1  
 ACCIONES DE DEFENSA DE DEFENSORES PÚBLICOS  
 Y ABOGADOS PRIVADOS REPORTADAS POR POBLACIÓN  
 PRIVADA DE SU LIBERTAD A NIVEL NACIONAL

<i>Acción de defensa</i>	<i>Abogado defensor</i>	
	<i>Privado</i>	<i>Público</i>
Presentó apelación	79.5	58.8
Explicó cómo se ha desarrollado su defensa	69.4	44.8
Presentó elementos para demostrar su inocencia	64.1	31.5
Llamó a comparecer a testios que apoyaran su caso	63.3	31.2
Preguntó si se hallaba en el lugar donde se cometió el delito	55.3	29.1
Refutó las pruebas en su contra	48.3	25.3
Preguntó si fue agredido físicamente para obtener su declaración	48.2	23.8
Presentó un juicio de amparo	44.7	21.4
Preguntó si fabricaron evidencia en su contra	44.1	20.6
Preguntó si fue presionado para obtener su declaración	40.9	20.5

FUENTE: ENPOL 2016 (INEGI 2017).

Como puede advertirse de la tabla anterior, los defensores privados parecen tener un mejor desempeño porcentual en todas las acciones de defensa sobre las cuales se interrogó a los reclusos; sin embargo, nada se dice sobre los resultados y, sobre todo, los porcentajes tampoco revelan que la defensa por abogados particulares sea óptima en la mayoría de los casos.

Aunque las encuestas que hemos citados son fuentes valiosas de información para aproximarnos al desempeño de los abogados penalistas, no debe perderse de vista que es una percepción sesgada e incompleta, pues se trata de percepciones subjetivas de los mismos inculpados. Desde luego otra fuente adicional de percepción podemos encontrarla en la población en general, pero su utilidad es también limitada. Por ejemplo, la *Encuesta Nacional de Justicia 2015* preguntó “¿Qué tan bien o qué tan mal piensa usted que los defensores de oficio defienden a las personas acusadas de un delito que no pueden pagar un abogado?”. Las respuestas fueron, en porcentaje: “muy bien”, 7.9; “bien”, 31.9; “ni bien ni mal” (espontánea), 36.7; “mal”, 14.3; “muy mal”, 3.6; “no sabe” o “no contesta”, 5.7. Resalta aquí el elevado porcentaje de quienes realmente no tienen elementos para juzgar (“ni bien ni mal”)<sup>1288</sup>. Por tanto, realmente hace falta un análisis y una comparación sistemáticos de *todos* los expedientes penales, es decir, no contamos con la información de los asuntos que no llegaron a juicio o que no desembocaron en una sentencia condenatoria.

En todo caso, lo que conviene resaltar en este punto son las dificultades y los obstáculos que enfrenta la función de los defensores en el nuevo proceso penal acusatorio, ya que se trata de una transición en la que persisten vicios y prácticas del sistema anterior, al mismo tiempo que surgen nuevas prácticas que solamente de manera paulatina se van consolidando. Un estudio reciente sobre la implantación de los “juicios orales” en el Estado de Morelos, basado en entrevistas a los propios operadores, ejemplifica muy bien esta problemática.<sup>1289</sup> Las bases del nuevo sistema les permiten a los defensores públicos entrevistados identificar las deficiencias del sistema anterior (opacidad, limitaciones para la aportación de pruebas, falta de contacto directo con el juzgador, por ejemplo), así como las condiciones que caracterizan al periodo de transición (persistencia de la asimetría de recursos entre el Ministerio Público y la defensoría pública, entre otras).<sup>1290</sup> Los defensores públicos perciben con claridad que la implantación del nuevo modelo de justicia penal implica una revaloración muy importante de sus

<sup>1288</sup> En cuanto a las percepciones de la población en general, Fix-Fierro *et al.* (2015, 182).

<sup>1289</sup> Cuéllar Vázquez (2017).

<sup>1290</sup> Cuéllar Vázquez (2017, 107 y ss.).

funciones y que el principio de oralidad es el que les otorga “beligerancia” para cuestionar la investigación del Ministerio Público como para presentar elementos de prueba propios que se someten de manera directa a la atención del juzgador.<sup>1291</sup> En términos generales, podría decirse que la defensoría es la institución que mayores beneficios cosecha por la introducción del nuevo sistema, pero, como ya se dijo, se requiere tiempo para que la nueva configuración del campo procesal se asiente y se consolide.<sup>1292</sup>

¿Por qué es ineficaz la defensa penal a cargo de los abogados? Las normas procesales otorgan ventajas a los inculpados (y a sus defensores) en la medida de que solamente tendrían que encontrar los puntos débiles o deficientes en las pruebas ofrecidas por el Ministerio Público; el principio “*in dubio pro reo*” y la presunción de inocencia deberían encargarse del resto, al menos en teoría. Mientras que con frecuencia es el Ministerio Público el que deliberadamente obstaculiza los esfuerzos de la defensa, en otras ocasiones el problema es de naturaleza más básica.

En el sistema penal anterior, a pesar de que la letra de los códigos consagraba principios favorables al inculpadado, el procedimiento penal mexicano estaba dirigido en realidad, desde la fase de la averiguación previa, hacia una condena, lo que afectaba las oportunidades de defensa al alcance de los inculpados. El Ministerio Público se había convertido en la figura dominante en el proceso penal,<sup>1293</sup> de modo que todo lo que hiciera, u omitiera, tenía un efecto decisivo sobre el resultado del asunto ante el juez. Esto no quiere decir, sin embargo, que el desempeño del abogado defensor fuera irrelevante. Los estudios y encuestas citados parten de la hipótesis de que un defensa competente podía conducir, si no a una absolución, sí a una condena más leve y al menos a una mejor observancia de los derechos de los inculpados y de la legalidad en su conjunto.

La reforma de 2008, como se ha señalado, cambia en teoría la constelación de poder del sistema penal, transfiriendo el poder que antes residía en el Ministerio Público al juez. Hasta el momento no sabemos con precisión cómo está funcionando este proceso de transferencia de poder, aunque contamos con alguna evidencia de que los juzgadores empiezan a entender

<sup>1291</sup> Cuéllar Vázquez (2017, 133 y ss.).

<sup>1292</sup> Otro estudio reciente que explora las percepciones de jueces, agentes del Ministerio Público y defensores públicos de varias entidades federativas en relación con el nuevo sistema de justicia penal es el de Cortés *et al.* (2017). En términos generales, las percepciones de todos estos operadores son favorables en alto grado al nuevo sistema, del cual se esperan beneficios en términos de procedimientos más breves, reducción de la corrupción, disminución de los índices delictivos, etcétera (pp. 21 y ss.).

<sup>1293</sup> Pásara (2006), Zepeda Lecuona (2004, 339 y ss.).

mejor su papel y a asumir sus nuevos poderes; que la defensoría se encuentra en un proceso de profesionalización y revaloración de su papel en la justicia penal,<sup>1294</sup> y que el Ministerio Público se halla en una posición de incertidumbre e inseguridad, motivada y agravada por la falta de profesionalización y capacitación que la introducción del nuevo modelo tendría que haber traído consigo.<sup>1295</sup> En todo caso, un sistema más público y transparente como el que promueven los “juicios orales” tiende a exponer abiertamente la capacidad o incompetencia de los distintos operadores jurídicos, lo que con el tiempo podría tener un impacto positivo en el logro de mayores niveles de calidad en su desempeño.

## 2. Acceso al sistema jurídico y confianza en la justicia

Quizá el impacto más significativo del comportamiento de los abogados es su papel como *intermediarios* entre la sociedad y el sistema de justicia. En este sentido, la relación entre abogados y jueces, por un lado, y entre abogados y clientes, por el otro, afecta de modo importante el funcionamiento del sistema de justicia y su imagen a los ojos de la opinión pública.

Los jueces, por ejemplo, se quejan de que algunos abogados tratan de ejercer presión sobre los tribunales utilizando la prensa, o interponiendo quejas administrativas contra ellos ante los órganos disciplinarios de los Poderes Judiciales. Estas tácticas producen con frecuencia buenos resultados, pues muchos jueces, sobre todo en los tribunales inferiores, se sienten intimidados y tienden a otorgar todas las peticiones que presentan estos abogados. Sin embargo, en otros casos tales tácticas pueden volverse contraproducentes. Como lo señala un abogado, si el asunto se pone “caliente”, o se politiza, el resultado es que el Ministerio Público refuerce sus intentos por lograr una condena y se creen complicaciones adicionales para una defensa exitosa.

El tipo de procedimiento escrito que predomina todavía en el sistema jurídico mexicano ha fomentado lo que los abogados angloamericanos conocen (y rechazan tajantemente) como “comunicaciones *ex parte*”, es decir, comunicaciones entre una de las partes y el juez sin presencia de la contraparte y su abogado. En el medio jurídico mexicano esta práctica inveterada se conoce como “alegato de oreja” o “alegato de oídas”.<sup>1296</sup> Los abogados

<sup>1294</sup> Véanse Fix-Fierro y Suárez Ávila (2015) y Suárez Ávila y Fix-Fierro (2018).

<sup>1295</sup> Véanse algunos de los testimonios de agentes del Ministerio Público recogidos en Bigné Guerra (2014).

<sup>1296</sup> Héctor Fix-Zamudio, quien fue secretario de un Juzgado de Distrito a fines de los años cincuenta, refiere que los abogados estaban habituados al “alegato de oreja”, pero que el



no sólo se apoyan en la presentación de promociones escritas, sino que buscan, y casi siempre logran, una entrevista personal con el juez. Desde el punto de vista del abogado, estas entrevistas tienen varios objetivos. Primero, les permite darse cuenta “con quién están tratando”. Segundo, también pueden percibir si el juez ya está familiarizado con el asunto, al tiempo que le hacen saber la importancia o la complejidad particular del mismo.<sup>1297</sup> Y tercero, pueden tratar de averiguar hacia dónde se inclinará el juez en su resolución, dándoles una oportunidad adicional de ajustar sus estrategias. De paso, les permite transmitir a sus clientes una percepción sobre la importancia de las relaciones y el grado de influencia con que cuentan ante los operadores de la justicia, lo que puede traducirse también en honorarios más elevados.<sup>1298</sup> Por otro lado, muchos jueces piensan que esta práctica es muy conveniente e incluso necesaria, porque los escritos son “fríos”, formularios y formalistas, y no permiten el contacto directo y personal entre el juez y las partes para conocer de manera cercana el contexto y la problemática real de los asuntos.

En general, ni los abogados ni los juzgadores consideran problemática esta práctica en tanto ambas partes tengan acceso al mismo “derecho” —lo cual es de dudarse— y haya confianza en que el juez las tratará de manera imparcial y justa. Sin embargo, otros jueces la rechazan, porque se sienten presionados y temen la posibilidad de un enfrentamiento personal con los litigantes.

---

nuevo titular del juzgado donde laboraba rechazaba con cortesía dicha práctica, diciéndoles a los abogados que, “debido al gran número de asuntos que estaban en trámite, el expediente de su interés sólo podría estudiarlo y resolverlo varios meses después, por lo que era imposible que conservara sus alegatos en la memoria”. Por lo mismo, les recomendaba “redactar un memorándum breve, a lo sumo de tres o cuatro páginas, con el resumen de sus principales razonamientos, para agregarlo al expediente respectivo y tenerlo a la vista cuando estuviera en posibilidad de dictar la resolución pertinente” (Fix-Zamudio 2016, 67-68). Podemos imaginar perfectamente que los abogados nunca han quedado satisfechos con ese razonable consejo. Sobre el funcionamiento actual de esta práctica véase Elizondo Mayer-Serra y Magaloni (2015, 1013 y ss.).

<sup>1297</sup> Dado lo voluminosos que son por lo común los expedientes, será raro que el juzgador esté familiarizado con todos sus detalles. Son habitualmente los secretarios quienes conocen con precisión lo actuado en un proceso y partir de ese conocimiento redactan el proyecto de resolución, bajo la dirección y la responsabilidad del juez.

<sup>1298</sup> En relación con este tema, la *Encuesta Nacional de Justicia 2015* preguntó lo siguiente: “¿Considera usted indispensable o no que un abogado conozca al juez o magistrado para ganar un asunto?”. Las respuestas, en porcentaje: “sí”, 27.8; “en parte” (espontánea), 36.1; “no”, 18.6; “depende” (espontánea), 11.9; “no sabe” o “no contestó”, 5.6. Una mayoría amplia (65.9 por ciento) parece considerar entonces que las relaciones personales del abogado con el juzgador son indispensables o muy importantes para ganar un juicio.

Obviamente, el problema de las comunicaciones *ex parte* es que no se encuentran reguladas en la ley, sino que dependen de la discrecionalidad de cada juez en lo individual, así como de los usos y costumbres no escritos del sistema de justicia. Y no sólo crean oportunidades para un arreglo ilegal, que no es posible excluir del todo, por más confianza que se tenga en los jueces, sino que también dan ocasión a la generación de simpatía o aversión personales que pueden afectar negativamente el procedimiento.

Los “alegatos de oreja” ya se encuentran prohibidos expresamente en la materia penal, conforme a la reforma de 2008. De acuerdo con la fracción VI del apartado A del artículo 20 de la Constitución, “[n]ingún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución”.<sup>1299</sup> Sin embargo, la práctica sigue siendo habitual en todas las demás ramas y niveles de la justicia, incluyendo la Suprema Corte de Justicia. Al respecto van en aumento las voces que critican esta inveterada costumbre como incompatible como una justicia verdaderamente imparcial, democrática y legítima, sin dejar de reconocer, por otro lado, que también resulta esencial encontrar la forma de que los justiciables sean escuchados por los juzgadores.<sup>1300</sup> Que los inculpados sean escuchados de manera directa y personal por los jueces en los procesos penales ha sido precisamente uno de los argumentos en favor de los llamados “juicios orales”.

Tampoco parece problemática, a primera vista, la llamada “suplencia de la deficiencia de la queja” en el juicio de amparo, es decir, que el juzgador corregirá y completará las promociones de los abogados si ello favorece al cliente de éstos cuando se trata de la parte más débil (así, por ejemplo, el inculpadado o la víctima en los asuntos penales, el trabajador en los laborales, o los ejidatarios y comuneros en materia agraria).<sup>1301</sup> La suplencia se concede inclusive si no es solicitada, implícita o explícitamente, por los liti-

---

<sup>1299</sup> La sanción a la violación de esta prohibición se encuentra en la posibilidad de obtener amparo cuando ello ha trascendido a las defensas del quejoso. De acuerdo con la fracción VII del apartado B del artículo 173 de la nueva Ley de Amparo (2013), las leyes del procedimiento en materia penal se considerarán violadas con trascendencia a las defensas del quejoso cuando el “órgano jurisdiccional reciba a una de las partes para tratar el asunto sujeto a proceso sin la presencia de la otra, salvo las excepciones previstas por la legislación procedimental aplicable”.

<sup>1300</sup> Elizondo Mayer-Serra y Magaloni (2015). Véase también Tortolero Cervantes (2016).

<sup>1301</sup> Véase, por ejemplo, el artículo 79 de la nueva Ley de Amparo (2013). Hay otros supuestos de aplicación de la suplencia de la queja, aunque no se trate de favorecer a la parte más débil.

gantes. Los tribunales de amparo revisarán plenamente un asunto (primero el fondo y luego los aspectos formales) antes de entrar en los agravios específicos que alegan las partes. Los jueces piensan que la suplencia les ofrece la oportunidad de ir más allá de una definición estrecha de su papel para poder “hacer justicia” realmente. De hecho, están dispuestos a “darles una mano” a los abogados, pero eso precisamente es lo que fomenta la pereza, la mediocridad y la irresponsabilidad entre los menos competentes de ellos. De acuerdo con un abogado entrevistado, los jueces estarían dispuestos a examinar nuevos problemas e ideas jurídicas si los abogados las plantearan, pero ello ocurre rara vez.<sup>1302</sup>

La relación entre jueces y abogados tiene también otras aristas de bastante complejidad. ¿Cómo pueden los juzgadores lidiar con abogados que recurren a prácticas poco profesionales, cuando no francamente ilegales, en los litigios? Los códigos procesales, por ejemplo, conceden a los jueces algunas herramientas (multas, cargos penales) para vigilar y controlar el comportamiento de los abogados, pero no son usadas en la práctica.<sup>1303</sup> Los abogados son muy rara vez denunciados y condenados penalmente por la comisión de delitos relacionados con su ejercicio profesional, y más raro aún es que se les retire la cédula profesional. No son responsables ante nadie y no hay prácticamente ninguna defensa ante el sistema de justicia contra un abogado desleal, negligente o deshonesto.

En la relación con los clientes, hemos señalado que, sin gozar de un monopolio legal, los abogados tienen la llave de acceso de los ciudadanos al sistema de justicia en todos sus aspectos, y sabemos los costos y dificultades asociadas con el recurso a la asesoría jurídica profesional. La política del Estado de ofrecer dicha asesoría a través de organismos públicos, como las procuradurías que se han establecido en diversas materias (agraria, laboral,

---

<sup>1302</sup> Véase, por ejemplo, la crítica de Cossío Díaz (2006, 309): “Me atrevo a decir que los abogados, en la parte que se refiere a los litigantes, tampoco están siendo capaces de ver más allá de la instrumentalidad del asunto concreto que tienen que representar en un proceso. No son capaces de construir un concepto de violación que vaya un poco más allá de la pretensión de su cliente... Esta pobreza de los planteamientos produce, por su carácter puramente conceptual, una depreciación de las condiciones institucionales de la operación del derecho, precisamente esas que sirven como hábitat de los abogados”. La situación ha comenzado a cambiar gracias a la actividad de organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas que promueven el llamado “litigio estratégico” en materia de derechos humanos. Véase Fix-Fierro *et al.* (2018, 123 y ss.), con ulteriores referencias.

<sup>1303</sup> Véanse, por ejemplo, los artículos 236 y siguientes de la nueva Ley de Amparo (2013). El Código Federal de Procedimientos Civiles y el Código Nacional de Procedimientos Penales contienen algunas disposiciones genéricas que otorgan facultades a los jueces para mantener la disciplina en el desarrollo de los procedimientos, pero no facultades más específicas sobre la disciplina profesional de los abogados.

del consumidor, etcétera) y las defensorías públicas, es muy importante pero insuficiente. Subsiste entonces la necesidad de acceso de los ciudadanos a los servicios de abogados o litigantes particulares, y en este caso el problema más significativo es que los justiciables se encuentran casi por completo a merced de sus abogados, quienes ejercen un nivel muy alto de control sobre todos los aspectos del asunto, simplemente porque no hay disciplina efectiva sobre su comportamiento profesional.

Si el abogado pertenece a un colegio de abogados que cuenta con un código de ética, es posible que sea sometido a un procedimiento disciplinario que culmine en alguna sanción o incluso en la expulsión. Si bien ello puede acarrearle algunos costos profesionales, no le impide continuar en el ejercicio profesional. Igualmente ineficaz sería la posibilidad de recurrir al arbitraje ofrecido por un colegio para dilucidar alguna cuestión de responsabilidad profesional, si no están de acuerdo ambas partes en realizarlo, para no hablar ya de las dificultades de acudir a un abogado para exigir responsabilidades a otro miembro del gremio.

Por todo lo anterior, no es de sorprender, entonces, que los ciudadanos tengan muy escasa estima por los abogados.<sup>1304</sup> De acuerdo con una encuesta realizada en la ciudad de México en 1996, los abogados eran considerados como deshonestos o muy deshonestos por la mayoría de los entrevistados.<sup>1305</sup> Su opinión sobre la honestidad de jueces era un poco mejor si habían tenido contacto con el sistema de justicia (un 7 por ciento de los entrevistados) en comparación con quienes no lo habían tenido, pero peor en cuanto a la honestidad de los abogados, así como en cuanto a la duración y costos de los procedimientos. En las respuestas se menciona a los abogados como uno de los principales problemas que los ciudadanos tienen que enfrentar cuando se ven envueltos en una controversia jurídica.<sup>1306</sup>

Más aún, los abogados ocupan una posición clave respecto de los niveles de corrupción, reales o percibidos, en la justicia. Muchos abogados crean una (falsa) imagen de corrupción en el sistema judicial. Con frecuencia piden a sus clientes dinero para darlo a jueces, agentes del Ministerio Público

---

<sup>1304</sup> Esto se revela en los numerosos chistes y bromas que circulan en relación con los abogados, los cuales tienden a resaltar su deshonestidad, su disposición a hacer trampas y su voracidad por el dinero. En cambio, son escasos los chistes sobre juzgadores dada la falta de contacto de la población con estos operadores. Los chistes de abogados son un fenómeno muy difundido en otros países y, como demuestra el profesor Marc Galanter, se trata de un asunto bastante serio. Véase Galanter (2005).

<sup>1305</sup> Covarrubias y Asociados (1996).

<sup>1306</sup> Remitimos también a las preguntas sobre abogados en la *Encuesta Nacional de Justicia 2015* citadas en el primer apartado de este ensayo.

y otros funcionarios,<sup>1307</sup> pero el dinero irá por lo común a su propio bolsillo. También es cierto, por otra parte, que muchos clientes buscan abogados sin escrúpulos bajo la creencia, también falsa, de que eso es mejor garantía de éxito.

Si bien muchos tribunales y ramas jurisdiccionales se encuentran virtualmente libres de corrupción (especialmente a nivel federal), lo cierto es que mientras menor sea el nivel institucional, tanto mayor será el grado de corrupción en el sistema de justicia penal. Esto significa que la posibilidad de corregir abusos vendrá, si acaso, al final de todo el proceso. Sin embargo, la corrupción es mucho menos eficaz de lo que se supone. Como lo señala un abogado: en muchos casos el dinero no puede comprar “justicia”; a lo más, ofrece la oportunidad de ser escuchado. En las condiciones actuales, los abogados ya no pueden confiar solamente en la corrupción y no hacer nada más.

En síntesis: aunque no es posible medir con precisión cuál es el efecto de la intermediación de los abogados ante el sistema de justicia respecto de la falta general de confianza en éste, el hecho de que los ciudadanos no tengan contacto directo con los juzgadores es un factor generador relevante, si bien hay que tomar en cuenta que la desconfianza hacia la autoridad pública en nuestro país es un fenómeno generalizado que se extiende también a las autoridades jurisdiccionales.<sup>1308</sup>

#### IV. CONCLUSIÓN: UNA AGENDA MÍNIMA PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA REFORMA

El papel y la función de los abogados es la de intermediarios entre el sistema de justicia y la sociedad. Los abogados pueden facilitar u obstruir el acceso al sistema de justicia. Ellos traducen las expectativas sociales en conceptos y argumentos jurídicos que puedan ser procesados por los tribunales. Y sus esfuerzos tendrán profundas consecuencias no sólo respecto de las probabilidades que tengan sus clientes de recibir una indemnización o recuperar su libertad, sino también del nivel de confianza que la sociedad está dispuesta a conceder a las instituciones mismas de la justicia.

En éste y el anterior capítulo se ha ofrecido una descripción fragmentaria de la educación y la profesión jurídicas en México, así como de algunos

---

<sup>1307</sup> En una de las encuestas ya citadas, un 20 por ciento de los reclusos entrevistados dijo que sus abogados les habían pedido dinero para darlo al Ministerio Público y al juez. Bergman *et al.* (2003, 94).

<sup>1308</sup> Véanse las percepciones de la población sobre jueces y magistrados en la *Encuesta Nacional de Justicia 2015* en Fix-Fierro *et al.* (2015, cap. 4).

aspectos del desempeño de los abogados en relación con la administración de justicia, especialmente en su rama penal. Pero se requiere mucha más investigación para tener un cuadro y unos datos más precisos respecto de las distintas áreas del derecho, de las etapas procesales, de las diferentes ramas jurisdiccionales y de los diversos grupos de abogados que intervienen en ellas. Solamente un estudio bien diseñado puede generar información confiable sobre la extensión y gravedad de ciertos problemas. Sin duda, no sólo será necesario interrogar a los jueces y a los abogados mismos, sino también a los clientes y a los demás integrantes de la sociedad.

Lo anterior resulta indispensable si las ideas sobre la reforma judicial que se estudian y se discuten en la actualidad, además de las que ya se han aprobado y se encuentran en proceso de realización, como los “juicios orales”, han de tener alguna oportunidad de éxito. Sin embargo, ya no se trata ahora solamente de promover cambios en el sistema de justicia que tengan un impacto marginal en el mejoramiento del ejercicio profesional, sino de modificar de manera general las condiciones en que dicho ejercicio se produce. Hemos podido observar en este trabajo las principales áreas hacia las que pueden dirigirse en el futuro próximo los esfuerzos y las estrategias de reforma de la educación y la profesión jurídicas: acceso a la profesión, acceso a los servicios jurídicos, y responsabilidad profesional

En primer lugar, es preciso seguir trabajando en el mejoramiento y la actualización de la enseñanza del derecho. Hemos visto en un ensayo anterior que existe un “mercado” —conformado principalmente por instituciones de educación privadas— de la formación jurídica, el cual reacciona con cierta rapidez a las necesidades y demandas del ejercicio profesional.<sup>1309</sup> Así, por ejemplo, de los programas de posgrado en derecho a que hemos hecho referencia, 121 (uno de doctorado, 19 de especialidad y 101 de maestría) incluyen en su denominación una referencia explícita a los “juicios orales” o al sistema penal acusatorio. Sin embargo, estos programas y las instituciones que los imparten son tan diversos y heterogéneos que la posibilidad de regular formalmente su contenido y sus resultados parece muy remota y difícil. Más prometedor parecería una regulación indirecta a través del control de la puerta del acceso y la permanencia en el ejercicio profesional.

La necesidad de revisar los requisitos para tener acceso a la profesión jurídica como abogado postulante parece haberse convertido en una necesidad indiscutible. Si los jueces, notarios, agentes del Ministerio Público, incluso los académicos, tienen que satisfacer requisitos cada vez más exigentes para desempeñar una función especializada en el sistema jurídico, a

<sup>1309</sup> Véase el capítulo XII en este volumen.

través, por ejemplo, de los concursos de oposición, ¿por qué los abogados litigantes no? No hay razón convincente para no introducirlos en forma de capacitación práctica controlada y de un examen que puede ser aplicado conjuntamente por los tribunales y la barra organizada. Este paso ya se ha dado al menos con la nueva regulación de la defensoría pública, como parte de la reforma penal de 2008.

Sin embargo, el establecimiento de estos requisitos para el ejercicio profesional tiende a conducir a la creación de un monopolio virtual de los abogados sobre la asesoría jurídica y a elevar el costo de sus servicios, lo cual tiene que ser compensado por medidas que hagan el acceso a sus servicios menos costoso y más equitativo. Por ejemplo, es posible reglamentar estrictamente los honorarios mediante disposiciones legislativas adecuadas, como sucede en algunos países europeos, pero esto creará automáticamente el problema del cumplimiento de tales disposiciones. Finalmente, también es necesario establecer mecanismos efectivos para vigilar la ética de los abogados y proteger los intereses de sus clientes.

Las soluciones relevantes han sido objeto de recurrentes discusiones. Por ejemplo, se ha propuesto la afiliación obligatoria a los colegios profesionales como medio para controlar el comportamiento ético de los abogados. Desde los años treinta, la Barra Mexicana Colegio de Abogados ha debatido esta cuestión en varias ocasiones, en las cuales no se ha llegado a una conclusión definitiva, e incluso los numerosos abogados que han estado de acuerdo con la afiliación obligatoria opinan que no será una panacea para las deficiencias del ejercicio profesional.<sup>1310</sup> El clima de opinión profesional parece inclinarse cada vez más hacia algún sistema de colegiación y certificación obligatorias de los abogados e incluso se han presentado ya varias iniciativas al Congreso de la Unión en este sentido, las que, sin embargo, han despertado resistencias en el gremio jurídico y en otros que podrían verse afectados.<sup>1311</sup> Mientras se adopta alguna solución en este tema, no hay duda de que es positivo que la abogacía mexicana continúe sus esfuerzos por construir organizaciones más fuertes y representativas. Así, a principios

---

<sup>1310</sup> Barra Mexicana Colegio de Abogados (2002, 61-65, 78).

<sup>1311</sup> Las iniciativas más recientes se presentaron al Senado por senadores de varios partidos en febrero de 2014. La primera contiene la propuesta de reforma de los artículos 5º, 28 y 73 de la Constitución, mientras que la segunda contiene un proyecto de Ley General del Ejercicio Profesional Sujeto a Colegiación y Certificación Obligatorias (ambas iniciativas están consultables en la página Web de la Barra Mexicana Colegio de Abogados). Ante la resistencia que este último proyecto ha despertado en otros gremios profesionales, se elaboró un anteproyecto de Ley General de la Abogacía Mexicana (2015) que no ha sido presentado todavía al Congreso como iniciativa formal.

de 2018, tres de los colegios profesionales más importantes de los abogados —la Barra Mexicana, el Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México y la Asociación Nacional de Abogados de Empresa— acordaron la creación del Consejo General de la Abogacía Mexicana, siguiendo probablemente el modelo del Consejo General de la Abogacía Española, la cual es una corporación de derecho público que agrupa a los 83 colegios de abogados que existen en ese país.<sup>1312</sup> Sin embargo, sin una mayor intervención del Estado en apoyo a estas iniciativas, resulta difícil prever cuál sea el éxito que puedan lograr.

Ciertamente, la afiliación obligatoria no es el único medio para hacer más transparente y responsable la actuación de los abogados. Existen otras posibilidades que permanecen inexploradas. Pero el requisito esencial de cualquier mecanismo que se pueda proponer es el respeto efectivo de los intereses y derechos de los clientes y representados de los abogados, ya sea a través de una jurisdicción disciplinaria especial, el arbitraje obligatorio o algún otro mecanismo de solución de controversias.

No existe todavía una discusión amplia o suficiente sobre cómo reglamentar la educación jurídica y el acceso a la profesión. Mucho dependerá de un mejor diagnóstico. Sin embargo, el factor decisivo es un debate abierto y público sobre el papel de los abogados en la administración de justicia en México, un debate que apenas se está iniciando, pero que ya comienza a rendir algunos frutos.

---

<sup>1312</sup> Véase *La Barra*, México, núm. 104, diciembre de 2017-abril de 2018, p. 44, así como la información disponible sobre el Consejo General de la Abogacía Española en <www.abogacia.es>, visitada el 22 de enero de 2019.



## CAPÍTULO XIV

### LOS JURISTAS ACADÉMICOS DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM Y LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LAS NUEVAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS\*

...whenever the state is discredited or weak, the absence of strong and prestigious legislative and judicial organs creates a vacuum that is filled by jurists, legal doctrine and professors of law. Jurists, although sometimes indispensable, are not really popular with autocrats, because one never knows what conclusions they may draw in their pedantic, obscure and over-subtle volumes.

R. C. VAN CAENEGEM\*\*

Yet it must be remembered that despite their preoccupation with the problems of their own time and place, the great doctors were still and always academics. Their prestige and authority did not depend on their social status or their tie with political leadership but on their mastery of a bulky literature.

John P. DAWSON\*\*\*

---

\* Las sucesivas versiones de este ensayo se han beneficiado de los comentarios de Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Óscar Cruz Barney, Héctor Fix-Zamudio, Mónica González Contró, Sergio López Ayllón, Jacqueline Martínez Uriarte, Jorge Madrazo, Mario Melgar, Rogelio Pérez Perdomo, Ricardo Pozas Horcasitas, Pedro Salazar Ugarte, José Luis Soberanes, Elisa Speckman, Alberto Abad Suárez Ávila y Diego Valadés.

\*\* “Siempre que el Estado está desacreditado o es débil, la ausencia de órganos legislativos y judiciales prestigiados y fuertes crea un vacío que es llenado por los juristas, la doctrina jurídica y los profesores de derecho”. “Aunque en ocasiones son indispensables, los juristas no son realmente populares con los autócratas, porque nunca se sabe qué conclusiones puedan sacar en sus volúmenes pedantes, oscuros y sutiles en exceso”. Caenegem (2002, 93, 156; traducción de HFF).

\*\*\* “Sin embargo hay que recordar que a pesar de su preocupación por los problemas de su propio tiempo y lugar, los grandes doctores eran todavía y siempre fueron académicos.

Los hombres que han hecho un estudio especial de las leyes, han sacado de esos trabajos hábitos de orden, un cierto apego a las formas, una especie de amor instintivo por el encadenamiento regular de las ideas, que les hacen naturalmente opuestos al espíritu revolucionario y a las pasiones irreflexivas de la democracia

Alexis de TOCQUEVILLE\*\*\*\*

## I. INTRODUCCIÓN

México nace a la vida independiente como un país “moderno”, en el sentido de que los elementos centrales de su vida institucional, económica y social tienen como referentes —cierto es que con muchos matices— los ejes principales de las sociedades modernas que se fueron construyendo en Europa desde los últimos siglos de la Edad Media: el Estado, el mercado y el individuo.<sup>1313</sup> Sin embargo, al consumarse la Independencia, las elites del país, o una parte de ellas, consideraron incompleta esta “modernidad”, por lo que emprendieron una especie de “fuga hacia adelante”, con el propósito de imitar y tratar de alcanzar los niveles de progreso que presentaban las naciones más adelantadas de su época, al mismo tiempo que intentaban preservar una identidad “nacional” todavía muy incierta y desdibujada.<sup>1314</sup> En este proceso histórico, el derecho desempeña un papel central en la construcción de la modernidad, pues es primeramente en las diversas constituciones y en las leyes donde se “inventa” y se diseña el país que se desea alcanzar.<sup>1315</sup> Sin negar la influencia de la historia y de la cultura, puede afirmarse entonces que México es, en

---

Su prestigio y autoridad no dependía de su estatus social ni de su vínculo con la dirigencia política, sino de su dominio de una voluminosa bibliografía”. Dawson (1968, 143; traducción de HFF).

\*\*\*\* Tocqueville (1980, I, 248).

<sup>1313</sup> Sobre las coordenadas de la modernidad en las colonias españolas en el periodo alrededor de las guerras de independencia, véase Guerra (2010, especialmente 55 y ss.).

<sup>1314</sup> Octavio Paz subraya que los liberales de la época de la Reforma creen necesario, como único medio para consumir la Independencia, realizar una triple negación: la de la herencia española, la del pasado indígena, y la del catolicismo que conciliaba a ambos en una síntesis superior. Paz (1980, 113-114).

<sup>1315</sup> López Ayllón (1997a, cap. V). Octavio Paz insiste también en la naturaleza “inventada” de las nuevas repúblicas hispanoamericanas (Paz, 1980, 110). Un espléndido panorama del desarrollo del derecho y de su contribución a la construcción del Estado nacional mexicano puede encontrarse en García Ramírez (2010).

buena medida, una construcción del derecho y los juristas, un hijo legítimo de la cultura jurídica occidental, y en particular, del ideario jurídico de la Ilustración y las revoluciones del siglo XVIII.<sup>1316</sup>

La brecha que separa el país “legal” del país “real” —separación que, por cierto, existe en todas las sociedades— ha sido especialmente aguda entre nosotros, porque es constitutiva de la nacionalidad misma. Además de considerarla como signo de nuestro atraso congénito, podríamos verla también como un ejercicio de ceguera o ingenuidad políticas, o incluso como una mentira más o menos abierta para “vestir a la moderna las supervivencias del sistema colonial”.<sup>1317</sup> Pero a la distancia puede percibirse que también ha servido como una poderosa palanca de cambio, en virtud de la cual la “irrealidad” de las leyes de ayer se ha ido convirtiendo paulatinamente en la “realidad” social de hoy: así surgen y se consolidan, no sin grandes luchas ni retrocesos, el sistema republicano y representativo, el federalismo, la separación de la Iglesia y el Estado, la democracia, los derechos humanos, etcétera, que fueron todos plasmados, inicialmente, en unas leyes que poco o ningún sustento encontraban en el contexto social vigente en su momento.

El papel central del derecho y los juristas en la construcción del Estado moderno no es característica exclusiva de nuestro país. Podríamos alegar también que los Estados Unidos de América son producto de la Constitución federal de 1787, un documento elaborado e interpretado por juristas que logró unificar lo que, en la realidad, eran trece países distintos.<sup>1318</sup> Pero podemos ir más allá y generalizar aún más el argumento, para afirmar que la autonomía colectiva y la ideología profesional de los juristas modernos está inextricablemente ligada a su participación en proyectos políticos que forman parte de lo que puede denominarse el “liberalismo político”, es decir, la construcción de un Estado moderado, la garantía de derechos civiles y políticos a los individuos, y la existencia de una sociedad civil independiente.<sup>1319</sup> Ciertamente, esta afinidad entre la acción política de los abo-

---

<sup>1316</sup> Sobre los elementos centrales de la cultura jurídica occidental y las grandes revoluciones que la han ido conformando a partir del siglo XI europeo, incluyendo las revoluciones norteamericana y francesa de fines del siglo XVIII, véase Berman (1983).

<sup>1317</sup> Paz (1980, 110).

<sup>1318</sup> Véase, por ejemplo, las clásicas observaciones de Alexis de Tocqueville sobre la Constitución federal de los Estados Unidos y sobre las características que le habían permitido crear un gobierno federal vigoroso frente a los gobiernos particulares de los Estados, así como sobre el papel de los “legistas” (hombres de leyes), el espíritu legalista y los tribunales como elementos moderadores de la democracia y el gobierno popular. Véase Tocqueville (1980, I, 144 y ss., y 247 y ss., respectivamente).

<sup>1319</sup> Este es el argumento central de Terence C. Halliday y Lucien Karpik. Véase Halliday y Karpik (1997b, 15 y ss.) y Halliday, Karpik y Feeley (2007b).

gados y el liberalismo político no significa que este grupo profesional haya luchado en todo tiempo y lugar a favor de esas causas, o que lo haya hecho por razones desinteresadas.<sup>1320</sup>

Este ensayo se inspira en este argumento general. Su propósito particular es el de examinar el papel que han desempeñado los juristas académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (en adelante IJJ-UNAM y UNAM, respectivamente) en la construcción y reforma de las nuevas instituciones jurídicas mexicanas a partir de los años ochenta del siglo XX, es decir, en el México de la transición democrática. Más específicamente, se argumentará que el estudio riguroso y el conocimiento comparado de varias instituciones relacionadas con la justicia y los derechos humanos por parte de estos juristas, así como su independencia política e intelectual, contribuyeron a legitimar a varios de ellos para tener una participación destacada en la modernización de algunas instituciones del derecho mexicano,<sup>1321</sup> el cual había entrado en una nueva y fructífera etapa de apertura y aceptación de influencias externas desde fines de los años setenta.<sup>1322</sup> Por supuesto, no se pretende asegurar que su vinculación al IJJ-UNAM haya sido el único factor en esa participación, y ni siquiera que fuera el factor determinante, pues hay numerosos elementos del contexto social y político que la hicieron posible, pero sí se puede afirmar que la presencia de una “ideología jurídica” compartida, los lazos generacionales, así como el creciente prestigio de este centro académico, contribuyeron a reforzar la autoridad intelectual y moral de aquellos de sus integrantes que fueron y han sido convocados a ejercer funciones públicas o que han intervenido de otro modo en proyectos de reforma y modernización institucionales. Se trata de un papel similar al que desempeñaron los profesores de la antigua Escuela Nacional de Jurisprudencia de la UNAM en los años treinta y cuarenta del siglo XX, con la diferencia de que en este último caso no se trataba, en su mayoría, de académicos de tiempo comple-

---

<sup>1320</sup> El análisis de diversas experiencias históricas muestra que las condiciones en que esto resulta posible son específicas y limitadas. Así, por ejemplo, los abogados alemanes habían sido fuertes aliados del liberalismo político y habían tenido un papel destacado en la construcción del Estado de derecho (*Rechtsstaat*) desde el siglo XIX. Sin embargo, a la llegada del nacionalsocialismo en 1933 no fueron capaces de oponerle una resistencia significativa, debido en parte a que sus estructuras y organizaciones profesionales habían sido incapaces de resolver muchos de los conflictos y tensiones, incluidos los de carácter económico, que les habían afectado durante las primeras décadas del siglo XX. Véase Ledford (1997).

<sup>1321</sup> Véase Dezalay y Garth (2006). Estos autores atribuyen la influencia de los juristas académicos del IJJ-UNAM al estudio del “derecho puro”, es decir, a una visión más técnica, abierta e internacional del orden jurídico.

<sup>1322</sup> López Ayllón (1997a).

to, sino de juristas que participaban en una diversidad de tareas profesionales, incluyendo la vida pública y la académica.<sup>1323</sup>

Este ensayo tiene el propósito de hacer también una contribución al “estudio social” de los juristas académicos, que es, hasta ahora, el grupo de juristas que, a pesar de su importancia para el derecho e incluso para la sociedad, menos ha sido estudiado por la sociología y la historia del derecho, lo cual resulta sorprendente si consideramos la importancia de los conocimientos doctrinales en la tradición jurídica romanista.<sup>1324</sup> Por supuesto, no se habla del examen de la obra de algunos juristas académicos especialmente importantes, sino del estudio de estos juristas como *grupo*, pues ello puede contribuir a la comprensión de las condiciones de producción y difusión del conocimiento jurídico en una sociedad determinada.<sup>1325</sup>

La definición de quiénes son “juristas académicos” no es evidente. Las definiciones pueden ser diversas, pero, para fines de este estudio, conviene adoptar una definición contemporánea y amplia, que incluya a quienes la sociedad, y —podría agregarse— sus pares, atribuyen un conocimiento más elevado del derecho, el cual se publica haciendo explícitos el fundamento o la fuente de ese conocimiento.<sup>1326</sup> Por supuesto, en nuestra tradición jurídica este conocimiento tiende a adquirirse y elaborarse en las universidades por personas que se dedican a esta actividad de tiempo completo, aunque debemos recordar que esta posibilidad es bastante reciente en nuestro país. Así, pues, consideraremos como juristas académicos a quienes se dedican esencialmente a las tareas universitarias de estudio y elaboración de conocimiento jurídico para fines de su publicación y difusión social (incluyendo la docencia), y aunque lleguen a desempeñar transitoriamente otras funciones profesionales o públicas, no pierdan el vínculo con la elaboración intelectual del derecho. Consideraremos igualmente que el desempeño de tales funciones “externas” a la universidad no resulta sólo una cuestión de interés o vocación personales, ni tampoco meramente una expresión de las tendencias intrínsecas al papel del intelec-

<sup>1323</sup> Véase García Ramírez (2011).

<sup>1324</sup> Pérez Perdomo (2009, 70). Véase el apartado II. 2., *infra*.

<sup>1325</sup> Pérez Perdomo (2009).

<sup>1326</sup> Esta definición en Pérez Perdomo (2009, 68). Véase también Pérez Perdomo (2011, 36, 38; 2014), donde define a los juristas académicos como “intelectuales con un saber superior en el derecho”, es decir, los profesores de derecho y autores de obras jurídicas. Una definición diversa es la de Edmundo Fuenzalida, quien incluye entre los *legal scholars*, o juristas teóricos, solamente a quienes cultivan las disciplinas de la historia, la filosofía, la sociología, la antropología, así como la introducción al derecho, a través de la docencia, los escritos y la investigación, es decir, las ciencias jurídicas “básicas”. Véase Fuenzalida Faivovich (2009).

tual moderno o “comprometido”,<sup>1327</sup> sino, bajo determinadas condiciones (como la pérdida de legitimidad del Estado), producto de una expectativa social y de una necesidad política. Más todavía, a cierto nivel de complejidad del orden jurídico, la construcción intelectual del derecho se vuelve una necesidad para el funcionamiento de las mismas instituciones. En este sentido, los juristas académicos conforman un punto específico de vinculación de la “doble escritura” del derecho: la de la norma y la de su explicación en el plano de la ciencia jurídica, que es uno de los factores de los cuales depende su eficacia.<sup>1328</sup>

Las consideraciones anteriores resultan bien ejemplificadas por los juristas académicos del IJ-UNAM. Su estudio se justifica no sólo por razones de memoria o celebración institucional, sino porque su acción colectiva, como sugiere Pérez Perdomo, es parte del panorama del funcionamiento del derecho en una sociedad determinada, es decir, la mexicana en las décadas más recientes. Por supuesto, esta investigación constituye apenas un primer acercamiento al tema desde una perspectiva socio-jurídica.<sup>1329</sup> Hemos dejado fuera muchos temas de interés, como los orígenes socioeconómicos y culturales de los juristas académicos, su formación profesional e intelectual, sus vínculos generacionales, su ideología particular, las instituciones en que laboran, así como el impacto y la influencia de sus actividades en la cultura jurídica general.<sup>1330</sup> Por ello, una investigación como la presente que debe dar lugar a nuevos y más amplios estudios sobre el papel profesional y social de los juristas académicos en nuestro país, tanto en la historia, incluyendo la época de la Colonia, como en la época contemporánea.<sup>1331</sup>

El ensayo se compone de cinco apartados. En el primer apartado (II., *infra*) se desarrolla la idea, puesta en evidencia en numerosos ejemplos his-

---

<sup>1327</sup> Camp (1988, 54 y ss.): en la medida en que el intelectual busca la verdad, o una verdad, y lucha por lograr su reconocimiento social, es fácil que sienta el deseo de “controlar la dirección de la sociedad” en un sentido político directo.

<sup>1328</sup> Debo esta valiosa observación a Ricardo Pozas Horcasitas.

<sup>1329</sup> Desde la perspectiva de las ciencias sociales, existe ya un estudio sobre la comunidad académica del IJ-UNAM, a la que examina desde el punto de vista organizacional: Bojórquez Camacho (2004).

<sup>1330</sup> Véase la lista de cuestiones a estudiar en este campo que propone Pérez Perdomo (2009, 76-78).

<sup>1331</sup> En la época contemporánea, esto es, los últimos cien años, destaca especialmente la influencia de los juristas formados o activos en la Escuela Nacional de Jurisprudencia, posteriormente Facultad de Derecho de la UNAM, y la Escuela Libre de Derecho, fundada en 1912, pero también es de interés el papel de los juristas en algunas universidades privadas, así como en varias universidades públicas de provincia. Sobre la Escuela Libre de Derecho puede verse, por ejemplo, Arenal Fenochio (1999; 2002).

tóricos y contemporáneos, de la relación entre la acción colectiva de los juristas y el liberalismo político. El papel político de los juristas académicos tiene, además, raíces más profundas en la elaboración intelectual del derecho, principalmente en las universidades, que es característica de la tradición jurídica romanista. El segundo apartado (III., *infra*) describe el contexto social y jurídico en el que se inscribe la acción de los juristas académicos en México, y cuyos extremos están marcados por lo que hemos denominado el “nacionalismo jurídico” y la “transición jurídica”. El primer término alude a la idea de que, a partir de la Constitución de 1917, México había logrado darse históricamente las instituciones que eran adecuadas para sus necesidades y desarrollo, de modo que no resultaba necesario ni conveniente recurrir a figuras jurídicas extranjeras para innovar o reformar las nacionales, ni tampoco a teorías o ideas elaboradas en el exterior para explicar la naturaleza y funcionamiento de las instituciones jurídicas mexicanas. El segundo se refiere al proceso de cambio jurídico que se produce en México con particular vigor a partir de 1982 y que se ha traducido en el surgimiento de un nuevo paradigma del papel y las funciones sociales del derecho. El tercer apartado (IV., *infra*) se refiere a la fundación del entonces Instituto de Derecho Comparado de México (IDCM) en 1940 y al ambiente académico en que se desarrolló durante sus primeras décadas de existencia. Ahí se explica también cómo, durante la dirección de Héctor Fix-Zamudio (1966-1978), ingresó en ese Instituto (convertido en Instituto de Investigaciones Jurídicas desde 1968) una nueva generación de jóvenes investigadores, cuyos trabajos dieron un giro hacia los temas de derecho público que serían de relevancia para las reformas político-institucionales de los años ochenta y noventa. Esta labor ha sido continuada y consolidada por las generaciones de investigadores que han ingresado después al IIJ-UNAM. El cuarto apartado (V., *infra*) describe los principales proyectos de reforma y las nuevas instituciones en que han participado de manera prominente los investigadores del IIJ-UNAM y cuyo común denominador puede situarse en el concepto de “derechos humanos” en sentido amplio. Por último, en el quinto apartado (VI., *infra*) se ofrece una reflexión final sobre las condiciones políticas e ideológicas que han permitido y justificado la participación de los juristas académicos del IIJ-UNAM en la política jurídica de las últimas décadas.

## II. LOS JURISTAS ACADÉMICOS, EL LIBERALISMO POLÍTICO Y LA TRADICIÓN JURÍDICA

El presente ensayo pretende contribuir a la comprensión del papel de los juristas académicos —en particular los del Instituto de Investigaciones Jurídicas

de la UNAM— en la reforma político-institucional de las últimas décadas del siglo XX en México. Con este propósito, en este apartado se describe, primero, el esquema teórico propuesto por los profesores Terence C. Halliday y Lucien Karpik sobre los vínculos históricos y contemporáneos entre los abogados (*lawyers*), incluyendo a los juristas académicos, y el liberalismo político moderno (1., *infra*). Este planteamiento se complementa por la referencia al papel histórico de los juristas académicos en la tradición jurídica romanista, así como a las condiciones bajo las cuales dichos juristas pueden asumir un rol principal respecto de otros actores jurídicos, tanto en general como en el caso particular de México (2., *infra*).

### 1. *Las profesiones jurídicas y el liberalismo político*

De acuerdo con Halliday y Karpik, “las profesiones jurídicas occidentales han estado históricamente comprometidas en ‘proyectos políticos’ que constituyen el liberalismo político. Ellas se encuentran entre los constructores del Estado y la sociedad liberales”.<sup>1332</sup> La hipótesis central es que, en la medida en que los abogados<sup>1333</sup> promueven y defienden su libertad de asociación y su capacidad de acción colectiva —es decir, su *autonomía* frente al Estado—, en esa misma medida defienden y protegen la libertad y la autonomía de los grupos que constituyen la sociedad civil, contribuyendo, en consecuencia, a moderar el poder del Estado. Del mismo modo, en la medida en que representan y defienden a grupos e individuos ante las instituciones judiciales, constituyendo lo que se ha denominado la ciudadanía (*citizenship*), contribuyen también a cimentar la independencia y el profesionalismo de los jueces.

En una segunda contribución, Halliday y Karpik, acompañados por Malcolm M. Feeley, consideran que la participación de los abogados no se limita a los ejemplos históricos que puedan encontrarse en los países avanzados de Occidente, sino que, en las condiciones actuales de la globalización, puede observarse en las sociedades y en las regiones más diversas del planeta, sobre todo, pero no exclusivamente, en países que carecen de una tradición política liberal o que apenas recientemente han democratizado

<sup>1332</sup> Halliday y Karpik (1997b, 16; traducción de HFF). Véase también Halliday, Karpik y Feeley (2007b).

<sup>1333</sup> En el grupo de los “abogados” (*lawyers*), Halliday y Karpik incluyen a todos aquellos profesionistas que asumen la función de representación y defensa de otros, individuos y corporaciones, tanto ante los tribunales como fuera de ellos. Halliday y Karpik (1997b, 18).



sus sistemas políticos en un sentido liberal.<sup>1334</sup> Con base en el estudio de dieciséis países o territorios del mundo,<sup>1335</sup> Halliday, Karpik y Feeley concluyen que el vínculo teórico entre el liberalismo político y los abogados es identificable en los contextos nacionales y regionales más diversos. Y no se trata ya solamente del rol político de los abogados y jueces, sino de lo que denominan el “complejo jurídico” (*legal complex*), el cual que abarca el sistema de relaciones entre todas las ocupaciones con formación jurídica, incluyendo a los juristas académicos; para ellos, está claro que, en la actualidad, la arena jurídica constituye un campo central de lucha por la configuración del poder político, por lo que el complejo jurídico, centrado en el vínculo entre la abogacía y la judicatura, es un actor estratégico en las transiciones hacia el liberalismo político, así como en los movimientos que se alejan de él.<sup>1336</sup>

Por lo que se refiere a los juristas académicos, Halliday, Karpik y Feeley señalan que éstos habían estado casi totalmente ausentes de los estudios previos sobre la relación de la abogacía y la judicatura con el liberalismo político, no obstante que, durante el siglo XX, la academia del derecho se convirtió en una importante institución por sí misma, gracias al surgimiento de un profesorado jurídico, independiente tanto de la abogacía como de la judicatura, en un marco universitario autónomo:

Si bien, por un lado, los profesores de derecho están ubicados en una universidad y comprometidos con la cultura de la educación superior, por el otro su misión educativa y académica está coloreada por la formación profesional y su vinculación continua con el “derecho” y la profesión jurídica. El desarrollo de la formación jurídica en la universidad ha fortalecido aún más las raíces del derecho en la sociedad civil; la educación jurídica goza de la independencia que el Estado otorga típicamente a las universidades. En esta nueva configuración, sin duda hay que considerar a los profesores de derecho como elementos integrales del complejo jurídico...<sup>1337</sup>

Varios estudios demuestran que los juristas académicos participan en las “batallas” por el liberalismo político y actúan como aliados de otros seg-

<sup>1334</sup> Halliday, Karpik y Feeley (2007a).

<sup>1335</sup> Los países o territorios incluidos son los siguientes: Argentina, Brasil, Corea del Sur, Chile, China, Egipto, España, Estados Unidos, Hong Kong, Italia, Israel, Japón, Taiwán, Turquía, Uruguay y Venezuela.

<sup>1336</sup> Halliday, Karpik y Feeley (2007b, 3).

<sup>1337</sup> Halliday, Karpik y Feeley (2007b, 8; traducción de HFF).

mentos del complejo jurídico,<sup>1338</sup> si bien en ocasiones dicho papel ha sido ambiguo, cuando no claramente negativo.

Como ejemplos de lo primero podemos citar, entre otros, el de Hong Kong, y de lo segundo el caso de Chile.<sup>1339</sup> En Hong Kong, la expedición de una Declaración de Derechos (*Bill of Rights*) y de una Ley Fundamental (*Basic Law*) varios años antes del retorno del territorio a la soberanía de la República Popular de China (1997), coincidió con la incorporación de varios juristas prestigiados a la Facultad de Derecho de la Universidad de Hong Kong. Muchos de ellos tenían antecedentes en el campo del derecho constitucional, los derechos humanos y la abogacía de interés público, y poseían importantes vínculos con el Reino Unido y otras naciones de la *Commonwealth*, así como con organizaciones de derechos humanos de los Estados Unidos y el sistema de Naciones Unidas. A mediados de los años noventa, dicha Facultad había dado un giro hacia el derecho público. Algunos de los profesores de elite hicieron causa común con grupos sociales y despachos jurídicos de escaso prestigio, a fin de litigar, sin remuneración, asuntos relacionados con derechos fundamentales. Otros tuvieron oportunidad de influir en las decisiones de política pública a través de la asesoría temporal que prestaban al propio gobierno de la colonia, y ello les permitió también establecer alianzas tanto con los abogados del gobierno y como con los externos a él. Finalmente, algunos académicos chinos tenían importantes contactos con organizaciones sociales de base, lo que permitió ampliar la credibilidad social y las redes personales de los juristas académicos, aunque su influencia no llegó a abarcar a todo el complejo jurídico.<sup>1340</sup>

En Chile, a raíz del golpe militar de 1973 contra el presidente Allende, los juristas académicos estaban divididos, de modo que los partidarios del golpe contribuyeron activamente a expulsar de las escuelas de derecho a sus colegas de izquierda y, más tarde, a los partidarios del Partido Demócrata Cristiano, cuando éste se incorporó a la oposición al general Pinochet en 1974.<sup>1341</sup> Lo anterior sugiere que, ya antes del golpe de 1973, el grupo de los juristas académicos era débil y carecía de una cohesión mínima alrededor

---

<sup>1338</sup> Halliday, Karpik y Feeley (2007b, 9). Para el caso de algunos países de América Latina, véase también Dezalay y Garth (2005). Dezalay y Garth vinculan las políticas “liberales” de los abogados latinoamericanos con lo que llaman sus “estrategias internacionales”, es decir, la legitimación y apoyo que reciben de los centros de poder económico y académico del exterior, particularmente de los Estados Unidos.

<sup>1339</sup> En el volumen que estamos examinando hay otros ejemplos interesantes de participación política de los juristas académicos a favor de los valores del liberalismo político: Corea del Sur, Estados Unidos, Italia y Venezuela. Un ejemplo de ambigüedad es el de Turquía.

<sup>1340</sup> Jones (2007, 133-134).

<sup>1341</sup> Couso (2007, 334).

de los valores del Estado de derecho.<sup>1342</sup> En realidad, la academia jurídica se reducía a un conjunto de abogados prominentes que dedicaban solamente parte de su tiempo a enseñar y a escribir y que, por lo mismo, no estaban en condiciones de ejercer una verdadera crítica sobre la legislación y la jurisprudencia, así como tampoco de contribuir al avance y profundización del liberalismo político. Curiosamente, la decisión del gobierno militar de liberalizar la creación de instituciones de educación superior fomentó la proliferación de escuelas de derecho (cuyo número pasó de cinco en 1980 a 50 en 2004), y con ella se produjo un importante cambio en la academia del derecho, gracias a la formación de una masa crítica de profesores dedicados de tiempo completo a la docencia y la investigación, aunque el proceso es todavía incipiente. Sin embargo, la autonomía política que han ganado permite prever su creciente compromiso a favor de los valores del liberalismo político.<sup>1343</sup>

## 2. *Los juristas académicos y la tradición jurídica*

La intervención de los juristas académicos en la vida política no se limita a los últimos siglos, ni está circunscrita a la promoción del proyecto político liberal. Para entender de manera más profunda el papel social de los juristas académicos es necesario conocer también su lugar en la tradición jurídica que los envuelve. En su estudio clásico sobre la formación de la tradición jurídica occidental, Harold Berman señala que los fundamentos del derecho europeo moderno son elaborados, a partir del siglo XI, por los canonistas de la Iglesia Católica y por los juristas que estudian y reelaboran, en las universidades medievales (Bolonia, en primer lugar), el *Corpus Iuris Civilis*, una compilación legislativa y doctrinal del derecho romano formada en el siglo VI d. C. por órdenes del emperador Justiniano en Constantinopla.<sup>1344</sup>

Es muy conocida la historia del “redescubrimiento” del derecho romano y de su recepción en la mayoría de los órdenes jurídicos de la Europa occidental como para requerir una nueva referencia a ella, pero lo que sí interesa resaltar es el papel central que desempeñaron los juristas académicos de la época (conocidos como “glosadores” y “posglosadores”) en ese proceso de elaboración intelectual y recepción práctica de las ideas jurídicas romanistas. Como bien señala John P. Dawson en su estudio clásico sobre

<sup>1342</sup> Couso (2007, 334).

<sup>1343</sup> Couso (2007, 331-332, 341).

<sup>1344</sup> Berman (1983). Véase también Brundage (2008).

el papel del derecho de elaboración judicial (*case law*) en los sistemas jurídicos europeos, únicamente aquellos hombres de estudio eran los que podían haber hecho inteligible el derecho romano para las sociedades de la tardía Edad Media: “Sólo a través de un tenaz esfuerzo de elaboración académica (*scholarship*) fue posible dominar el *Corpus Juris* en su conjunto y configurar su material en formas utilizables”.<sup>1345</sup> Estos juristas y sus discípulos adquirieron pronto un importante papel en la práctica, sobre todo mediante la elaboración de opiniones y dictámenes (*consilia*) sobre problemas y cuestiones de la vida jurídica que les eran sometidos a consulta. Sin embargo, como señala Dawson, la fuente de su autoridad seguía siendo académica:

Así, los glosadores tuvieron inmensa influencia en la práctica, pero desde el comienzo y siempre fueron ante todo maestros. Sus métodos de exposición habían sido desarrollados originalmente para satisfacer las necesidades de la instrucción académica. Habían tomado fuertes préstamos de las escuelas de teología y habían adaptado para sus propios usos los métodos medievales de controversia teológica, los cuales ponían gran énfasis en la sistematización (*system-building*) y la forma lógica. Su principal título era el grado académico de doctor en derecho, conferido después de años de asistencia regular a lecciones organizadas y de un examen académico. La carrera estaba abierta para hombres de talento, sin poner mucha atención en su origen social, pero el éxito se medía según el juicio de otros doctores que también estaban dedicados al estudio y la lógica. Para el futuro del derecho romano en Europa, resultó una cuestión de la mayor importancia que su transmisión y posterior desarrollo fueran confiados en Italia a hombres que eran académicos primero que nada.<sup>1346</sup>

A tal punto fue significativa la influencia de estos juristas, que en diversos momentos y en distintos lugares se convirtieron en los actores jurídicos centrales, por encima de jueces y legisladores.<sup>1347</sup> Como bien lo argumenta el profesor belga Raoul C. van Caenegem, en la historia política, esto es, en la estructura del Estado y en los fundamentos del derecho público, se encuentra la explicación de por qué en unos países predominan los jue-

<sup>1345</sup> Dawson (1968, 138; traducción de HFF).

<sup>1346</sup> Dawson (1968, 126-127; traducción de HFF).

<sup>1347</sup> En este apartado dejamos de lado, por lo pronto, la influencia de estos juristas académicos en las ideas políticas y en proyectos políticos concretos. Al respecto véase Tamayo y Salmorán (1989; 2005). Tamayo sostiene, en esencia, que la ciencia jurídica romanista cultivada por los juristas medievales tuvo un papel central en la formación de las nuevas ideas políticas, que surgieron primeramente de la discusión de cuestiones jurídicas relacionadas con las instituciones del derecho público.

ces, en otros los legisladores, y en otros más los juristas académicos, como actores principales en la elaboración y aplicación del derecho.<sup>1348</sup> Así, por ejemplo, la comparación entre Inglaterra y Alemania revela que en aquel país los jueces han sido históricamente los actores jurídicos más prominentes, mientras que en Alemania, entre los siglos XVI y XIX, la ciencia jurídica tuvo el papel más destacado en la vida del derecho. Los factores particulares que contribuyeron a este estado de cosas se puede resumir en la siguiente figura:

Figura 14.1  
 ACTORES JURÍDICOS EN ALEMANIA E INGLATERRA

<i>Alemania</i> (siglos XVI a XIX)	<i>Inglaterra</i> (a partir del siglo XII)
Legislador débil en un país sin una monarquía nacional efectiva	El legislador central permaneció inactivo con frecuencia
Judicatura débil, sin tribunales de reconocimiento general en todo el país	Fortaleza y continuidad de los tribunales centrales, apoyados en el poder real
Recepción del “derecho común escrito” (derecho romano) ante la fragmentación, disparidad y arcaísmo de las costumbres locales no escritas.	El <i>common law</i> no está basado en una “Sagrada Escritura” doctrinal, sino que es elaborado por los jueces en cooperación con los abogados

FUENTE: Elaboración propia a partir de Caenegem (2002, 84 y ss.).

Esta comparación de los factores de la historia política y jurídica de Inglaterra y Alemania pone en evidencia por qué en este último país se introdujo y se expandió el derecho neorromanista, elaborado, explicado e incluso aplicado por los profesores de derecho,<sup>1349</sup> mientras que en Inglaterra el derecho de creación judicial pudo resistir relativamente la influencia de las doctrinas jurídicas continentales, del mismo modo como resistió también el celo de los modernizadores y codificadores en el siglo XIX.<sup>1350</sup>

En Alemania, la influencia de los profesores de derecho se hizo a tal punto dominante, que los jueces, en lugar de recurrir a la opinión de los tribunales superiores (*Oberhöfē*) que habían entrado en decadencia, planteaban

<sup>1348</sup> Caenegem (2002, 67 y ss.).

<sup>1349</sup> Véase Caenegem (2002, 64-65).

<sup>1350</sup> Caenegem (2002, 88).

consultas a las facultades de derecho de las universidades alemanas para que el profesorado rindiera una opinión colectiva. Con el tiempo, a partir del siglo XVII, los tribunales dejaron de plantear consultas y se limitaron a la “remisión del expediente” escrito (*Aktenversendung*) a alguna facultad de derecho para que los profesores rindieran un dictamen colectivo que era obligatorio para el tribunal remitente. Esta práctica tuvo, como es comprensible, un fuerte impacto en la recepción definitiva de las ideas jurídicas romanistas y en el desplazamiento de los derechos de origen germánico en el ámbito judicial, pero al precio de un fuerte declive en la calidad de la enseñanza, cuando los profesores descuidaron sus tareas primarias por atender los expedientes judiciales y asumir abiertamente el liderazgo jurídico que se les ofrecía.<sup>1351</sup>

Los casos de Inglaterra y Alemania parecen extremos. La historia de Francia, que también forma parte de la tradición del derecho romano, es distinta. Francia recibió también la influencia romanista, pero de un modo mucho más selectivo, sobre todo en el norte, en donde se habían codificado las costumbres locales. Y donde las costumbres ofrecían una regulación insuficiente o presentaban lagunas, los tribunales asumieron un papel principal en la creación de derecho. En consecuencia, en Francia los académicos entrenados en el derecho romano nunca tuvieron la misma ascendencia que llegaron a adquirir en Alemania. Hubo, ciertamente, algunos autores importantes, pero éstos no eran académicos puros y se ocuparon esencialmente de comentar las diversas costumbres codificadas, y por ello pudieron ejercer gran influencia en las resoluciones de los *parlements* (tribunales reales) y, en general en la práctica del derecho. Sólo en las décadas precedentes a la Revolución resurge la profesión académica, con la publicación de algunos importantes tratados sobre el derecho francés. El más conocido entre los autores de la época es Robert Joseph Pothier (1699-1772), juez y profesor de derecho, cuyos trabajos sistematizadores serían más tarde tomados en cuenta para la elaboración del Código Civil (1804), pero el nivel científico del derecho francés estaba muy lejos del que había alcanzado y seguiría desarrollando, por ejemplo, la doctrina alemana.<sup>1352</sup>

Nuestro país se inserta en algún punto de esta tradición. Entre nosotros, los juristas académicos han ocupado un lugar importante que, sin embargo, no ha sido estudiado todavía en toda su amplitud histórica. Por lo pronto, puede señalarse que en la época virreinal, la ciencia jurídica tuvo una fun-

<sup>1351</sup> Dawson (1968, 196 y ss.).

<sup>1352</sup> Dawson (1968, 339 y ss.).

ción destacada en la creación de la cultura jurídica de la Nueva España. Sus raíces se encuentran igualmente en la tradición romanista asentada en las universidades españolas de la época, de donde pasó a los dominios españoles en América.<sup>1353</sup> Más aún, los catedráticos de derecho (canonistas y legistas) de la Real y Pontificia Universidad de México formaron parte destacada de las estructuras de gobierno civil y eclesiástico del virreinato. Por ello, muchos de los letrados de la época participaban en las oposiciones para la provisión de las cátedras, con la expectativa de obtener así méritos valiosos en su trayectoria profesional y pública.<sup>1354</sup>

En resumen, el cuadro histórico de la tradición jurídica occidental muestra que los juristas académicos desempeñan en ella un papel general de gran relevancia, pero que su influencia concreta y su liderazgo en la vida jurídica dependen en mucho de la autoridad y prestigio de los legisladores y, sobre todo, de los jueces. Como se deduce de lo expuesto por Van Caenegem, la ausencia de unidad política o de un Estado fuerte, así como de un legislador activo y una judicatura prestigiada, junto con la necesidad de modernizar el derecho, son los principales factores que ayudan a explicar que sean los juristas académicos, los profesores de derecho y sus doctrinas, quienes se conviertan en actores centrales en la vida jurídica de un país en un momento histórico determinado. Esta explicación, aunque esquemática, parece exactamente aplicable a nuestro país, en donde la historia, la tradición jurídica y las condiciones de cambio político y social reciente abrieron un espacio para que los juristas académicos desempeñaran un papel político relevante en el México de las postrimerías del siglo XX y los primeros años del siglo XXI.

En efecto, en el caso de México, el papel central en la reforma jurídica de las instituciones democráticas no fue asumido inicialmente por los abogados, que constituyen un grupo profesional con una organización más bien débil, ni tampoco por la judicatura, también a causa de su debilidad institucional y de su relativa mediatización política durante la mayor parte del siglo XX.<sup>1355</sup> Más bien, ambos actores empezaron a asumir un rol más prominente después, como una consecuencia de las reformas mismas. En el campo de la reforma de la justicia y de los derechos humanos, por ejemplo, el liderazgo comenzaron a ejercerlo los juristas académicos, por una parte, y las llamadas “organizaciones no gubernamentales” (ONG),

---

<sup>1353</sup> Sobre este tema véase Barrientos Grandon (1993, *passim*).

<sup>1354</sup> Véase Aguirre Salvador (1998, *passim*).

<sup>1355</sup> Véase el capítulo VII en este volumen.

por el otro,<sup>1356</sup> y sus iniciativas que encontraron respuesta en los núcleos reformistas del grupo gobernante. Por ello, cabe preguntarse: ¿cuáles han sido las condiciones que permiten entender y explicar este liderazgo?

El marco teórico desarrollado más arriba nos ofrece algunos de estos elementos. En primer lugar, como ya se dijo, la tradición jurídica continental europea, a la que pertenece nuestro país, posee un fuerte componente de tipo teórico o doctrinal, elaborado por los juristas académicos, por lo que estos juristas tienden a desempeñar naturalmente un papel prominente, aunque no necesariamente predominante, en la vida jurídica. En segundo término, los estudios promovidos por Halliday y Karpik nos señalan que la afinidad de los “abogados” con el liberalismo político requiere de cierto margen de autonomía y de una unidad de propósito para traducirse en acciones políticas o reformistas concretas, condiciones de que han gozado los juristas académicos desde hace tiempo gracias a la “autonomía universitaria”.

Sin embargo, lo anterior no constituye todavía una explicación suficiente. En el siguiente apartado se describe un conjunto de condiciones “estructurales” e “institucionales” que abren espacios a los juristas académicos y favorecen su participación en la reforma jurídica. Se trata, esencialmente, de un proceso de cambio acelerado y de apertura en el sistema jurídico mexicano a partir de los años ochenta, que puede interpretarse como intento por relegitimar, por la vía de la racionalidad y la imparcialidad de los procedimientos jurídicos, un régimen político que entra en crisis desde fines de los años sesenta.<sup>1357</sup> Este proceso asume su cabal dimensión si se toma en cuenta que, entre los años cuarenta y setenta, el sistema jurídico mexicano, en forma paralela a lo ocurrido con el modelo económico de la “sustitución de importaciones”, se cierra frente a los influjos externos, reforzando dicha clausura con la ideología de lo que podemos llamar el “nacionalismo jurídico mexicano”.

---

<sup>1356</sup> Dezalay y Garth (2006, 226 y ss.). Conviene agregar que algunas ONG de derechos humanos realizan trabajo de defensa jurídica, pero esta actividad y su impacto no han sido estudiados todavía.

<sup>1357</sup> Esta tesis se desarrolla, a través del concepto de “transición jurídica”, en Fix-Fierro y López Ayllón (2001; 2002).

Así lo afirma también, de manera explícita, Francisco Valdés Ugalde: “La democratización del sistema político se ha producido dentro de un proceso más abarcador, la búsqueda del principio de legalidad. A pesar de los problemas de diversos tipos que las circunstancias nacionales e internacionales han causado en la sociedad mexicana, el *principio de legalidad como fuente de legitimidad* se ha inscrito en los diferentes ámbitos de la acción colectiva”. Valdés Ugalde (2010, 11; subrayado del autor).



### III. EL CONTEXTO: DEL NACIONALISMO JURÍDICO A LA TRANSICIÓN JURÍDICA

#### 1. *El nacionalismo mexicano y la “nacionalización” de la ciencia jurídica*

El surgimiento del nacionalismo mexicano es un proceso histórico muy complejo, marcado por hechos traumáticos, como la invasión y ocupación del país, en varias ocasiones, por los ejércitos extranjeros (Estados Unidos, Francia, España), así como por la pérdida de más de la mitad del territorio nacional a mediados del siglo XIX.<sup>1358</sup> Ideológicamente, este proceso se caracteriza por la presencia de no pocos giros, contradicciones e ironías en las concepciones y propuestas de las elites intelectuales del país.<sup>1359</sup>

La Revolución iniciada en 1910 tiene por resultado una síntesis nacionalista que se expresa en un rechazo al liberalismo positivista de la época porfiriana, así como a la intervención política y económica extranjera, a la vez que exalta los mitos fundadores de los pueblos indígenas originarios y a los héroes de la independencia nacional.<sup>1360</sup> El nacionalismo resultante se ve reforzado por nuevas gestas patrióticas, como la expropiación de la industria petrolera en 1938, hasta entonces en manos extranjeras, pero también por los crecientes niveles de desarrollo económico y progreso social.

Los años veinte a cincuenta son también décadas de intenso nacionalismo cultural, que se manifiesta en los campos de la pintura (“muralismo mexicano”), la música, la literatura y el cine.<sup>1361</sup> A fines de los años sesenta el estudioso estadounidense Frederick C. Turner describe este nacionalismo, originado en la Revolución Mexicana, como un nacionalismo emocional más que reflexivo, más introvertido que agresivo o expansionista, y lo identifica igualmente como un factor de consenso, aglutinamiento y orgullo sociales con claros componentes igualitarios, que facilita la aceptación de las decisiones de los gobernantes, y, en suma, como un valor social que “viene a alentar los decididos esfuerzos llevados a cabo en el terreno de la educación y en el del desarrollo económico; esfuerzos que tienen la virtud de ir reduciendo, anualmente, la proporción de individuos situados fuera de la comunidad nacional”.<sup>1362</sup>

<sup>1358</sup> Sobre el surgimiento del nacionalismo mexicano puede verse Brading (1973). Véase también Turner (1971).

<sup>1359</sup> Brading (1973, *passim*).

<sup>1360</sup> Brading (1973, 10). Sobre los intereses y la intervención de las potencias extranjeras en México en la época de la Revolución, así como el impacto que aquéllos tuvieron en su desarrollo y consecuencias, véase la obra, ya clásica, de Katz (1993).

<sup>1361</sup> Turner (1971, 323 y ss.).

<sup>1362</sup> Turner (1971, 15 y ss.; cita en la p. 25).

Dadas las experiencias históricas del país, sin embargo, no resulta sorprendente que este nacionalismo integrador presente también una fuerte dosis de xenofobia, entendida como el temor o el odio a los extranjeros, los cuales son, sin duda, funcionales para la cohesión social.<sup>1363</sup> Justamente durante el periodo armado de la Revolución Mexicana (1910-1917) se desatan numerosos episodios de xenofobia —con frecuencia violentos— dirigidos contra chinos y españoles, pero, sobre todo, contra ciudadanos estadounidenses. Las causas son múltiples: resentimientos históricos y competencia económica, reacciones a las intervenciones e invasiones extranjeras del momento, lo mismo que el clima prevaleciente de desorden e impunidad.<sup>1364</sup>

Este clima de xenofobia se plasmó en numerosas disposiciones de la Constitución de 1917, la cual establece significativas restricciones a la libertad personal, los derechos y las propiedades de los ciudadanos extranjeros, muchas de las cuales habían estado ausentes del texto de la Constitución de 1857.<sup>1365</sup>

---

<sup>1363</sup> Turner (1971, 30 y ss.).

<sup>1364</sup> Turner (1971, 259 y ss.). Sobre este tema véase también González Navarro (1994, III, 47 y ss.).

<sup>1365</sup> Mencionamos las siguientes:

— Las concesiones sobre tierras y aguas que se otorguen a sociedades civiles o comerciales sólo podrán serlo cuando éstas estén constituidas conforme a las leyes mexicanas (artículo 27, párrafo 6°).

— El Estado puede conceder a los extranjeros el derecho para adquirir el dominio de tierras, aguas, accesiones o concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales, “siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus Gobiernos, por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en beneficio del mismo...” (artículo 27, fracción I).

— Los extranjeros no pueden adquirir el dominio directo de tierras y aguas “en una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas...” (artículo 27, fracción I).

— Los hijos de padres extranjeros que nazcan en la República se reputan mexicanos por nacimiento sólo “si dentro del año siguiente a su mayor edad manifiestan ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, que optan por la nacionalidad mexicana y comprueban ante aquella que han residido en el país los últimos seis años anteriores a dicha manifestación” (artículo 30, fracción I).

— En tiempo de paz, ningún extranjero podrá servir en el Ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública (artículo 32, primer párrafo).

— Los extranjeros tienen prohibición absoluta de inmiscuirse en los asuntos políticos del país (artículo 33, segundo párrafo). Véanse también los artículos 8° y 9°, que refuerzan la prohibición en materia política respecto del derecho de petición y la libertad de reunión y asociación, respectivamente.

— La estancia de los extranjeros en el país es precaria, pues el Ejecutivo federal tiene la “facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad

Además de las disposiciones constitucionales que limitan de manera explícita los derechos de los extranjeros, hay otras que, sin mencionarlos, tuvieron un efecto importante en sus derechos y propiedades. Por ejemplo, al declarar el artículo 27 (párrafo 4º) que corresponde “a la Nación el dominio directo de todos los minerales y productos del subsuelo”, se estaba nacionalizando el petróleo y otros productos del subsuelo, cuya dominio y explotación había estado hasta entonces principalmente en manos de compañías extranjeras.<sup>1366</sup> En el texto original de la Constitución de 1917 encontramos también numerosas preferencias absolutas o relativas a favor de los ciudadanos mexicanos, las que implican, por necesidad, la exclusión absoluta o relativa de los derechos de los extranjeros.<sup>1367</sup>

La desconfianza y el temor hacia los extranjeros alcanzan incluso a los mexicanos por naturalización. La Constitución de 1917 exige la nacionalidad *por nacimiento* para todos los cargos públicos de elección popular federal (diputados, senadores, Presidente de la República), así como para otros funcionarios no electos, como los secretarios del Despacho y los ministros de la Suprema Corte de Justicia. En el caso del Presidente de la República, se llegó a exigir, hasta 1994, que éste, además de ciudadano mexicano por nacimiento, fuera también “hijo de [ambos] padres mexicanos por nacimiento” (artículo 82, fracción I).

---

de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente” (artículo 33, primer párrafo).

— El artículo 11 constitucional menciona, entre las limitaciones a que está sujeta la libertad de tránsito, las que impongan las leyes “sobre extranjeros perniciosos residentes en el país”.

<sup>1366</sup> Iguales consecuencias podían tener para algunos particulares y empresas extranjeros aquellas disposiciones constitucionales que anulaban, desde la ley de 25 de junio de 1856, las operaciones que hubieran privado parcial o totalmente de sus tierras a “condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población”, que existieran todavía; de igual modo se declaraba que eran revisables todos los contratos y concesiones, desde 1876, que hubieran tenido por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación por una sola persona o sociedad, y se otorgaba al Ejecutivo facultad para declararlos nulos “cuando impliquen perjuicios graves para el interés público” (artículo 27, fracción VII).

<sup>1367</sup> Así, el artículo 32 dispone que los “mexicanos serán preferidos a los extranjeros, en igualdad de circunstancias, para toda clase de comisiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del Gobierno, en que no sea indispensable la calidad de ciudadano”. De acuerdo con el mismo artículo, se requiere ser mexicano por nacimiento para “pertenecer a la marina nacional de guerra y desempeñar cualquier cargo o comisión en ella...”; la misma calidad es “indispensable en capitanes, pilotos, patrones y primeros maquinistas de buques mercantes mexicanos, debiendo tenerla además, los que compongan las dos terceras partes de la tripulación”. Por último, hasta 1992 los extranjeros no podían ejercer el ministerio de ningún culto religioso (artículo 130, párrafo 8º, *contrario sensu*).

Sin embargo, estas disposiciones con un fuerte componente xenofóbico<sup>1368</sup> no constituyen el origen ni el fundamento de lo que llamaremos aquí “nacionalismo jurídico mexicano”, aunque son parte del contexto en el que éste se origina y desenvuelve. El nacionalismo jurídico rechaza la influencia extranjera en el terreno del derecho menos por motivos de desconfianza que por sentimientos de orgullo y autarquía; menos por temor ante el otro que por una tendencia a la clausura y el ensimismamiento generales frente al exterior. Así, la Constitución de 1917 ha llegado a ser símbolo y mito del nacionalismo jurídico mexicano, sobre todo por contener elementos que la singularizan tanto en nuestra historia como en el panorama mundial. Nos referimos, por supuesto, a los derechos fundamentales de carácter social, es decir, los derechos de trabajadores y campesinos, que nuestra Constitución aporta al constitucionalismo mundial y que son, justamente, motivo de orgullo para los juristas mexicanos. La Constitución de 1917 confirma igualmente, en sus rasgos nacionales particulares, a la más mexicana de las instituciones jurídicas: el juicio de amparo.

Son varios los factores que influyeron en la tendencia del derecho mexicano a la clausura y el ensimismamiento:

En primer lugar, como lo ha señalado convincentemente José Ramón Cossío, el origen y la legitimidad revolucionarios de la nueva Constitución obstaculizaron la interpretación normativa, es decir, jurídica y no puramente política, de sus disposiciones. En efecto, en la medida en que dichas disposiciones se entendían como expresiones o realizaciones de un único proyecto revolucionario e histórico, y no como normas cuyo sentido variable podía ser determinado en función de diversos objetivos y políticas, en esa misma medida se reforzaba el carácter excluyente del derecho mexicano frente a las influencias “no revolucionarias”.<sup>1369</sup>

En segundo término, y en relación con el punto anterior, la Constitución de 1917 desencadenó un nuevo movimiento de modernización del derecho mexicano, en la medida que se hacía necesario establecer y desarrollar las nuevas instituciones creadas o configuradas, de manera explícita o implícita, en el texto constitucional. Las décadas de los años veinte a cuarenta se caracterizan, por ejemplo, por la expedición de nuevos códigos sustantivos y procesales, imbuidos, de acuerdo con sus creadores, de la ideología social de la nueva Constitución. Así, por ejemplo, la comisión redactora del proyecto de Código Civil para el Distrito y Territorios Federales de 1928 (en vigor a partir de 1932) ciertamente acudió al derecho comparado a

<sup>1368</sup> Sobre este tema puede verse Carbonell (2006).

<sup>1369</sup> Véase, entre otros trabajos, Cossío Díaz (1998b).

buscar y evaluar las soluciones más actuales en el campo del derecho privado, pero lo hizo de acuerdo con el espíritu nacionalista de la Constitución y bajo consideración de los problemas sociales que ésta pretendía resolver. En la exposición de motivos señala explícitamente que había procurado hacer enraizar “en el Código Civil los anhelos de emancipación económica de las clases populares que alentó nuestra última revolución social y que cristalizaron en los artículos 27, 28, y 123 de la Constitución federal de 1917”. Y enseguida explica con meridiana claridad la filosofía subyacente al nuevo Código: “El pensamiento capital que informa todo el proyecto puede expresarse brevemente en los siguientes términos: armonizar los intereses sociales con los individuales, corrigiendo el exceso de individualismo que impera en el Código de 1884”.

En tercer lugar, la consolidación del presidencialismo a partir de los años cuarenta tuvo por resultado un sistema político relativamente inmóvil y cerrado, dominado de manera aplastante por la figura del Presidente de la República y por su brazo político, el llamado “partido oficial”.<sup>1370</sup> Como consecuencia de ese predominio político y constitucional, el Presidente se convirtió también en la fuente, directa o indirecta, de todo el orden jurídico mexicano,<sup>1371</sup> lo que sin duda favoreció una visión más o menos monolítica de las cuestiones jurídicas. El Presidente de la República era el gran legislador, por cuanto la casi totalidad de las iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión habían sido elaboradas por el Ejecutivo federal. Además, a él le correspondía expedir todos los reglamentos y normas administrativas que permitían aplicar dichas leyes en el ámbito federal (artículo 89, fracción I de la Constitución). El Presidente negociaba, firmaba y ratificaba también los tratados internacionales que, de acuerdo con la Constitución, son ley interna

---

<sup>1370</sup> Juan Molinar Horcasitas señala que las reformas electorales en las décadas del dominio presidencialista clásico tenían menos el propósito de mantener controlada a la oposición que el de evitar las escisiones en el partido oficial, las que sí hubieran podido poner en riesgo su hegemonía (y así lo demostraron las escisiones de 1940, 1952 y 1988). Véase Molinar Horcasitas (1991).

<sup>1371</sup> Resulta significativa la costumbre que siguió el Congreso federal desde el siglo XIX, y que la Suprema Corte de Justicia convalidó, de delegar al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir leyes ordinarias. Así se expidió los Códigos Civil y Penal federales, en 1928 y 1931, respectivamente, no obstante que el texto del artículo 29 constitucional no deja ninguna duda sobre la procedencia de tal delegación sólo en situaciones de emergencia. Fue necesaria una reforma constitucional explícita en 1938 para prohibir esa viciada práctica de manera definitiva.

Sobre el poder de creación jurídica del Presidente de la República puede verse la obra clásica de Carpizo (1979), así como el testimonio personal del expresidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) en De La Madrid Hurtado (1998, capítulo I). No obstante, la Presidencia de De la Madrid ya puede considerarse dentro del periodo de “transición”.

suprema (artículo 133). El Presidente influía también de manera importante, aunque no directa, en la jurisprudencia de los tribunales federales, por cuanto era facultad suya la de nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (con la ratificación automática del Senado), quienes a su vez designaban a los demás jueces y magistrados federales.

En cuarto término, a partir de los años cuarenta se consolida también una política económica —la llamada “sustitución de importaciones”— que favoreció el carácter impermeable del derecho mexicano a las influencias externas. Es bien sabido que el mercado abierto es un elemento que aporta un gran dinamismo en cualquier orden jurídico y no sólo en el terreno económico, por lo que el mercado cerrado que predominó entre los años cincuenta y ochenta tuvo como efecto directo el aislamiento del derecho mexicano frente a la aplicación e interpretación del derecho internacional, no obstante que, conforme al artículo 133 constitucional, los tratados y convenios internacionales celebrados y ratificados por nuestro país forman parte del orden jurídico interno y deben ser entonces aplicados por las autoridades jurisdiccionales nacionales.

Por último, haremos breve referencia a la ciencia jurídica como un elemento de gran importancia en la formación de los juristas y en la creación de una conciencia jurídica común entre ellos. En tal sentido, es preciso mencionar que hacia los años treinta y cuarenta comienza lo que podríamos llamar la “nacionalización” de la ciencia jurídica del siglo XX, con la aparición de los primeros libros y manuales, orientados principalmente a la enseñanza, sobre las distintas ramas y disciplinas del derecho.<sup>1372</sup> Se trata de obras que explican el nuevo derecho mexicano, es decir, las leyes dictadas al amparo de la Constitución de 1917. Sus autores tenían, en su mayoría, conocimientos de la doctrina jurídica de otros países (sobre todo europeos) y citan a numerosos autores extranjeros en sus obras.<sup>1373</sup> Pero también resulta

---

<sup>1372</sup> A continuación se cita la primera edición que pudo encontrarse de algunas de las obras jurídicas clásicas de esa época, muchas de las cuales se encuentran todavía en uso: Azuela, Salvador, *Derecho constitucional* (1935); Burgoa, Ignacio, *El juicio de amparo* (1943); Carrancá y Trujillo, Raúl, *Derecho penal mexicano. Parte general* (1937); Carrillo Flores, Antonio, *Curso de derecho administrativo* (1937); De la Cueva, Mario, *Derecho mexicano del trabajo* (2ª ed., 1943); Esteva Ruiz, Roberto A., *Curso de derecho mercantil* (1931); Fraga, Gabino, *Derecho administrativo* (1934); García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho* (1936); Mantilla Molina, Roberto L., *Primer curso de derecho mercantil* (1941); Rojina Villegas, Rafael, *Derecho civil mexicano* (1949); Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo* (1959); Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano* (1944). Véase la lista, más extensa, que ofrece Lucio Mendieta y Núñez de los “libros de texto” jurídicos más importantes publicados después de 1920. Mendieta y Núñez (1975, 417-422).

<sup>1373</sup> Ejemplos de ello son los manuales de Burgoa, Fraga, Serra Rojas y Tena Ramírez, citados en la nota anterior.

evidente en muchos de estos libros que no se hace un uso sistemático de la comparación jurídica ni una referencia o descripción amplias de las instituciones foráneas, y que no siempre se cita la doctrina extranjera más moderna o actual. Sin duda sería injusto esperar un gran rigor científico en obras que con frecuencia no tenían más pretensión que la de dar forma impresa a lo que se había iniciado como “apuntes de clase”.<sup>1374</sup> Hay que considerar, además, las dificultades que enfrentaba el acceso a la doctrina extranjera, pero quizá no sea desencaminado suponer que, dadas las características de la enseñanza jurídica tradicional en México, las obras citadas transmitieran a los estudiantes la impresión de que no era necesario el conocimiento del derecho extranjero, pues los autores mexicanos ya se habían encargado de “nacionalizar” o “mexicanizar” el saber jurídico correspondiente.<sup>1375</sup>

El espíritu nacionalista y ensimismado de la ciencia jurídica posrevolucionaria no ha escapado a la observación de los juristas extranjeros. El distinguido constitucionalista peruano Domingo García Belaunde recordaba recientemente:

En los años sesenta me fue dable tratar y leer a muchos autores mexicanos, que felizmente en esa época se conseguían en las librerías de Lima. Pero un jurista argentino —cuyo nombre no quiero mencionar— me decía esto: “los juristas argentinos son más universales, los juristas mexicanos son más provincianos. ¿En qué sentido? Hablan en sus libros solamente de México y nada más que de México”.<sup>1376</sup>

Otro joven jurista de origen extranjero, Juan Carlos Marín, ha observado también, muy agudamente, el impacto de la Constitución “nacionalista” de 1917 en general, y del juicio de amparo en particular, en otras ramas del derecho mexicano, así como en el razonamiento de los juristas mexicanos:

Creo que el jurista mexicano creció solo, endogámicamente, mirando sólo sus fronteras. Por ello para un extranjero es tan difícil entender su forma jurídica de razonar. Esto explica uno de sus mayores logros —crear instituciones

---

<sup>1374</sup> Sobre el fenómeno de los “apuntes” en la entonces Escuela Nacional de Jurisprudencia, véanse las observaciones de Mendieta y Núñez (1975, 415-416).

<sup>1375</sup> Así lo señala Antonio Armendáriz respecto de don Gabino Fraga, quien contribuyó a “mexicanizar” el derecho constitucional y administrativo de la época. Véase Armendáriz (1972). En tiempos más recientes, Juan Carlos Marín ha estudiado la cita de doctrina extranjera en los manuales de derecho civil publicados en México. De dicho análisis resulta que incluso manuales más actuales citan escasamente los manuales extranjeros más importantes, y que cuando lo hacen no toman en cuenta las obras ni los cambios más recientes. Véase Marín G. (2009).

<sup>1376</sup> García Belaunde (2009, 515).

peculiares— y lo que entiendo que es, en general, su principal fracaso: el subdesarrollado (*sic*) de sus instituciones jurídicas. El jurista mexicano busca resolver todos los problemas mediante la aplicación directa de las normas constitucionales. No se ha percatado del enorme daño que en su conjunto provoca el disparar siempre con la artillería pesada.<sup>1377</sup>

En vista de lo anterior, no resulta sorprendente, que los debates más importantes entre la corriente “nacionalista” y la “extranjerizante” de la ciencia jurídica mexicana se haya dado, como se verá más adelante, en torno al juicio de amparo.

En resumen, a partir de un orden jurídico conformado por “importaciones”, “trasplantes” y “transferencias” de elementos externos, adoptados y adaptados en nuestro país en diversos momentos modernizadores,<sup>1378</sup> se desarrolla una visión nacionalista que, al mismo tiempo que excluye conscientemente o relativiza la trascendencia de dichos elementos foráneos, unifica y mexicaniza a través del amparo —la más mexicana de las instituciones jurídicas mexicanas— todo el edificio jurídico del país.

## 2. *Modernización y transición jurídicas*

La crisis económica y política que se inició en nuestro país en los años setenta, y que se agudizó en los ochenta, tuvo efectos también en el orden jurídico. Así como surgió la necesidad de abrir la economía mexicana hacia el mercado mundial a partir del ingreso de México al GATT (1986), y así como el sistema político intentó ampliar sus bases de representación y legitimidad a partir de la llamada Reforma Política de 1977, del mismo modo fue haciéndose necesario reformar y modernizar las instituciones y los ordenamientos jurídicos del país. Este proceso de modernización jurídica se produce, de manera acentuada, a partir de 1982, ante la necesidad de formalizar y encauzar institucionalmente los cambios que se producían en otros ámbitos sociales, pero también se genera una dinámica propia de modernización jurídica, que se expresa, sobre todo, en el campo de la justicia. De este modo fue posible incorporar nuevas instituciones al orden jurídico mexicano y reformar y renovar las existentes. Las numerosas reformas a la Constitución de 1917 y a las leyes federales a partir de 1982 son un indicador de esta revolución más o menos “silenciosa” en el derecho mexicano,

<sup>1377</sup> Marín G. (2005, 207-208).

<sup>1378</sup> López Ayllón (1997a, cap. V).



que incluso puede calificarse como de “transición jurídica”, en analogía con la transición democrática.<sup>1379</sup>

Los cambios constitucionales de las últimas tres décadas, que han sido frecuentes y numerosos, no han sido sólo cuantitativos, sino cualitativos. En términos generales, las reformas constitucionales han apuntado al fortalecimiento de los poderes Legislativo y Judicial frente al Poder Ejecutivo federal, de los derechos de los ciudadanos y de los medios para su defensa, así como de los mecanismos de rendición de cuentas del gobierno y de responsabilidad de los servidores públicos. En el marco de estas reformas se han introducido nuevas instituciones y se han reformado de manera profunda las existentes. En este sentido podemos mencionar, entre otras, la creación de los “organismos constitucionales autónomos” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Banco de México, Instituto Federal Electoral, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, entre otros); la transformación de la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional; el establecimiento de los Consejos de la Judicatura a nivel federal y de la mayoría de las entidades federativas; la creación de una jurisdicción especializada en materia electoral, agraria y de menores; el reconocimiento de los organismos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, etcétera.

Como puede observarse, los cambios han sido de gran alcance, y ello ha dado una nueva dinámica al orden constitucional en su conjunto, pues muchos de estas modificaciones han tenido también efectos directos e indirectos sobre los órdenes jurídicos de estados y municipios, los que en algunos casos han introducido reformas más adelantadas que las adoptadas a nivel nacional. Más aún, después de 1982 se modificó también algunos de los principios supuestamente “intocables” de la Revolución Mexicana incorporados en la Constitución (educación, relaciones entre el Estado y las iglesias, reforma agraria y propiedad de la tierra). Podría decirse incluso que un diseño institucional “nuevo”, más complejo, moderno y democrático, se introdujo y se superpuso sobre el modelo institucional que se construyó en las décadas posteriores a la Revolución. Al menos en algunos aspectos, ambos diseños institucionales siguen coexistiendo dentro de la misma Constitución.<sup>1380</sup>

---

<sup>1379</sup> Los planteamientos que siguen se apoyan, y actualizan, varios trabajos del autor de este ensayo en colaboración con Sergio López Ayllón: Fix-Fierro y López Ayllón (2001; 2002) y López Ayllón y Fix-Fierro (2003; 2010). Véase también López Ayllón (1997a).

<sup>1380</sup> Véase un análisis de las implicaciones negativas para la gobernabilidad de la superposición de modelos constitucionales en Valdés Ugalde (2010, *passim*): uno democrático, basado en la competencia electoral, y otro adaptado a las condiciones de ejercicio monopólico del poder que prevalecieron hasta los años ochenta.

Por lo que se refiere a la legislación federal y de manera similar al proceso de cambio constitucional, en su gran mayoría las leyes federales vigentes han sido expedidas a partir de 1982, con una dinámica muy intensa de cambio legislativo en materia económica, comercial y financiera en la primera mitad de los años noventa, con motivo de la negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte con los Estados Unidos y Canadá (1991-1993). Por su parte, las leyes expedidas con anterioridad al año de 1982 han sufrido, casi todas, cambios muy importantes hasta los años más recientes.

Los cambios jurídicos mencionados muestran la magnitud de las transformaciones en el *corpus* normativo e institucional de México. El conjunto responde a una visión política y económica —inscrita en un movimiento global— que busca la “modernización” del país. Este proyecto, que se inició en el sexenio del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) y continuó vigorosamente bajo las presidencias de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000), puede sintetizarse en la orientación hacia una economía de mercado (que llevó a la apertura comercial y la inserción de México en el sistema económico mundial); en el redimensionamiento del Estado en su tamaño (privatizaciones), funciones (desregulación), estructura de poder (reforma política y judicial), organización territorial (descentralización) y reconocimiento de nuevos actores políticos, especialmente los ciudadanos y sus organizaciones, incluidas las iglesias.

Una consecuencia directa de todo lo anterior fue poner en evidencia la función del derecho como uno de los elementos articuladores de la nueva “modernidad”, pues de su diseño y acatamiento debían derivar las condiciones de previsibilidad, estabilidad y seguridad que la caracterizan. No es por ello casual que, desde el periodo de gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), el “Estado de derecho” figure como elemento central del discurso y los programas de prácticamente todos los actores relevantes del sistema político mexicano.<sup>1381</sup>

¿Cuáles son los impactos de este proceso de cambio estructural e institucional en los operadores jurídicos (jueces, abogados, notarios, juristas académicos, etcétera)? Resulta evidente que el nuevo ambiente jurídico, conformado por nuevas instituciones y nuevas expectativas orientadas hacia el derecho, implica mayores y diferentes niveles de exigencia profesional para los operadores del derecho. Un entorno económico y jurídico más

<sup>1381</sup> El concepto de “Estado de derecho” figura de manera prominente, como eje rector de la política pública, en el *Plan Nacional de Desarrollo* elaborado por los últimos tres gobiernos federales (1995-2007).

complejo, tanto a nivel nacional como internacional, requiere un ejercicio profesional más técnico, basado menos en relaciones personales que en conocimientos especializados, y esto resulta válido tanto para los abogados del sector privado como para los del público.<sup>1382</sup> En particular, el nuevo modelo de derecho reserva una función especial a los juzgadores, que se convierten en los árbitros últimos de numerosos conflictos y de decisiones de política pública que anteriormente se procesaban por los canales políticos.

Sin embargo, los sectores del sistema jurídico mexicano que comparativamente menos cambiaron en el periodo examinado fueron precisamente la enseñanza y el ejercicio profesional del derecho. Por lo que se refiere a la educación jurídica, a partir de los años noventa se da una “explosión” en el número de escuelas y estudiantes de derecho.<sup>1383</sup> Sin embargo, la falta de regulación que, en los hechos, afecta a la creación y funcionamiento de las escuelas de derecho, ha tenido por consecuencia que, con la excepción de algunas escuelas de elite, la educación jurídica siga reproduciendo modelos y niveles de conocimiento anticuados y desfasados de las exigencias del mercado profesional. Otro tanto puede decirse del ejercicio profesional mismo. Así, los abogados mexicanos constituyen una profesión segmentada,<sup>1384</sup> débilmente organizada, con un desempeño de bajo nivel en términos generales, y sin mecanismos efectivos de responsabilidad profesional.<sup>1385</sup> En cuanto a la judicatura, diversos estudios revelan que sus integrantes responden todavía, en su mayor parte, a una visión formalista y legalista de la función judicial, más acorde con las coordenadas del anterior régimen autoritario que con las demandas jurídicas de una sociedad más compleja y democrática, que exige y espera más bien una justicia “material” o “sustantiva”, condensada en los derechos humanos.<sup>1386</sup>

En resumen: se puede afirmar que, a pesar del profundo cambio de las últimas décadas en las normas, las instituciones y los procedimientos jurídicos, las condiciones de la enseñanza y el ejercicio del derecho son todavía incapaces de formar y regular al conjunto de operadores jurídicos encargados de sostener la nueva infraestructura jurídica. Este contexto contribuye

---

<sup>1382</sup> Véase Adler Lomnitz y Salazar (2006, especialmente 175 y ss.) y Dezalay y Garth (2006).

<sup>1383</sup> Véase Pérez Hurtado (2009). Véase también el capítulo XII en este volumen.

<sup>1384</sup> Dezalay y Garth (2006) atribuyen la debilidad y la falta de autonomía de la profesión a la división entre las elites económica y política del país que fue consecuencia de la Revolución Mexicana.

<sup>1385</sup> Véase el capítulo XIII en este volumen.

<sup>1386</sup> Véase el capítulo IX en este volumen, en donde se ofrece un resumen de los estudios que se han realizado sobre la “cultura jurídica” interna de los jueces mexicanos.

también a abrir un espacio de oportunidad para los cultivadores de la ciencia jurídica dentro de un paradigma comparatista e internacional, como el prevaleciente en el IJ de la UNAM.

#### IV. DEL INSTITUTO DE DERECHO COMPARADO DE MÉXICO AL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM

##### 1. *La fundación del Instituto de Derecho Comparado de México y la polémica contra las doctrinas jurídicas “extranjeras”*

Es en un ambiente de creciente “nacionalismo jurídico” que se inaugura formalmente, el 7 de mayo de 1940, el Instituto de Derecho Comparado de México (IDCM), como dependencia de la entonces Escuela Nacional de Jurisprudencia (ENJ) de la Universidad Nacional. La iniciativa de su creación se debe al profesor español don Felipe Sánchez Román (1893-1956), antiguo catedrático de “Estudios superiores de derecho privado” en la Universidad de Madrid y exiliado en nuestro país a causa de la guerra civil en España,<sup>1387</sup> quien

propuso a las autoridades universitarias de México la creación de un Instituto que, al igual de los existentes en las universidades europeas de mayor rango, sirviera de centro de estudios jurídicos donde, utilizando el método comparativo, se promoviera el desarrollo del Derecho nacional con la finalidad de procurar el conocimiento y, de ser posible, la unificación de las diferentes legislaciones que rigen en el país, como consecuencia de su estructura federal y, en visión más lejana y ambiciosa, se preparasen eventuales formas positivas de uniformidad entre los ordenamientos jurídicos de los países iberoamericanos, cuya comunidad de origen, tradición y desarrollo político, social y económica, los hace tan aptos para la finalidad unificadora.<sup>1388</sup>

Las autoridades de la ENJ acogieron con entusiasmo el proyecto, pues sabían de la importancia que tenía contar con un instituto de estudios jurídicos de esta naturaleza y, sobre todo, estaban conscientes del avance del “nacionalismo jurídico” y sus peligros. En su discurso con motivo de la in-

<sup>1387</sup> Sobre la figura de Sánchez Román, sus actividades políticas y académicas en España, así como su vida en México, en donde falleció, véase el documentado ensayo de Ferrer Muñoz (2003). Véase también la nota necrológica escrita por Javier Elola Fernández (1956).

<sup>1388</sup> Elola Fernández (1965, 6-7).

auguración del Instituto, don Manuel Gual Vidal, director de la Escuela, señaló que la fundación del Instituto estaba referida “a la situación de México en el continente, a nuestras relaciones de espíritu, de idioma y de tradiciones jurídicas, y por otra parte, al hecho, también comprobado y doloroso, de que México se haya venido apartando cada vez más de las corrientes de ese derecho”.<sup>1389</sup> Y continuó diciendo:

México, sin concurrir a los congresos que en Sudamérica se han celebrado; México, sin hacer estudios de derecho comparado, como no sea por el esfuerzo individual y personal de algunos estudiosos de la materia; México, que pesar de tener el mérito de ser cabeza en este movimiento, ha abandonado hoy el movimiento mismo. Y lo encontramos totalmente aislado, sin conocer la legislación de otros países con los que nos liga la tradición jurídica, desorientado por las diversas influencias que han sufrido esos países. Es, pues, propósito definido y concreto del Instituto de Derecho Comparado de México, hacer una revisión de esos problemas, estudiar el derecho de otros países, pero especialmente del continente americano, con la tendencia, nada más la tendencia... de llegar a la unificación, en cada una de sus materias, del derecho americano.<sup>1390</sup>

El 12 de septiembre de 1940 el Rector expidió el Reglamento Orgánico del Instituto. Los dos primeros años del nuevo Instituto fueron muy difíciles y precarios, según el testimonio del profesor español Javier Elola.<sup>1391</sup> El profesor Sánchez Román, nombrado como primer director, renunció antes de un año. En unos cuantos meses de 1941, el Instituto tuvo tres directores interinos, hasta el nombramiento de don Agustín García López, ex-director de la ENJ, quien ocupó el cargo durante casi quince años. La Ley Orgánica de la UNAM de 1945 permitió la autonomía técnica y administrativa del Instituto respecto de la ENJ, pero dicha autonomía no fue reconocida de plano por el Consejo Universitario hasta diciembre de 1948, después de arduas gestiones.<sup>1392</sup>

<sup>1389</sup> Véase Gual Vidal (1965, 140).

<sup>1390</sup> El licenciado Gual Vidal insistió en su discurso en que la fundación del Instituto pretendía contribuir también a la unificación del derecho nacional, igualmente a través de los estudios comparados. Gual Vidal (1965, 140).

<sup>1391</sup> Elola Fernández (1965, 5).

<sup>1392</sup> Elola Fernández (1965, 8). Raúl Martínez Domínguez, quien investigó esta cuestión en los archivos de la UNAM, señala que la petición de autonomía del IDCM fue bien acogida por el Consejo Técnico de la ENJ y fue aprobada también por mayoría en el Consejo Técnico de Humanidades, antes de ser apoyada por la Comisión de Trabajo Docente y el pleno del Consejo Universitario. Véase Martínez Domínguez (2007, 63 y ss.).

Debido a la inestabilidad en el Instituto, algunos de los primeros proyectos de investigación no fructificaron; el primero de ellos que sí se asentó en un libro es el estudio de Raúl Carrancá y Trujillo, *Las causas que excluyen la incriminación* (1944) que, a decir del profesor Elola, “constituye un vigoroso alegato, probablemente el primero, en pro de la unificación de la ley penal en México”,<sup>1393</sup> tema que, por cierto, no ha perdido actualidad. También cabe mencionar la traducción de la obra de Mario Sarfatti, *Introducción al estudio del derecho comparado*, aparecida en 1945 y el *Código de Seguridad Social. Comentado y concordado*, de 1946.

En 1948 vio la luz el primer número del *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México* (BIDCM), transformado en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (BMDC) a partir de 1968, como resultado del cambio de nombre del Instituto a Instituto de Investigaciones Jurídicas a fines de 1967. En 1965, un inventario y balance del BIDCM hasta ese momento contabilizaba la publicación de 181 artículos doctrinales (aproximadamente diez por año), de los cuales 57 se debían a autores mexicanos (31.5 por ciento), 65 a españoles e iberoamericanos (35.9 por ciento) y 58 a autores de otras lenguas (32 por ciento). Se constata el predominio del derecho mercantil; un tercio de los trabajos son traducciones.<sup>1394</sup> Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, autor de este inventario y balance, apunta las dificultades de conseguir colaboraciones, especialmente por el carácter especializado del Boletín, “donde los artículos deberían versar exclusivamente sobre derecho comparado *stricto sensu* y, a título de nexos y complementos, sobre temas de derecho extranjero e internacional (más del privado que del público)”.<sup>1395</sup>

El Instituto fue muy pequeño hasta mitad de los años sesenta,<sup>1396</sup> con un número muy reducido de investigadores de tiempo completo,<sup>1397</sup> y se

<sup>1393</sup> Carrancá y Trujillo (1944). Véase Martínez Domínguez (2007, 13) y el ensayo de Rodríguez García (1965). Este ensayo contabiliza 22 publicaciones en total en el periodo de veinte años, excluyendo el BIDCM, el repertorio de legislación y los suplementos de bibliografía jurídica mexicana.

<sup>1394</sup> Alcalá-Zamora y Castillo (1965b).

<sup>1395</sup> Alcalá-Zamora y Castillo (1965b, 80).

<sup>1396</sup> En 1961, el Instituto contaba con 16 investigadores, de los cuales siete eran de tiempo completo y nueve eran por contrato. Domínguez Martínez (2007, 117-118). Los investigadores a contrato tenían a su cargo, sobre todo, la elaboración de las reseñas de libros y revistas que se publicaban en el *Boletín*.

El IIJ-UNAM cumplió 75 años en 2015. Véanse los testimonios de varios de sus miembros que arrancan desde los años sesenta en Bernal, Méndez-Silva y Witker (2015).

<sup>1397</sup> En 1946 se aprueba el Reglamento para los Investigadores de Carrera de la UNAM, aunque la “investigación de tiempo completo” realmente empieza a desarrollarse en los años cincuenta. Héctor Fix-Zamudio reconoce, como aportación de los juristas españoles exilia-

sostuvo esencialmente gracias a los esfuerzos de los profesores españoles en el exilio.<sup>1398</sup> Sin embargo, ya había logrado bastante reconocimiento académico tanto en México como el extranjero. De acuerdo con el testimonio de uno de los investigadores de entonces:

Los servicios del Instituto han sido a menudo requeridos no sólo por instituciones oficiales y privadas o por individuos de la República mexicana, sino incluso, y con cierta frecuencia, por instituciones o individuos de otros países... Los miembros del Instituto son a veces requeridos para participar, a título personal, pero con autorización del Instituto, como consultores en la redacción de leyes de carácter federal o de los diversos Estados.<sup>1399</sup>

La presencia e influencia del Instituto no dejó de ser percibida y resentida por algunos de los profesores más prominentes de la Facultad de Derecho de la UNAM. Resulta reveladora del “nacionalismo jurídico” del que hemos hablado, así como del recelo existente en la Facultad hacia el Instituto, al que algunos profesores veían como representante de las influencias extranjerizantes en la ciencia jurídica mexicana, la polémica del profesor Ignacio Burgoa Orihuela (1918-2005), distinguido estudioso del juicio de amparo, contra los intentos de examinar a esta institución desde el ángulo procesal y no (sólo) el político-constitucional. En el prólogo y en las palabras preliminares a la sexta edición de su libro sobre *El juicio de amparo* (1968), reconoce que el amparo no ha surgido en nuestro país, pero que las modalidades y peculiaridades que ha adquirido aquí son “*establecidos originalmente*” y “le imprimen un carácter *típicamente nacional*”; por lo mismo, los juristas mexicanos no han sido simples “copistas” e imitadores.<sup>1400</sup> Sí rechaza, en cambio, que se pueda entender la esencia de esta institución nacional a través de doctrinas procesales de origen extranjero:

Existe el empeño de algunos autores mexicanos en el sentido de pretender explicar el amparo con auxilio de ideas provenientes de destacados procesalistas

---

dos a los estudios jurídicos en nuestro país, la creación del profesorado de carrera (la mayoría de ellos ya habían sido profesores de carrera en España y quisieron continuar en la docencia y la investigación) y los seminarios de la ENJ, que eran pequeños centros de investigación especializada, así como de los estudios de posgrado, que permitieron la transformación de la ENJ en la actual Facultad de Derecho, a partir de 1951. Véase Fix-Zamudio (1991, 65 y ss.).

<sup>1398</sup> El profesor español Javier Elola fue sólo encargado provisional de la dirección (pues la Ley Orgánica de la UNAM de 1945 dispone el requisito de la nacionalidad mexicana por nacimiento para los directores de escuelas, facultades e institutos) entre febrero de 1956 y octubre de 1959. Elola (1965, 9). Véase también el testimonio de Héctor Fix-Zamudio (1991).

<sup>1399</sup> Seara Vázquez (1965, 27).

<sup>1400</sup> Burgoa (1968, 7; cursivas suyas).

extranjeros, primordialmente italianos y alemanes. Creemos que esta tendencia, en cuanto que trata de aplicar a nuestra institución opiniones extrañas de quienes no han abrevado en la fuente misma de su esencia jurídica, no sólo es indebida, sino que auspicia la confusión en el estudio del amparo mediante su extranjerización conceptual y terminológica.<sup>1401</sup>

En un texto posterior, refiere el profesor Burgoa su oposición, compartida por el destacado laboralista y constitucionalista mexicano Mario de la Cueva (1901-1981), a que los proyectos de tesis sobre el juicio de amparo de los estudiantes de la Facultad se inscribieran en el Seminario de Derecho Procesal (dirigido durante mucho tiempo por el profesor español Alcalá-Zamora y Castillo). Cuando fue nombrado director del Seminario de Derecho Constitucional, Burgoa modificó el nombre para llamarlo “de Derecho Constitucional y Amparo para que esta trascendental materia adjetiva no corriera ya el riesgo de su pretendida incorporación al de Derecho Procesal como si se tratara de un juicio común”.<sup>1402</sup>

Podría pensarse que estas posturas del profesor Burgoa estaban referidas exclusivamente al juicio de amparo, que después de todo sí es una institución jurídica profundamente marcada por la historia nacional, pero otras expresiones suyas conducen a la conclusión de que en su mundo intelectual no había lugar para el derecho comparado y para el conocimiento profundo de los ordenamientos extranjeros. Este rechazo se enfoca contra quienes él consideraba representantes de la visión extranjerizante: los miembros del Instituto de Investigaciones Jurídicas.<sup>1403</sup>

Por supuesto, no podemos afirmar que la postura “nacionalista” del profesor Burgoa haya sido por fuerza representativa de la de los juristas mexicanos en general, y de la de los profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM en particular.<sup>1404</sup> Debemos matizar estas observaciones señalando que la Escuela Nacional de Jurisprudencia fue la que primero acogió, generosamente, a un buen número de los juristas del exilio español. La ENJ

---

<sup>1401</sup> Burgoa (1968, 21).

A propósito del prólogo citado, se generó un debate periodístico entre el profesor Burgoa y un conocido abogado mexicano, Santiago Oñate, debate sobre el que no nos extenderemos aquí. La referencia puede encontrarse en Caballero Juárez (2010, 168-170).

<sup>1402</sup> Burgoa Orihuela (1987, 270-271).

<sup>1403</sup> Véanse los párrafos, de tono duro y resentido, que Burgoa dedica a Héctor Fix-Zamudio y al Instituto en sus *Memorias*. Burgoa Orihuela (1987, 376-377).

<sup>1404</sup> Dezalay y Garth (2006, 207-208) atribuyen la crítica de “elitista” que algunos profesores de la Facultad han enderezado contra el Instituto al hecho de que el crecimiento de la propia Facultad diluyó su liderazgo, permitiendo que el Instituto recreara la elite jurídica que antes de la Segunda Guerra Mundial se había concentrado en la propia Facultad.



nunca se constituyó en un enclave “nacionalista” y “xenófobo” frente a un Instituto “abierto” y “cosmopolita”, pues si su ambiente interno hubiera sido generalmente hostil hacia los profesores españoles, éstos no habrían podido realizar ahí las importantes contribuciones académicas que los estudios jurídicos en la UNAM les deben: la instauración del doctorado, el desarrollo del profesorado de carrera, la introducción de nuevas cátedras, como la de “derecho comparado”, el establecimiento de los “seminarios especializados”, entre otras.<sup>1405</sup> Sin embargo, es significativo que las opiniones y obras de don Ignacio Burgoa sigan gozando de bastante reconocimiento e influencia en el medio jurídico mexicano, inclusive después de su fallecimiento en el año de 2005.

## 2. Héctor Fix-Zamudio, el legado comparatista del exilio español y el giro del Instituto de Investigaciones Jurídicas hacia el derecho público

Héctor Fix-Zamudio, quien nació en la ciudad de México en 1924, inició su trayectoria como investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas en 1956, siendo todavía funcionario de la Suprema Corte de Justicia. En 1964 dejó el Poder Judicial de la Federación para incorporarse de tiempo completo al Instituto. En 1966 fue designado como director del propio Instituto, cuando éste contaba sólo con otros tres investigadores de tiempo completo (los tres de origen español), y con él se inicia una etapa de crecimiento y renovación generacional que dura hasta nuestros días.<sup>1406</sup> Puede decirse que fue él quien inició y promovió el estudio, necesariamente comparativo, de algunas instituciones —como el *ombudsman* escandinavo o el Consejo de la Judicatura— que mucho más tarde pasarían a formar parte de nuestro sistema jurídico. Podemos mencionar que en 1965 apareció su estudio *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*,<sup>1407</sup> el cual ofrecía un panorama completo de la evolución e influencia recientes de los modelos occidentales de justicia constitucional no sólo en América Latina, sino también en Asia y África, así como la descripción de las instituciones de justicia constitucional en los entonces países socialistas. En cierto modo, Fix-Zamudio empezó a vislumbrar, desde los años sesenta, una buena parte de

---

<sup>1405</sup> Podemos agregar que el profesor Javier Elola fue editor responsable de la revista jurídica de la Facultad durante diez años. Véase, nuevamente, el libro coordinado por Serrano Migallón (2003) y el testimonio de Mendieta y Núñez (1975, 434 y ss.).

<sup>1406</sup> Véase Fix-Zamudio (2016).

<sup>1407</sup> Fix-Zamudio (1968).

las reformas sobre derechos humanos y justicia que se implantaron a partir de los años ochenta y noventa.

El distinguido constitucionalista peruano Domingo García Belaunde dice que el provincianismo cultural que caracterizaba a muchos juristas mexicanos en los años sesenta

se quiebra, por lo menos en el ámbito del derecho constitucional, con la obra de Fix-Zamudio, porque él se interesa en la problemática latinoamericana y no solamente en la europea o mexicana... Fix-Zamudio se convirtió en un jurista universal y eso marcó una nueva etapa en la academia mexicana... Esto es lo que hemos visto en él, o sea un hombre universal en su obra, que siempre analiza a autores de otras partes y a autores latinoamericanos, así como temas generales y no sólo mexicanos.<sup>1408</sup>

Con Héctor Fix-Zamudio se inicia en el Instituto de Investigaciones Jurídicas una etapa de continuidad y estabilidad en la que se incorpora a la investigación jurídica una nueva, joven y brillante generación de juristas, con el apoyo del programa de formación del personal académico que se implantó en la UNAM en los años sesenta.

No hay duda de que su influencia intelectual habría quedado mayormente circunscrita a las fronteras de nuestro país si Fix-Zamudio no hubiera logrado transmitir el legado comparatista de los profesores españoles a esa nueva generación. Jorge Carpizo, entonces secretario y más tarde director del Instituto (1978-1984), nos ofrece el siguiente testimonio:

La dirección del maestro don Héctor Fix-Zamudio divide la historia de este Instituto en dos etapas muy claras: antes y después de él. Con él empezó la época de los directores de dedicación exclusiva al Instituto, su crecimiento y fortalecimiento institucional... Fue la visión del maestro la que transformó al Instituto: se percató de que había que formar a nuevos investigadores con rigor académico hasta entonces desconocido, desde el dominio de lenguas extranjeras, metodología científica, así como continuar y fortalecer la tradición del derecho comparado, perspectiva con la cual se había fundado la dependencia. En una palabra, abrió las puertas amplias y anchas a toda una generación de aún estudiantes de nuestra querida Facultad de Derecho.<sup>1409</sup>

De acuerdo con datos estadísticos de la propia Universidad, en 1971, el Instituto contaba ya con 21 investigadores de carrera, de los cuales 17 te-

<sup>1408</sup> García Belaunde (2009, 516).

<sup>1409</sup> Carpizo (2009, 482). Carpizo hace notar que el programa de formación de personal académico citado tenía otros propósitos y estaba dirigido a jóvenes profesores y a la docencia, no a la formación de becarios e investigadores, al menos no en Humanidades (p. 485).

nían apenas entre uno y cuatro años de antigüedad académica.<sup>1410</sup> En 1978, cuando Fix-Zamudio concluyó su segundo periodo de seis años en la dirección, el número de investigadores se había elevado a 28.<sup>1411</sup>

Resulta interesante examinar las materias, los temas y los enfoques de las publicaciones de los investigadores del Instituto en el periodo 1966-1978, que corresponde a los dos periodos en la dirección de Héctor Fix-Zamudio. De acuerdo con la tradición del Instituto, la gran mayoría de estos estudios utiliza una perspectiva comparada, pero observaremos fácilmente que hay un giro claro hacia los temas del *derecho público*, y específicamente del *derecho constitucional*, tomando como punto principal de referencia el ámbito latinoamericano. Hay varios estudios importantes relativos al constitucionalismo latinoamericano, tanto desde el punto de vista histórico como contemporáneo.<sup>1412</sup> Entre los temas constitucionales hay una preocupación muy evidente respecto del Poder Ejecutivo y el presidencialismo,<sup>1413</sup> los partidos políticos y los grupos de presión,<sup>1414</sup> los sistemas federales,<sup>1415</sup> y los derechos

---

<sup>1410</sup> Véase la tabla de “Investigadores de carrera según Institutos y antigüedad. 1971”, en Valadés (1974, 126). Debe señalarse que en los demás institutos de la Universidad también se dio un crecimiento similar. Destaca el hecho de que el Instituto de Investigaciones Sociales haya reportado 17 investigadores que tenían apenas un año de antigüedad. De entre los ocho institutos de Humanidades, el de Investigaciones Jurídicas era el sexto en tamaño.

<sup>1411</sup> Carpizo (2009, 482).

<sup>1412</sup> Pantoja Morán, David, *La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano* (1973); García Laguardia, Jorge y David Pantoja Morán, *Tres documentos constitucionales en la América española preindependiente* (1975); Varios, *La interpretación constitucional* (1975); De la Torre Villar, Ernesto y Jorge Mario García Laguardia, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano* (1976); Varios, *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, (1978-1979, 2 tomos). Las obras citadas en esta nota y las siguientes son todas ediciones de la UNAM.

<sup>1413</sup> Valadés, Diego, *La dictadura constitucional en América Latina* (1974); Varios, *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica* (1977); Valencia Carmona, Salvador, *El Poder Ejecutivo latinoamericano* (1979). Aunque no estamos considerando aquí artículos y ensayos en revistas y memorias, un trabajo precursor sobre el tema es el de Fix-Zamudio (1966).

En contraste con el predominio del presidencialismo, hay algunos estudios que se ocupan del Poder Legislativo (Lions Signoret, Monique, *El Poder Legislativo en América Latina*, 1974), del sistema parlamentario (Gamas Torruco, José, *Regímenes parlamentarios de gobierno. Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda*, 1976) y el Poder Judicial (Varios, *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos*, 1977).

<sup>1414</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, *Formación constitucional de los partidos políticos en América Latina* (1974); Montaña, Jorge, *Partidos y política en América Latina* (1975); Varios, *El régimen constitucional de los partidos políticos* (1975); Varios, *Constitución y grupos de presión en América Latina* (1978).

<sup>1415</sup> Carpizo, Jorge, *Lineamientos constitucionales de la Commonwealth* (1971); Varios, *Los sistemas federales del continente americano* (1972, con el FCE); Carpizo, Jorge, *Federalismo en Latinoamé-*

humanos.<sup>1416</sup> También hay una presencia importante de algunos temas económicos y financieros, frente al trasfondo de los debates sobre el desarrollo de esa época.<sup>1417</sup> Como se advierte fácilmente, en varias de estas publicaciones se anuncia y se estudian ya algunas de las cuestiones más importantes que abordará la reforma político-constitucional en México desde fines de los años setenta: elecciones, partidos políticos, equilibrio de los poderes, federalismo, reforma judicial, derechos humanos, entre otros.

Gran importancia para la proyección internacional del Instituto en aquellos años, y para superar la incomunicación y el desconocimiento (que eran recíprocos) entre los constitucionalistas de la región, tuvo la fundación del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC) en la ciudad de Buenos Aires en 1974.<sup>1418</sup> El primer congreso del Instituto se celebró en México en 1975,<sup>1419</sup> y desde entonces, la sede y la presidencia del IIDC han permanecido en nuestro país, en estrecha simbiosis con el propio Instituto de Investigaciones Jurídicas. Si bien en esa época la casi totalidad de los países de la región vivía bajo gobiernos autoritarios, militares o dictatoriales, la vinculación del Instituto con los constitucionalistas iberoamericanos les permitió a los juristas mexicanos ampliar sus horizontes académicos y, una vez recuperada la democracia en aquellos países, estudiar y tomar inspiración en varias de las instituciones constitucionales que éstos adoptaron bajo las nuevas condiciones democráticas (tribunales constitucionales, Consejos de la Judicatura, Defensor del Pueblo, etcétera), las cuales serían de suma relevancia cuando nuestro propio país inició de manera más decidida, a partir de 1988, la apertura y democratización del régimen político imperante.

---

rica (1973); Seervai, H. M., *El federalismo de la India. La Constitución y la Suprema Corte de la India* (1976); Varios, *El federalismo y sus aspectos educativos y financieros* (1976).

<sup>1416</sup> Cuadra, Héctor, *La proyección internacional de los derechos humanos* (1970); Varios, *Veinte años de evolución de los derechos humanos* (1974; este volumen recoge las ponencias de un curso realizado en 1968).

<sup>1417</sup> Ruiz Massieu, José Francisco, *Régimen jurídico de las empresas multinacionales en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio* (1972); Chapoy Bonifaz, Dolores Beatriz, *El régimen financiero del Estado en las constituciones latinoamericanas* (1973); Méndez Silva, Ricardo, *El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México* (1969) y *El mar patrimonial en América Latina* (1974); Novoa Monreal, Eduardo, *Defensa de las nacionalizaciones ante tribunales extranjeros* (1974) y *La nacionalización del petróleo en Venezuela* (1979).

<sup>1418</sup> Véase el volumen de aniversario: Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (2004).

<sup>1419</sup> Las ponencias del congreso se publicaron en tres volúmenes (ya citados): *Función del Poder Judicial en los sistemas constitucionales latinoamericanos* (1977); *El predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica* (1977); y *Constitución y grupos de presión en América Latina* (1978).

### 3. *Las generaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas*

El concepto de *generación* resulta de capital importancia en este punto, porque significa que no hablamos solamente de un grupo de personas de edades más o menos próximas. En una perspectiva sociológica, el concepto de “generación” tiene varios significados. Uno de ellos, que se remonta a Wilhelm Dilthey y Karl Mannheim, designa a un grupo que comparte una “posición” socio-histórica similar, lo que trae consigo una cierta identidad del pensamiento, la acción y el sentimiento. Así, las generaciones, o grupos dentro de ellas, pueden conformar, en cierto modo, actores colectivos en el acontecer socio-histórico.<sup>1420</sup>

En el mundo hispánico, fue sobre todo José Ortega y Gasset (1883-1955) quien popularizó el concepto de generación y lo propuso como instrumento y método de la investigación histórica, en el marco de su filosofía de la vida. Para Ortega y Gasset

las variaciones de la sensibilidad vital que son decisivas en historia se presentan bajo la forma de generación. Una generación no es un puñado de hombres egregios, ni simplemente una masa: es como un nuevo cuerpo social íntegro, con su minoría selecta y su muchedumbre, que ha sido lanzado sobre el ámbito de la existencia con una trayectoria vital determinada. La generación, compromiso dinámico entre masa e individuo, es el concepto más importante de la historia, y, por decirlo así, el gozne sobre que ésta ejecuta sus movimientos. Una generación es una variedad humana, en el sentido riguroso que dan a este término los naturalistas. Los miembros de ella vienen al mundo dotados de ciertos caracteres típicos, que les prestan fisonomía común, diferenciándolos de la generación anterior.<sup>1421</sup>

A pesar de las críticas y matices que puedan introducirse en relación con el concepto de generación,<sup>1422</sup> y a reserva de explorar de manera precisa hasta qué punto los juristas académicos del IJJ-UNAM han constituido “generaciones” en este sentido, si aplicamos este esquema al desarrollo del Instituto a partir de los años setenta y nos preguntamos sobre las experiencias formativas de las generaciones de investigadores, podríamos obtener algunos elementos de comprensión sobre sus motivaciones y compromisos en relación con la reforma jurídica.

<sup>1420</sup> Véase Majce (1989).

<sup>1421</sup> *El tema de nuestro tiempo* (1923). Al respecto puede verse Sarabia Heydrich y Zarco Colón (1997).

<sup>1422</sup> Véase Flores (2002; especialmente 78 y ss.).

Como se señaló más arriba, entre fines de los años sesenta y mediados de los años setenta ingresó al IIJ-UNAM un grupo de jóvenes investigadores que volcó sus esfuerzos académicos en los estudios comparados de derecho público. A la distancia, resulta claro que esos jóvenes investigadores compartían en buena medida —y en mucho comparten todavía— una misma idea de la investigación bajo el ejemplo y guía de Héctor Fix-Zamudio, así como de las tareas de la política jurídica, Así lo expresó algunos años más tarde un distinguido representante de esa primera generación, José Francisco Ruiz Massieu:

Los investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas... constituyen un grupo cohesionado por el afecto como por la visión de México que compartimos y el papel que le asignamos al derecho en este país nuestro...

Esta cohesión hace del Instituto de Investigaciones Jurídicas una verdadera comunidad, cimentada en el origen común de la mayoría de sus miembros, así como por su futuro también compartido, por un lado; pero cimentada, además, en el liderazgo académico y profundamente ético, y, por ende, humano, que desplegó en una primera etapa el maestro Héctor Fix-Zamudio...<sup>1423</sup>

¿Cuáles serían las experiencias formativas que pudieran haber inducido en estos jóvenes juristas la idea de que era necesario ir preparando la reforma de las instituciones públicas del Estado mexicano? Como generación, estos jóvenes realizaron sus estudios de derecho en los años sesenta. Es la década en la que diversos conflictos políticos —como el de los médicos de 1964-1965, el conflicto universitario de 1966 o el movimiento estudiantil de 1968— mostraron la existencia de grupos medios urbanos que no tenían clara cabida en el corporativismo de Estado que se había desarrollado desde los años treinta. Lo novedoso de estos movimientos, como señala Ricardo Pozas Horcasitas respecto de los médicos, es que

(e)l tipo de organización por la que los nuevos actores sociales luchaban tenía un fuerte componente gremial y un sentido fundamentalmente civil y autónomo. Su proyecto de organización laboral era concebido como parte fundamental de los derechos civiles de los ciudadanos, y cada vez menos como un pacto entre las organizaciones y el Estado. En este sentido, el movimiento médico de 1964-1965 fue el primero de una serie de movimientos sociales que buscaron abrir los espacios civiles de participación y autonomía de las organizaciones laborales urbanas, a las que el desarrollo del Estado mexicano había constreñido.<sup>1424</sup>

<sup>1423</sup> Ruiz Massieu (1993, 38-39).

<sup>1424</sup> Véase Pozas Horcasitas (1993, 17). Sobre los conflictos de este periodo, véase también los documentos y testimonios recogidos en Aguayo Quezada (2010, 99 y ss.).

Si la respuesta final a estos movimientos fue la represión, lo cierto es que no se trató de la primera ni de la única respuesta del gobierno mexicano, pero sí quedó en evidencia la limitada capacidad de éste para procesar, en ese momento, las demandas que implicaran la exigencia incondicional de algunos derechos constitucionalmente consagrados, empezando por las libertades de asociación y de reunión. A diferencia de quienes consideraron que la represión gubernamental cancelaba cualquier posibilidad de cambio político pacífico y por ello tomaron la opción de la lucha armada guerrillera en los años setenta, los jóvenes investigadores del IIJ-UNAM seguramente fueron receptivos al “lenguaje de los derechos” de los nuevos movimientos sociales, es decir, a la idea de que la vía del cambio estaba marcada ya por la propia Constitución —de la que, paradójicamente, tanto alardeaba el propio régimen político— y que la reforma jurídica de las instituciones constituía la única alternativa pacífica y deseable para el país, aunque ésta tomara todavía un tiempo largo e indeterminado.

Al menos dos generaciones más de investigadores han ingresado al IIJ-UNAM desde entonces. La incorporación de la segunda generación puede situarse entre comienzos de los años ochenta y mediados de los noventa; la tercera, desde la segunda mitad de los años noventa. Estas dos generaciones realizaron sus estudios y se formaron profesionalmente en ambientes diferentes. A la primera de ellas le tocó padecer las recurrentes crisis económicas y políticas de los años setenta y ochenta, así como el inicio de la transición electoral que culminaría en la alternancia en el gobierno federal en el año 2000. La segunda ha vivido la creciente pluralidad política y electoral más bien como una certeza sobre la cual es posible exigir y construir niveles superiores de democracia. Es la generación que ha aceptado y apoyado con naturalidad la lucha por la transparencia y contra la discriminación, y ha retomado también con fuerza la bandera de los derechos sociales.<sup>1425</sup>

Lo más significativo del esquema arriba esbozado, sin embargo, es la continuidad del esfuerzo reformista de las tres generaciones de juristas académicos del IIJ-UNAM. A cada una de las tres generaciones le ha tocado iniciar y acompañar sus propias propuestas de cambio con la comprensión y el apoyo de las otras dos, lo que les ha conferido todavía mayor autoridad y legitimidad.

---

<sup>1425</sup> “...los jóvenes en la mitad de los años noventa experimentaban en una mayor medida que la población adulta valores libertarios, igualitarios, favorables a la emancipación de la mujer, permisivos sobre el plano de la moral y progresista en el plano político”. Flores (2002, 74).

V. LA CONTRIBUCIÓN DE LOS JURISTAS ACADÉMICOS  
DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
A LA CONSTRUCCIÓN JURÍDICA DE LAS NUEVAS  
INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS<sup>1426</sup>

A partir de los años ochenta, pero de manera más evidente en los años noventa, un buen número de integrantes y ex-integrantes del Instituto de Investigaciones Jurídicas —quienes en su mayoría siguen estrechamente vinculados a él— participó en los proyectos de creación o reforma, así como en el funcionamiento efectivo, de algunas de las nuevas instituciones públicas del país. Resulta conveniente señalar que no siempre dicha participación tuvo como origen único, y quizá tampoco determinante, la membresía en el Instituto, pues también entraron en juego redes políticas, lazos de amistad y vínculos generacionales con los grupos gobernantes. Sin embargo, puede decirse que la relación con el Instituto resultó relevante, en el sentido de que algunas de las propuestas de reforma llevadas a cabo habían sido estudiadas previamente ahí, y en los casos en que ello no había ocurrido, hubo una pronta reacción para abordarlas a través de eventos académicos y publicaciones que acompañaran el proceso de discusión y reforma.<sup>1427</sup>

Esta participación de los investigadores del Instituto se ha dado fundamentalmente en cuatro campos interrelacionados:

- La reforma de la justicia
- La reforma democrática
- La protección y defensa de los derechos humanos
- La renovación constitucional y jurídica en las entidades federativas

<sup>1426</sup> Para la elaboración de este apartado se ha documentado la participación de los investigadores del IJ-UNAM en los proyectos aquí mencionados principalmente mediante los informes anuales de labores del Instituto, así como de los testimonios reunidos en Bernal, Méndez Silva y Witker (2015) y Salazar Ugarte e Ibarra Palafox (2018), además de algunas otras fuentes publicadas que se señalan en las notas respectivas.

<sup>1427</sup> Esto se puede comprobar fácilmente realizando una búsqueda de los temas de la reforma en el fondo editorial del IJ-UNAM incorporado en la Biblioteca Jurídica Virtual <<http://biblio.juridicas.unam.mx>>. Cabe agregar que muchos de estos temas se han englobado bajo el concepto de “reforma del Estado”, que es un concepto que si bien no fue introducido por primera vez en el IJ-UNAM, sí ha sido un tema recurrente en sus eventos académicos y en sus publicaciones, desde la aparición del volumen *La reforma del Estado. Estudios comparados* (1996), que reúne las colaboraciones de los participantes en un importante seminario internacional. Véase Soberanes Fernández *et al.* (1996).



Se trata de campos interrelacionados, pues es posible encontrar un elemento común a todos ellos: los *derechos fundamentales*.<sup>1428</sup> Si se observa bien, los cuatro campos están estrechamente ligados con la pérdida gradual de legitimidad que sufrió el sistema político mexicano a partir de los años sesenta, cuando resultó evidente que ya no era capaz de satisfacer las demandas de participación política de las clases medias, así como de garantizar el crecimiento económico y la distribución de sus beneficios entre las clases populares. Las elecciones comenzaron entonces a convertirse en la arena en la que se daba una lucha cada vez más real por el poder y su legitimidad, pero ya desde entonces quedaba en evidencia que la reforma político-electoral tarde o temprano traería consecuencias mucho más amplias en el campo de las prácticas democráticas, la administración de justicia y la defensa de los derechos humanos.

Se entiende bien, entonces, que se abriera una oportunidad de participación directa de los juristas académicos en la agenda de la reforma jurídica. Como ya se ha señalado, tanto desde la perspectiva de los derechos humanos como desde el punto de vista del proceso más amplio de transición jurídica en México, el derecho acrecienta su relevancia no sólo como instrumento de la regulación social (en particular de la económica), sino también como factor de la legitimidad política. Ante el desgaste de los viejos modelos políticos (el presidencialismo), el sistema jurídico parece ofrecer una nueva legitimidad, caracterizada por la despolitización y la racionalización de los conflictos, así como por la imparcialidad de sus decisiones. En términos weberianos, se trata de la legitimidad que genera la legalidad, aunque ya no sea suficiente la legalidad puramente formal. Esto permite entender por qué la justicia en general, y los jueces y tribunales en particular, asumen una nueva relevancia en el nuevo modelo de derecho.<sup>1429</sup>

Más aún, puesto que la transición jurídica mexicana no se produjo mediante ruptura, ha surgido también la necesidad de legitimar internamente al nuevo derecho, sobre todo ante los antiguos operadores jurídicos que tienen que entenderlo y aplicarlo en un contexto social más exigente. Es por ello que se recurre a la doctrina, cuya función es la de explorar y vincular al orden jurídico positivo con modelos filosóficos y teóricos más amplios, pero también se recurre a las capacidades operativas de los juristas académicos,

---

<sup>1428</sup> Sobre la evolución de los derechos fundamentales en nuestro país, así como sobre su vigencia real, a partir de la Constitución de 1917, véase Fix-Fierro y Martínez Uriarte (2018).

<sup>1429</sup> Sobre el proceso de creciente prominencia del Poder Judicial véase Caballero Juárez (2009, 163 y ss.).

pues ellos no sólo se han apropiado de esos nuevos modelos, sino que ofrecen la ventaja —la legitimidad, en una palabra— de estar desvinculados de los intereses creados y las prácticas habituales del viejo sistema. En este contexto que se revela, en todas sus dimensiones, la importancia de la profesionalización y la institucionalización de la investigación jurídica que se ha logrado en el IIJ-UNAM. En su lenguaje, tomado fundamentalmente de la sociología de Pierre Bourdieu, Dezalay y Garth dirían que, en el marco de los imperativos económicos y políticos que impone la globalización, el capital académico se transforma en capital jurídico-político, el que otorga tanta mayor influencia a sus detentadores cuanto más deseado es por una elite que desespera por recuperar, a través del derecho, parte de la legitimidad perdida.

No es la pretensión de este trabajo hacer una genealogía precisa del origen o reforma de las instituciones examinadas. Dicho origen es complejo y se debe a múltiples factores, por lo que resaltar la participación de los juristas académicos del IIJ-UNAM no significa que dicha intervención tenga que ser determinante en un sentido causal. Por tanto, en lo que sigue se ofrece un breve y esquemático recuento de la participación de los juristas del Instituto en algunos de estos procesos de reforma.<sup>1430</sup>

### 1. *Reforma de la justicia*

Este campo comprende todos los esfuerzos realizados para renovar el campo institucional de la justicia, en un sentido general, y del Poder Judicial, en lo particular. Las primeras voces a favor de la introducción de cambios importantes en la justicia mexicana se dieron desde los años sesenta y se expresaron, en buena medida, en los congresos de derecho procesal iniciados por aquellos años.<sup>1431</sup> Varios investigadores del Instituto —en particular

---

<sup>1430</sup> Lo que se señala más adelante no excluye la valiosa participación de los investigadores del IIJ-UNAM en otras importantes reformas. Véanse algunos de los testimonios recogidos en Salazar Ugarte e Ibarra Palafox (2018).

<sup>1431</sup> Primer Congreso Mexicano y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, realizados en la ciudad de México en febrero de 1960, y Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, llevado a cabo en la ciudad de Zacatecas en agosto de 1966. Véase la crónica, las conclusiones y las ponencias del Primer Congreso y de las Segundas Jornadas en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núms. 37-40, 1960; del Segundo Congreso, la crónica y conclusiones pueden verse en el núm. 65, enero-marzo de 1967, de la misma Revista y en el *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, núms. 56-57, mayo-diciembre de 1966, pp. 762-771. En la organización de los tres eventos participaron los investigadores del IIJ-UNAM.

Héctor Fix-Zamudio—<sup>1432</sup> hicieron propuestas muy concretas de reformas y modificaciones, algunas ya realizadas y otras todavía pendientes de aprobación.<sup>1433</sup>

Por lo que se refiere al contexto, a diferencia de otros países de la región, en México no se produjo un fuerte movimiento social y político a favor de la reforma de la justicia sino hasta mediados de los años noventa, aunque hubo cambios puntuales y muy importantes desde los años ochenta.<sup>1434</sup> En lo que sigue se ofrece un panorama de las principales reformas a la justicia mexicana en las que puede documentarse la participación los juristas académicos del IJJ-UNAM. Se tratará, en primer término, la transformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional, así como los proyectos e iniciativas de reforma al juicio de amparo. En un segundo momento se abordará algunos de los proyectos más importantes en el campo de la justicia ordinaria.

Uno de los proyectos más largamente cultivados por los juristas del IJJ-UNAM ha sido la creación de una genuina jurisdicción constitucional, a partir de la transformación de la Suprema Corte de Justicia, de tribunal supremo ordinario o de casación, en tribunal especializado en las cuestiones constitucionales y en los asuntos de mayor transcendencia jurídica. Con antecedentes en dos iniciativas que no prosperaron en 1944 y 1959,<sup>1435</sup> el primer momento de transformación se dio en 1987-1988 a través de un paquete de reformas al juicio de amparo y al Poder Judicial de la Federación.

El anteproyecto de estas reformas fue elaborado por una comisión formada en el seno de la Suprema Corte de Justicia a propuesta del presidente Miguel de la Madrid, con el antecedente de las consultas organizadas por la Procuraduría General de la República a partir de 1983. En ella participó Héctor Fix-Zamudio.<sup>1436</sup> El resultado central de la reforma —la especiali-

---

<sup>1432</sup> Véanse, entre otros trabajos, Fix-Zamudio (1967; 1978; 1979). En los años setenta, Fix-Zamudio se expresaba de manera relativamente pesimista respecto de las condiciones de la justicia mexicana y de sus perspectivas de reforma.

<sup>1433</sup> Hay que insistir en que no todas ellas fueron originales ni novedosas, pero su adopción por los investigadores del IJJ-UNAM, y la insistencia en su propuesta, contribuyó sin duda a su creciente aceptación por la comunidad de juristas mexicanos.

<sup>1434</sup> Sobre este particular puede verse Fix-Fierro (2004).

<sup>1435</sup> Véase Bustillos (2010).

<sup>1436</sup> Fix-Zamudio (2016, 317-318). Fix-Zamudio relata que a comienzos del gobierno del presidente De la Madrid, Jorge Carpizo y él lo buscaron para proponerle un proyecto de reforma constitucional en esa dirección. El resultado fue que, unos años más tarde, el presidente De la Madrid invitara a la Suprema Corte a formar una comisión que estudiara la cuestión (como lo dejó asentado el presidente de la Corte en el informe de labores correspondiente al año de 1987), y sugirió también la incorporación de Fix-Zamudio.

zación de la Suprema Corte en la materia de constitucionalidad— corresponde a las ideas que el propio Fix-Zamudio defendía desde hace tiempo y que se habían aceptado también en el Instituto.<sup>1437</sup> No resulta sorprendente, entonces, que dos investigadores del Instituto —Jorge Carpizo y Diego Valadés— fueran nombrados ministros de la Suprema Corte poco después de iniciada la nueva época del Poder Judicial de la Federación en 1988, aunque el paso de ambos por la Suprema Corte fue muy breve.<sup>1438</sup> Cabe agregar que el doctor Ulises Schmill Ordóñez fue investigador del IIJ-UNAM durante un breve periodo (1982-1985), antes de ser designado ministro de la Suprema Corte de Justicia (1985) y más tarde, presidente de la misma (enero de 1991 a enero de 1995).

La llamada reforma judicial de 1994-1995 dio nuevos pasos hacia a la transformación de la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional a través de la creación de la acción abstracta de inconstitucionalidad y la nueva regulación de las controversias constitucionales (artículo 105 constitucional). La iniciativa respectiva fue presentada al Senado de la República por el presidente Ernesto Zedillo el 5 de diciembre de 1994, apenas a unos cuantos días de la toma de posesión de su cargo. Puede considerarse que las ideas y el impulso iniciales de la reforma se debieron a los investigadores del IIJ-UNAM a comienzos de ese año;<sup>1439</sup> más tarde, el Instituto acompañó la reforma mediante diversos actos académicos, incluyendo un importante seminario realizado durante el proceso de la aprobación de la iniciativa por las cámaras del Congreso de la Unión, así como diversas publicaciones que contribuyeron a un mejor conocimiento y difusión de las nuevas institucio-

---

<sup>1437</sup> Fix-Zamudio, Héctor (1987). También Jorge Carpizo insistió en varios trabajos tempranos en la necesidad de transformar a la Suprema Corte de Justicia en tribunal especializado en la materia constitucional. Véase Carpizo (1982).

<sup>1438</sup> Jorge Carpizo fue nombrado ministro de la Suprema Corte de Justicia en abril de 1989 y pidió licencia en junio de 1990 para desempeñar el cargo de presidente fundador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En 1992, al vencer la licencia, renunció al cargo de ministro.

Diego Valadés fue designado ministro de la Corte en mayo de 1994 y dejó el cargo en enero de 1995, por efecto de la reforma constitucional de 31 de diciembre de 1994 que removió a todos los ministros en funciones. En términos del nuevo texto constitucional, y habida cuenta que Valadés había ocupado el cargo de Procurador General de la República durante el año anterior a su designación (enero a mayo de 1994), no pudo ser considerado para un nuevo nombramiento.

<sup>1439</sup> Se puede citar a Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo (en esos momentos Secretario de Gobernación) y Diego Valadés (Procurador General de la República). Víctor Martínez Bullé-Goyri, a la sazón Secretario Académico del Instituto, menciona la participación del Instituto en el proyecto de reforma enviado por el presidente Zedillo al Congreso de la Unión. Véase Salazar Ugarte e Ibarra Palafox (2018, 136).

nes. A partir de 1995, en su nueva integración, solamente un investigador en funciones del IJJ-UNAM ha sido nombrado ministro de la Suprema Corte de Justicia: el doctor Juan Luis González Alcántara, investigador desde los años ochenta e investigador honorario a partir de su nombramiento como magistrado del Tribunal Superior de Justicia de la ahora Ciudad de México, fue designado por el Senado de la República el 20 de diciembre de 2018; el doctor José Ramón Cossío Díaz, ministro de la Corte entre 2003 y 2018, fue brevemente investigador del Instituto a fines de los años ochenta.<sup>1440</sup> También han sido nombrados ministros distinguidos juristas vinculados académicamente con el Instituto, como el doctor Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, designado en 2009 y electo presidente de la Suprema Corte de Justicia por sus pares para el periodo 2019-2022, y la ministra Norma Lucía Piña Hernández, designada a fines de 2015.<sup>1441</sup> Dos investigadores formaron parte de una de las ternas presentadas por el Ejecutivo en el proceso de designación de dos ministros a fines de 2009.<sup>1442</sup>

En noviembre de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación designó a la Comisión Nacional de Propuestas para la Elaboración de un Anteproyecto de Nueva Ley de Amparo. Formaron parte de esa comisión Héctor Fix-Zamudio, y otros dos juristas y académicos vinculados al IJJ-UNAM, los más tarde ministros José Ramón Cossío Díaz y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Después de recibir un conjunto nutrido de propuestas de la comunidad jurídica, la Comisión concluyó un primer anteproyecto en agosto de 2000. Este anteproyecto se sometió a nuevas consultas y discusiones, de las que resultó un anteproyecto sometido al Pleno de la Suprema Corte para su revisión final. El anteproyecto de la Comisión contenía algunas de las propuestas en la materia promovidas desde hace tiempo por los investigadores

---

<sup>1440</sup> El doctor Cossío Díaz fue becario, técnico académico e investigador del Instituto. En 1989 fue invitado a colaborar en la ponencia del doctor Jorge Carpizo durante su encargo como ministro de la Corte. Después de un breve paso por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, regresó a la Suprema Corte como coordinador de asesores del presidente de ese tribunal, el ministro Schmill Ordóñez. Entre 1995 y 2003 dirigió el Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y ha permanecido vinculado académicamente al IJJ-UNAM.

<sup>1441</sup> El ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea reconoce al Instituto como una de sus casas académicas. Véase su discurso de recepción como ministro de la Corte: Zaldívar Lelo de Larrea (2010b).

La ministra Piña Hernández se desempeñó durante un tiempo como técnica académica en el IJJ-UNAM.

<sup>1442</sup> Jorge Adame Goddard y Eduardo Ferrer MacGregor Poisot. Véase el texto de la comparecencia de ambos ante el Senado, junto con la del ahora ministro Zaldívar, en Adame Goddard (2010), Ferrer MacGregor (2010) y Zaldívar Lelo de Larrea (2010a).

del IJ-UNAM, como la declaración general de inconstitucionalidad y la de interpretación conforme en asuntos relativos a normas generales.<sup>1443</sup> Aunque este último proyecto no fue aprobado en sus términos, una iniciativa de varios senadores que recogió algunas de las propuestas citadas, así como otros cambios importantes discutidos desde hace tiempo por la comunidad jurídica del país, fue aprobada en diciembre de 2009 por el Senado<sup>1444</sup> y, un año más tarde, por la Cámara de Diputados. Finalmente, la reforma más importante en materia de amparo de las últimas décadas se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 6 de junio de 2011. Entre otros cambios significativos, la reforma amplía el carácter protector del juicio de amparo al prever su procedencia en caso de violación a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales; igualmente, sustituye, en ciertos casos, el concepto de “interés jurídico” por el de “interés legítimo”, individual o colectivo; asimismo, incorpora la declaración general de inconstitucionalidad, aunque siguiendo un procedimiento complejo y con la excepción de las leyes en materia fiscal.

La participación de los investigadores del IJ-UNAM también ha sido destacada en los diagnósticos y las propuestas de reforma relacionadas con lo que podemos denominar la “justicia ordinaria”. Así, en el periodo de gobierno federal 1982-1988 se impulsó un conjunto muy importante de reformas a la justicia, bajo la égida de la Procuraduría General de la República, de la cual fue titular durante esos años Sergio García Ramírez, antiguo y actual investigador del Instituto. Como parte de ese esfuerzo se llevó a cabo, durante 1983, una Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública, la cual, a su vez, se tradujo en cambios significativos a las leyes orgánicas y procesales, tanto federales como del Distrito Federal.<sup>1445</sup> Los investigadores del IJ-UNAM estuvieron presentes y participaron en la consulta.<sup>1446</sup>

Otro diagnóstico de gran importancia para la justicia fue el iniciado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2003 bajo el nombre de

---

<sup>1443</sup> Véase Zaldívar Lelo de Larrea (2002, cap. I).

<sup>1444</sup> Un investigador y un ex-investigador (José Antonio Caballero y Sergio López Ayllón) fungieron, en su momento, como consultores del Senado de la República en la revisión de esta iniciativa.

<sup>1445</sup> Véase Procuraduría General de la República (1984; 1985).

<sup>1446</sup> Dos investigadores del Instituto (Héctor Fix-Zamudio y Jorge Barrera Graf) coordinaron dos de las diez comisiones de análisis, en las cuales se integraron representantes del Congreso de la Unión, de la Suprema Corte y de varias dependencias de la Administración Pública Federal. Tres investigadores más presentaron ponencias escritas. Véase Procuraduría General de la República (1988).

“Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano”.<sup>1447</sup> La consulta produjo casi seis mil ponencias, con más de once mil propuestas, provenientes de todos los sectores de la comunidad jurídica del país, incluyendo los juristas académicos del IJJ-UNAM.<sup>1448</sup> Las ponencias fueron analizadas y sistematizadas, con participación de integrantes del IJJ-UNAM,<sup>1449</sup> en el *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, publicado por la Suprema Corte a fines de 2006. En el apartado de conclusiones, los autores del *Libro* agrupan un buen número de propuestas en tres grandes ejes: la reforma del juicio de amparo, el fortalecimiento de los Poderes Judiciales de las entidades federativas, y la reforma de la justicia penal;<sup>1450</sup> cabe señalar las importantes reformas aprobadas en cuanto a los ejes primero y tercero desde la fecha de aparición del informe.

El Consejo de la Judicatura y la carrera judicial son dos instituciones que ya habían sido abordadas y propuestas en los trabajos del Instituto desde tiempo atrás.<sup>1451</sup> Los primeros Consejos de la Judicatura se establecieron en 1988 en dos entidades federativas: Sinaloa y Sonora. En el caso de Sinaloa, la creación del Consejo de la Judicatura local se remonta directamente a diversos trabajos sobre reforma constitucional y legal que el IJJ-UNAM realizó por encargo del gobierno del Estado.<sup>1452</sup>

La reforma judicial de 1994-1995, a la que ya se ha hecho referencia, estableció el Consejo de la Judicatura Federal como órgano de gobierno y administración del Poder Judicial de la Federación (con excepción de la Suprema Corte), e introdujo un sistema de carrera judicial formal (artículo 100 de la Constitución). Varios miembros y ex-integrantes del IJJ-UNAM fueron convocados a participar en el arranque de estas nuevas instituciones. Así, el Senado de la República designó como consejeros de la Judicatura Fe-

---

<sup>1447</sup> El comité organizador de la consulta estuvo formado por los ministros Mariano Azuela Güitrón, José Ramón Cossío Díaz y José de Jesús Gudiño Pelayo.

<sup>1448</sup> De acuerdo con los anexos del *Libro Blanco*, veinte investigadores del Instituto presentaron 24 ponencias sobre diversos temas.

<sup>1449</sup> José Antonio Caballero y Sergio López Ayllón.

<sup>1450</sup> SCJN (2006, 389 y ss.).

<sup>1451</sup> Hasta 1995, Héctor Fix-Zamudio había publicado varias reseñas legislativas sobre el Consejo de la Judicatura en diversos países (Venezuela, Colombia, Perú y España), así como algunos ensayos sobre la institución misma. Véase Fix-Zamudio (1974b; 1981).

<sup>1452</sup> Siendo Diego Valadés Secretario General de Gobierno del Estado (1987-1988), se preparó un proyecto integral de reforma de la Constitución local, del cual prosperó la propuesta de creación del Consejo de la Judicatura.

deral a Ricardo Méndez Silva (1995-1997),<sup>1453</sup> Mario Melgar Adalid (1995-1999), Rodolfo Héctor Lara Ponte (1997-1999), Manuel Barquín Álvarez (1999-2003) y Enrique Sánchez Bringas (1999-2001).<sup>1454</sup> El propio Consejo de la Judicatura Federal invitó más tarde a varios integrantes del IJJ-UNAM a colaborar con dos de sus órganos auxiliares: el Instituto de la Judicatura Federal<sup>1455</sup> y el Instituto Federal de Defensoría Pública.<sup>1456</sup>

En el ámbito de la justicia penal, el IJJ-UNAM y sus investigadores también han tenido un destacado papel. Cabe recordar que cuatro investigadores del IJJ-UNAM han sido titulares de la Procuraduría General de la República (PGR): Sergio García Ramírez (1982-1988), Jorge Carpizo (1993), Diego Valadés (1994) y Jorge Madrazo (1996-2000). El segundo y el cuarto habían sido previamente presidentes de la CNDH, por lo que su designación al frente de la PGR —una dependencia frecuentemente señalada por los abusos de sus agentes en el combate a la delincuencia y especialmente al narcotráfico— significó un desafío particularmente arduo. En tales funciones, los Procuradores, como guardianes de la constitucionalidad y la legalidad, también tienen la posibilidad de proponer y promover reformas al sistema de justicia.<sup>1457</sup>

---

<sup>1453</sup> Ricardo Méndez Silva ha publicado un breve testimonio sobre la inauguración del Consejo y su paso por él: Méndez Silva (2010).

<sup>1454</sup> Entre 2007 y 2008, el investigador Jaime Cárdenas Gracia fue miembro del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, creado también en 1994, por designación del Jefe de Gobierno. Edgar Corzo Sosa y Hugo A. Concha Cantú han sido integrantes del Comité Académico del Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

<sup>1455</sup> Han formado parte del Comité Académico de este Instituto, por designación del Consejo de la Judicatura Federal, los investigadores Héctor Fix-Fierro, José Ovalle Favela, Diego Valadés, Hugo Concha Cantú, Pedro Salazar Ugarte y Javier Saldaña Serrano. El ministro José Ramón Cossío Díaz también fue integrante fundador de dicho Comité (1995-1997).

<sup>1456</sup> Varios académicos del IJJ-UNAM forman o han formado parte de la Junta Directiva de este órgano auxiliar: Amador Rodríguez Lozano, quien fue uno de los impulsores de la iniciativa legislativa que dio origen al Instituto Federal de Defensoría Pública siendo senador de la República en 1998; Sergio García Ramírez, José Luis Soberanes Fernández, Héctor Fix-Zamudio, José Ovalle Favela, Eduardo Ferrer MacGregor y Héctor Fix-Fierro (hasta 2017). El 1º de marzo de 2017 el Consejo de la Judicatura Federal nombró integrante de la Junta Directiva a Mónica González Contró.

<sup>1457</sup> Durante el año en que Jorge Carpizo estuvo al frente de la dependencia, la PGR, además de promover importantes cambios internos, como la profesionalización del Ministerio Público y la policía judicial y una política en materia de derechos humanos, participó en la elaboración y aprobación de una importante reforma constitucional y legal en materia de justicia penal, la cual, entre otros elementos, precisaba y ampliaba las garantías de los procesados. Véase los informes correspondientes en Carpizo (1994, 27 y ss.), así como Carpizo (2008). A Jorge Madrazo le correspondió impulsar cambios constitucionales, legislativos y



Un proyecto en que han tenido una participación destacada varios investigadores del IJ-UNAM es la reforma de la justicia penal que se inició en algunas entidades federativas y que se institucionalizó a nivel nacional en junio de 2008.<sup>1458</sup> Como parte de los trabajos para la difusión y la implementación del sistema penal acusatorio, la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (conocida como CONATRIJ) encargó a un grupo de trabajo, coordinado por un investigador del IJ-UNAM<sup>1459</sup> y en el que participaron dos investigadores más,<sup>1460</sup> la elaboración de un Código Modelo del Proceso Penal Acusatorio para los Estados de la Federación, labor esencialmente concluida a fines del año de 2008.<sup>1461</sup> En 2009, los investigadores del Instituto elaboraron un anteproyecto de reformas constitucionales para la incorporación de la reforma de la justicia penal en el Estado de Yucatán.<sup>1462</sup>

---

reglamentarios encaminados a perfeccionar los instrumentos jurídicos de combate a la delincuencia, así como continuar la reestructuración interna de la Procuraduría, poniendo énfasis en la colaboración con los organismos protectores de los derechos humanos. Véase Procuraduría General de la República (2000, 13 y ss., 38 y ss., 52 y ss.).

<sup>1458</sup> Algunos aspectos de esta reforma tienen su origen en un anteproyecto elaborado por la llamada Red Nacional a Favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso Legal, una alianza de diversas organizaciones empresariales, académicas y de la sociedad civil. Aunque el IJ-UNAM no ha participado de manera institucional en la Red, algunos de sus investigadores sí lo han hecho a título individual, como es el caso de Miguel Carbonell, quien se ha convertido en un activo promotor y difusor de los llamados “juicios orales” (véase Carbonell (2010) y Carbonell y Ochoa Reza (2010)). Con la colaboración de otros distinguidos académicos, Carbonell participó en la redacción del anteproyecto que luego fue adoptado como iniciativa formal por varios diputados de diferentes partidos, si bien el texto finalmente aprobado presenta diferencias significativas con la iniciativa ciudadana. Sergio López Ayllón y José Antonio Caballero también participaron en la elaboración de los textos de esta reforma. Hugo A. Concha Cantú colaboró estrechamente con la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), órgano creado por la reforma constitucional de junio de 2008.

<sup>1459</sup> Carlos Natarén Nandayapa.

<sup>1460</sup> José Antonio Caballero Juárez y Jorge Witker Velázquez.

<sup>1461</sup> Dado el lento avance en la implementación del nuevo sistema de justicia penal en todo el país, la que debía concluir en junio de 2016, y en vista de la conveniencia de contar con una reglamentación uniforme, el Congreso de la Unión expidió en 2014 un Código Nacional de Procedimientos Penales, un código procesal penal único que recoge algunas de las propuestas del Código Modelo citado. Apenas puede subrayarse la importancia *democrática*, y no solamente procesal, del nuevo sistema, en la medida que desmonta la justicia penal autoritaria construida alrededor de la figura del Ministerio Público y la “averiguación previa” como una especie de “juicio antes del juicio”, que aseguraba, en una muy alta proporción de casos, el dictado de sentencias condenatorias por los juzgadores.

<sup>1462</sup> Los trabajos fueron coordinados por el investigador Imer Flores. Las reformas a la Constitución del Estado de Yucatán se publicaron en el *Diario Oficial* del Gobierno del Estado el 17 de mayo de 2010. Véase nota 1527, *infra*.

Otros aspectos importantes de la reforma judicial en que han tenido participación algunos miembros del IJJ-UNAM son los tribunales agrarios y las llamadas acciones colectivas. Por lo que se refiere a la justicia en materia agraria, una reforma al artículo 27 constitucional de 1992 la creó como jurisdicción especializada. Sergio García Ramírez fue designado como magistrado y presidente fundador del nuevo Tribunal Superior Agrario para el periodo 1992-1995. Como tal, le correspondió la difícil tarea de implementar la que era una antigua demanda del medio jurídico mexicano en un sector económico y social caracterizado ancestralmente por el rezago y la falta de acceso a la justicia.<sup>1463</sup>

En cuanto a las llamadas acciones colectivas, éstas se elevaron a nivel constitucional, en el artículo 17, mediante decreto publicado el 29 de julio de 2010. En la elaboración del anteproyecto, presentado como iniciativa en el Congreso de la Unión en 2008, participó de manera destacada el investigador Eduardo Ferrer MacGregor, quien ya había publicado previamente varios trabajos académicos sobre el tema.<sup>1464</sup>

Enseguida, es necesario hacer referencia al proyecto denominado *Justicia Cotidiana*, que inició con una encomienda del presidente Enrique Peña Nieto al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en noviembre de 2014. El gobierno de la República, el CIDE y el IJJ-UNAM convocaron a foros de consulta y posteriormente a los “Diálogos por la Justicia Cotidiana”, en los que participó un importante número de instituciones nacionales. El proceso de consulta se tradujo en la redacción<sup>1465</sup> y envío al Congreso de la Unión, por parte del Ejecutivo Federal, de ocho iniciativas de reforma constitucional (varias de las cuales ya han sido aprobadas y publicadas), tres de reforma legal y la propuesta de una nueva Ley General, así como la publicación de un decreto administrativo sobre medios alternativos de solución de controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares.<sup>1466</sup> Las iniciativas se refieren a cuestiones importantes del acceso a la justicia y su funcionamiento, de interés para la ciudadanía en sus

---

<sup>1463</sup> Véase García Ramírez (1995). Otro ex-investigador del IJJ-UNAM, Luis Ponce de León Armenta, fue designado magistrado de un tribunal unitario agrario.

<sup>1464</sup> Véase Ferrer MacGregor (2000; 2004). El texto de los anteproyectos de reforma constitucional (en coautoría con Alberto Benítez) y de reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles (con Antonio Gidi), el que fue presentado como iniciativa a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en 2010, se encuentran publicados como anexos en Ferrer MacGregor y Gidi (2008).

<sup>1465</sup> En la redacción de algunas de estas iniciativas participaron seis investigadores del IJJ-UNAM (comunicación personal de Pedro Salazar Ugarte).

<sup>1466</sup> Los documentos relevantes pueden encontrarse en el sitio <<https://www.gob.mx/justiciacotidiana>>. El decreto mencionado se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación

tratos cotidianos con la autoridad, como la justicia laboral (se suprimen las Juntas de Conciliación y Arbitraje y sus funciones se trasladan a los Poderes Judiciales federal y locales); la legislación única en materia procesal civil y familiar (la procesal penal ya se encuentra unificada); la creación del Sistema Nacional de Impartición de Justicia y el establecimiento de disposiciones más precisas sobre organización y nombramientos en los Poderes Judiciales de las entidades federativas; la mejora regulatoria; los mecanismos alternativos de solución de controversias, y la operación de los registros civiles, entre otros temas. En la mayoría de los casos se trata de cuestiones sobre las que los juristas académicos habían venido haciendo propuestas de reforma desde hace tiempo.

Por último, y a propósito de la transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República como organismo autónomo, según lo dispuso la reforma constitucional de 10 de febrero de 2014, a petición de la propia PGR y las cámaras del Congreso de la Unión, el CIDE, el IJ-UNAM y el INACIPE, organizaron en 2017 una Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. En términos sencillos, el propósito de esta consulta era la de ofrecer un diagnóstico profundo de los problemas de la procuración de justicia en el horizonte del nuevo sistema penal acusatorio, y de manera particular, proporcionar un esquema que permitiera elaborar una ley de la nueva FGR que no se limitara a reproducir las estructuras existentes.<sup>1467</sup> Algunos de los resultados de la consulta se incorporaron en la nueva Ley de la FGR que aprobó el Congreso de la Unión a fines de 2018, pero el ordenamiento resultante no cumplió con las expectativas y las demandas de una transformación más profunda que se habían expresado en los foros académicos de la Consulta.

## 2. *Reforma democrática*

Hemos visto que, desde comienzos de los años setenta, los investigadores del Instituto comenzaron a interesarse por algunos de los temas que formarían parte de la agenda de la reforma política y electoral en las siguientes décadas, particularmente a partir de la llamada Reforma Política de 1977.

De acuerdo con un convenio celebrado con la Secretaría de Gobernación, el Instituto prestó asesoría a esta dependencia en el marco de los trabajos que llevaron a la elaboración y aprobación de la reforma electo-

---

de 29 de abril de 2016. Sobre el concepto y los resultados del proyecto puede verse Martín Reyes (2018).

<sup>1467</sup> Los resultados pueden verse en CIDE (2017).

ral de de 1986-1987. Como parte de dicho proceso de reforma, se realizó previamente una serie de consultas públicas, en las que se recabaron propuestas y opiniones por parte de actores políticos y ciudadanos. En dichas consultas participaron varios investigadores del IJ-UNAM en relación con los temas “integración de la representación política”, “partidos políticos nacionales” y “contencioso electoral”.<sup>1468</sup> En este último tema hubo diversas propuestas de creación de una jurisdicción electoral federal, en algunas con tintes más políticos y en otras con un perfil más técnico-jurídico. Las ponencias de dos investigadores del IJ-UNAM<sup>1469</sup> iban en este último sentido y prefiguran, en muchos de sus rasgos, la jurisdicción electoral federal que surgiría unos años más tarde.<sup>1470</sup> En efecto, la reforma finalmente aprobada creó el llamado Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal como órgano con competencia limitada para revisar algunas resoluciones de los organismos electorales federales, aunque la decisión definitiva sobre la calificación de las elecciones correspondía a los colegios electorales de las cámaras del Congreso de la Unión.<sup>1471</sup> En la propuesta de integración de dicho tribunal por los partidos políticos figuraron varios investigadores o ex-investigadores del IJ-UNAM,<sup>1472</sup> aunque, finalmente, sólo resultó designado uno de ellos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, mientras que los demás magistrados numerarios y supernumerarios fueron distinguidos profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM.<sup>1473</sup>

Los controvertidos resultados de las elecciones federales de 1988 condujeron a una nueva reforma político-electoral (1989-1990), de la cual surgieron dos nuevos organismos: el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Federal Electoral (TRIFE).

El Instituto Federal Electoral (IFE) se creó como autoridad pública (y crecientemente) autónoma, encargada de organizar y llevar a cabo los procesos electorales federales a partir de 1990. En distintas etapas y en diversas composiciones de su Consejo General, el órgano superior de dirección del

<sup>1468</sup> Barraza (2009, 424 y ss.).

<sup>1469</sup> Héctor Fix-Zamudio y Jorge Madrazo Cuéllar.

<sup>1470</sup> Barraza (2009, 433-435).

<sup>1471</sup> Barraza (2009, 439 y ss., 446 y ss.).

<sup>1472</sup> Barraza (2009, 447). Héctor Fix-Zamudio, Héctor Cuadra y Moreno, Ignacio Carrillo Prieto, Ricardo Méndez Silva y Enrique Sánchez Bringas.

<sup>1473</sup> Barraza (2009, 447-448). Enrique Sánchez Bringas, profesor de la Facultad de Derecho que se incorporó como investigador de medio tiempo en el IJ-UNAM en 1985. Uno de los magistrados, Fernando Flores García, había sido investigador del IJ-UNAM a comienzos de los años sesenta. Los dictámenes y decretos respectivos pueden consultarse también en Pérez Fernández del Castillo *et al.* (2009, II, 401 y ss.).

organismo, han participado investigadores del Instituto. Así, formaron parte de dicho Consejo: Manuel Barquín Álvarez como consejero magistrado (1990-1994),<sup>1474</sup> Jorge Carpizo como presidente, en su calidad de secretario de Gobernación (1994);<sup>1475</sup> José Barragán Barragán y Jaime Cárdenas Gracia como consejeros electorales (1996-2003).<sup>1476</sup> Finalmente, en diciembre de 2011, después de que los principales partidos políticos fueron incapaces, durante catorce meses, de llegar a un consenso para la designación de tres integrantes del Consejo General del IFE, la Cámara de Diputados nombró consejeros electorales a los investigadores Sergio García Ramírez y Lorenzo Córdova Vianello, junto con otra distinguida académica, María Marván. Sergio García Ramírez renunció al cargo de consejero electoral en febrero de 2013, mientras que María Marván salió del Instituto al transformarse en Instituto Nacional Electoral (INE);<sup>1477</sup> Lorenzo Córdova Vianello permaneció en el nuevo organismo y fue designado presidente de su Consejo General por un periodo de nueve años en abril de 2014.

Entre los importantes cambios en composición y funciones que ha sufrido el IFE, algunos de los más significativos y complejos se dieron en 1994 bajo la presidencia de Jorge Carpizo como secretario de Gobernación. Ante la complicada situación política del país (levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas en enero de ese año, asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio, en marzo), la clase política del país llegó a la convicción que la puntual realización de las elecciones federales resultaba de crucial importancia. En este sentido,

---

<sup>1474</sup> En la designación de los consejeros magistrados estuvieron propuestos, además de Barquín Álvarez, otros investigadores o ex-investigadores del IJ-UNAM: Leoncio Lara Sáenz, Manuel González Oropeza, Leonel Pereznieta Castro y Braulio Ramírez Reynoso. Estos últimos tres resultaron designados como consejeros magistrados suplentes. Véase Pérez Fernández del Castillo *et al.* (2009, II, 287-289).

<sup>1475</sup> Entre las propuestas para consejeros ciudadanos que fueron designados en mayo de 1994 figuraron los siguientes investigadores del IJ-UNAM: Horacio Labastida Muñoz como propietario y Jorge Adame Goddard, Luis Ponce de León Armenta y José Luis Soberanes Fernández, como suplentes. Estos tres últimos resultaron electos en esa calidad. Véase Pérez Fernández del Castillo *et al.* (2009, II, 312-318).

<sup>1476</sup> José Francisco de Andrea Sánchez, investigador del IJ-UNAM, fue designado consejero electoral suplente en 1996. Varios investigadores del IJ-UNAM han participado en la convocatoria para la designación de consejeros electorales del IFE en 2008 y 2010, y dos de ellos, Diego Valadés y Lorenzo Córdova Vianello, llegaron a la ronda final para la designación del consejero presidente en 2003 y 2008, respectivamente. Hugo A. Concha Cantú ocupó, entre 2005 y 2009, la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica del IFE. Manuel González Oropeza fue presidente del Consejo del IFE en el Distrito Federal para el proceso electoral de 1997.

<sup>1477</sup> Posteriormente, la doctora Marván se incorporó como investigadora en el IJ-UNAM.

en la independencia del IFE y la confiabilidad de los instrumentos de la elección residía la clave de la legitimidad y credibilidad de este ejercicio democrático, y en este sentido se orientaron las reformas en cuyo proceso de debate y aprobación intervino decisivamente Carpizo. Así, de acuerdo con la reforma constitucional al artículo 41 aprobada en marzo de 1994, los partidos políticos y los miembros de las cámaras del Congreso de la Unión, dejaron de contar con voto, a través de sus representantes, en el Consejo, al tiempo que se sustituía a los llamados “consejeros magistrados” por nuevos consejeros ciudadanos. Otras decisiones significativas encaminadas al difícil proceso electoral de ese año fueron la disminución de los gastos de las campañas presidenciales; la auditoría externa al padrón electoral por un grupo de expertos, y la aceptación de observadores nacionales e internacionales, estos últimos bajo la figura de los “visitantes extranjeros”.<sup>1478</sup>

El Tribunal Federal Electoral (TRIFE) también pasó por diversas etapas y cambios, hasta su incorporación, como máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, al Poder Judicial de la Federación en 1996. Varios miembros y ex-integrantes del IJJ-UNAM han participado en la composición de este tribunal: Jorge Sánchez-Cordero Dávila como magistrado de sala regional, designado en 1990; José de Jesús Orozco Henríquez, designado primero como magistrado suplente y luego titular de la Sala Central del TRIFE (1990-1996) y luego como magistrado de la Sala Superior del ahora Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para el periodo 1996-2006; y Manuel González Oropeza, designado como magistrado de la Sala Superior para el periodo 2006-2016.<sup>1479</sup>

En la elaboración de la trascendente reforma electoral, constitucional y legal, de 2007-2008, que en lo fundamental confirmó nuevas funciones y responsabilidades al Instituto Federal Electoral y se hicieron también cambios significativos a las competencias del Tribunal Electoral, participaron tam-

---

<sup>1478</sup> Véase el informe de Jorge Carpizo ante el Consejo General del IFE de 3 de junio de 1994, en Pérez Fernández del Castillo *et al.* (2009, 319 y ss.), así como el informe que Carpizo presentó al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados el 26 de octubre de 1994, en Carpizo (2012). Véase también Carpizo (1995; 2000b). Sobre el papel de Jorge Carpizo en el proceso y las reformas electorales de 1994, véase las entrevistas a Jorge Alcocer, Emilio Chuayffet, Diego Fernández de Cevallos, Porfirio Muñoz Ledo, José Narro Robles, José Woldenberg (todos ellos también actores relevantes en 1994), en el número 2 de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 2012, pp. 423-464.

<sup>1479</sup> El magistrado Salvador O. Nava Gomar, designado en 2006, tuvo un paso muy breve, como investigador en el área de derecho de la información, por el Instituto (2003). Otros ex-investigadores del IJJ-UNAM que han ocupado cargos importantes en el Tribunal Electoral son Héctor Dávalos Martínez y David Cienfuegos Salgado. La investigadora María del Pilar Hernández Martínez ocupó el cargo de magistrada supernumeraria del Tribunal Electoral del Distrito Federal para el periodo 1999-2006.

bién especialistas del IJJ-UNAM en la materia.<sup>1480</sup> En la trascendente reforma político-electoral de 2014, que transformó al IFE en Instituto Nacional Electoral (INE) también hubo participación de integrantes del IJJ-UNAM en algunos de sus temas.<sup>1481</sup>

Por último, dentro de este capítulo de reformas podemos ubicar las relacionadas con la “transparencia” y el “derecho de acceso a la información”. Se trata de un tema que empezó a discutir desde los años setenta, particularmente con motivo de una adición al artículo 6° constitucional en 1977, en el marco de la Reforma Política, que mencionó por primera vez el concepto de “derecho a la información”.<sup>1482</sup> Sin embargo, la alternancia en el Poder Ejecutivo federal en el año 2000, en conjunción con otros importantes procesos de cambio en la sociedad mexicana, convencieron a diversos actores políticos y sociales de que la transición y la democratización políticas exigían la regulación del derecho de los ciudadanos de acceso a la información en poder y resguardo de las autoridades públicas.

El tema del derecho a la información, en un sentido amplio, empezó a examinarse en el IJJ-UNAM en los años ochenta; el estudio jurídico pionero en este sentido fue el de Sergio López Ayllón, *El derecho a la información*, publicado en 1984;<sup>1483</sup> por ello puede afirmarse nuevamente que las publicaciones de sus investigadores, y el foro que el Instituto ofreció a otros académicos, contribuyeron a preparar el debate sobre la regulación jurídica de los distintos aspectos de la información, así como darle seguimiento. Algunos investigadores o ex-investigadores del IJJ-UNAM tuvieron una participación relevante en la gestación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) de 2002,<sup>1484</sup> tanto por el lado del Ejecutivo federal<sup>1485</sup> como por el de la sociedad ci-

<sup>1480</sup> Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte.

<sup>1481</sup> César Astudillo y Santiago Nieto Castillo, posteriormente nombrado titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE).

<sup>1482</sup> “El Estado garantizará el derecho a la información”.

<sup>1483</sup> López Ayllón (1984; 1997b). López Ayllón, entonces becario del IJJ-UNAM, ha continuado participando en los proyectos académicos y legislativos más importantes sobre el tema. Sin embargo, también se exploraron diversos aspectos del derecho de la información en relación con otros proyectos del IJJ-UNAM, como el Núcleo de Estudios sobre Salud y Derechos Humanos, creado en 1991, y los proyectos de informática jurídica que se iniciaron a comienzos de los años ochenta.

<sup>1484</sup> Sobre los orígenes y gestación de la LFTAIPG véase López Ayllón (2005) y Escobedo (2003, 64 y 92). Desde una perspectiva más amplia, que recoge el conjunto de cambios en el gobierno, la sociedad y los medios de comunicación que desembocaron en la Ley, véase Luna Pla (2009, capítulos segundo y tercero, 47-149).

<sup>1485</sup> Además de becario, Sergio López Ayllón fue técnico académico, investigador y secretario académico del IJJ-UNAM (1982-1988, 1995-2000) antes de que, como funcionario de

vil (Grupo Oaxaca).<sup>1486</sup> Alonso Gómez-Robledo Verduzco, investigador del IIJ-UNAM, fue designado comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), creado por la LFTAIPG, para el periodo 2002-2009. Lo mismo puede decirse de la iniciativa de 2007 que incorporó explícitamente la transparencia y el derecho de acceso a la información pública en el artículo 6° de la Constitución, incorporación que ya había sido objeto de propuesta y debate en las publicaciones del IIJ-UNAM. La idea de la reforma constitucional fue el producto inicial de la colaboración de varios académicos con el IFAI,<sup>1487</sup> la cual se examinó primero en una importante publicación<sup>1488</sup> y más tarde se debatió en diversos foros, con participación de académicos, legisladores, órganos locales de transparencia y acceso a la información, hasta su adopción por varios gobernadores de diferentes partidos y su transformación en iniciativa legislativa ante el Congreso de la Unión. Más adelante, el IFAI encomendó al CIDE y al IIJ-UNAM la elaboración de un “Código de Buenas Prácticas” que fuera un punto de referencia para las reformas que tendrían que hacerse para ajustar las leyes de transparencia vigentes al nuevo texto constitucional,<sup>1489</sup> y más tarde, un

---

la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, tuviera un importante papel en la elaboración y negociación de la iniciativa de Ley de Acceso a la Información del Ejecutivo Federal en 2001-2002.

<sup>1486</sup> El llamado Grupo Oaxaca, así denominado a causa de un seminario realizado y una declaración pronunciada en dicha ciudad, fue una alianza de académicos y comunicadores que se constituyó en mayo de 2001 y que se propuso promover la expedición de una ley de acceso a la información. Una comisión técnica del Grupo, de la que formó parte inicialmente Miguel Carbonell, investigador del IIJ-UNAM, elaboró un anteproyecto de ley, el cual fue adoptado y presentado como iniciativa por los diputados de PRI, PRD, PT y Convergencia. Tres distinguidos integrantes del Grupo Oaxaca (Issa Luna Pla, Ernesto Villanueva y, muy brevemente, Salvador Nava Gomar) se incorporaron como investigadores en el IIJ-UNAM después de la aprobación de la ley y formaron el área de investigación en derecho de la información, la cual ha estado muy activa en la realización de eventos académicos y publicaciones, entre las que destaca una revista especializada en la materia (*Derecho comparado de la información*, que se publicó entre 2003 y 2013; la *Revista Estudios en Derecho a la Información* inició su publicación en 2016 con la colaboración del INAI, el CIDE y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM).

<sup>1487</sup> Sergio López Ayllón y Mauricio Merino (CIDE), Pedro Salazar (IIJ-UNAM).

<sup>1488</sup> La necesidad de la reforma constitucional en la materia se examina en los trabajos reunidos en López Ayllón (2000a). López Ayllón hace una propuesta de reforma constitucional que coincide sustancialmente con los términos de la reforma al artículo 6° constitucional publicada el 20 de julio de 2007 en López Ayllón (2006b).

<sup>1489</sup> Como parte de este proyecto se realizaron foros y debates en diversas partes de la República. Véase *Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México*. El proyecto fue coordinado por Sergio López Ayllón (CIDE) y en él se da crédito, por sus comentarios y aportaciones, a los siguientes investigadores del IIJ-UNAM: John Ackerman, José Antonio Caballero Juárez, Miguel Carbonell,



estudio sobre la posibilidad de transformación del IFAI en organismo constitucional autónomo.<sup>1490</sup> Al otorgársele autonomía constitucional, mediante reforma constitucional de 7 de febrero de 2014, el IFAI se convirtió en Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). El Senado de la República designó a la investigadora Patricia Kurczyn Villalobos como comisionada del nuevo Instituto para el periodo 2014-2020.

Por último, podemos considerar dentro del apartado de la reforma democrática, las propuestas del Instituto de Investigaciones Jurídicas en materia de *governabilidad*, esto es, que la democracia, para ser estable y eficaz, requiere el funcionamiento regular y equilibrado de las relaciones entre los poderes. En este sentido, en 2009, el IJ-UNAM elaboró, por encomienda del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República a la UNAM, sobre la actualización de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales. Se trata de un documento que recoge, sistematiza y articula de manera integral una buena parte de las propuestas de la agenda pública sobre la materia de la década anterior, a las que agrega otras de la autoría de los investigadores del IJ-UNAM.<sup>1491</sup>

Dentro de esta línea cabe mencionar también los trabajos de Diego Valadés para la reforma y actualización del sistema presidencial, en términos de la introducción de mecanismos de origen parlamentario, con el propósito de incrementar la capacidad gubernativa y la legitimidad del Poder Ejecutivo en nuestro país.<sup>1492</sup> La reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 incluyó en la Constitución la posibilidad (que entró en vigor en 2018) de que el titular del Ejecutivo opte por un *gobierno de coalición* con uno o varios de los partidos políticos con representación en el Congreso, mediante aprobación del convenio respectivo por el Senado de la República. La Cámara de Diputados solicitó al IJ-UNAM la elaboración del estudio y el anteproyecto de la ley reglamentaria correspondiente, los que se publicaron en 2016.<sup>1493</sup>

---

Jorge Carpizo, Héctor Fix-Fierro, Carla Huerta Ochoa y Pedro Salazar Ugarte. Véase López Ayllón (2007).

<sup>1490</sup> Caballero *et al.* (2012).

<sup>1491</sup> Véase Barceló Rojas (2009). El estudio fue coordinado por Daniel Barceló Rojas y en él participaron catorce investigadores más.

<sup>1492</sup> Véase Valadés (2005; 2008). Sin duda por influencia de las ideas de Valadés han empezado a incluirse en nuestra Constitución los mencionados mecanismos parlamentarios, como la pregunta y las interpelaciones parlamentarias. Véanse las reformas al artículo 93 constitucional de 15 de agosto de 2008 y 10 de febrero de 2014.

<sup>1493</sup> Barceló Rojas y Valadés (2016).

### 3. *Protección y defensa de los derechos humanos*

El tema de los *derechos humanos* surgió en nuestro país primeramente como tema académico. En el ambiente del nacionalismo jurídico el referente principal de los derechos se encontraba en las “garantías individuales y sociales” de la Constitución, y a pesar de que México había participado ya de manera destacada en diversos foros internacionales en los que se habían elaborado y proclamado diversos instrumentos relacionados con estos derechos, los derechos humanos como tales eran patrimonio de algunos cuantos especialistas e interesados. Sin embargo, el cultivo de la materia por algunos académicos acabaría dando frutos en los años ochenta y noventa, cuando se inicia el nuevo ciclo de modernización y apertura del derecho mexicano. En este sentido, un antecedente importante lo fue el curso internacional de derechos humanos que el IJ-UNAM organizó a fines de 1968 (al cumplirse el vigésimo aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos) y principios de 1969, con el apoyo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Los materiales del curso se publicaron unos años más tarde.<sup>1494</sup>

Por lo que hace a la defensa de estos derechos, hasta comienzos de los años noventa, era una verdad aceptada e indiscutida para la mayoría de los juristas mexicanos que el *juicio de amparo* era el instrumento más perfecto que conocía el derecho mexicano para la protección y defensa de los derechos fundamentales del ciudadano. Sin embargo, ya para entonces era evidente (aunque muy pocos se atrevían a decirlo), que además de los costos y limitaciones inherentes a todos los medios jurisdiccionales de protección de los derechos de las personas, el juicio de amparo mexicano había adquirido, por efectos de la historia y la cultura jurídica nacional, diversas características que lo hacían realmente poco efectivo (formalismo, complejidad técnica, escasa accesibilidad, elevados costos, efectos reparadores limitados, etcétera). Ello abrió una oportunidad para iniciar una estrategia distinta de defensa de los derechos de los ciudadanos,<sup>1495</sup> y en ese contexto debe ubicarse la creación del *ombudsman* nacional —la Comisión Nacional de (los)

<sup>1494</sup> Varios (1974). Véase también Fix-Zamudio (2016, 156-160).

<sup>1495</sup> Esta estrategia distinta parece ya prefigurada en el *Plan Nacional de Desarrollo* para el periodo 1989-1994. En el apartado “4.1.1 Respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional” se señala: “... el Estado asegurará el pleno respeto a los derechos humanos enmarcados en nuestra Constitución. Para ello, el Gobierno de la República ha tomado la determinación de crear instancias apropiadas para atender las demandas de los individuos y de los grupos sociales más expuestos al atropello de sus derechos esenciales...” (Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, 42). Véase también Madrazo (1993, 45 y ss.).

Derechos Humanos (CNDH)— y de instituciones homólogas en todas las entidades federativas de la República Mexicana.

Hasta la creación de la CNDH, la institución del *ombudsman* —de origen sueco— era prácticamente desconocida en nuestro país. Fue principalmente Héctor Fix-Zamudio quien empezó a estudiar y a difundir a este organismo desde fines de los años sesenta,<sup>1496</sup> pues la bibliografía sobre el tema elaborada por otros autores fue muy escasa hasta antes de la fundación de las comisiones de derechos humanos en los años noventa.<sup>1497</sup> Un antecedente muy importante de la CNDH, entre otros,<sup>1498</sup> fue la Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Nacional Autónoma de México, creada en 1985, a propuesta y bajo el rectorado de Jorge Carpizo, investigador y ex-director del IJJ-UNAM, y con la colaboración de Héctor Fix-Zamudio.<sup>1499</sup>

La CNDH se creó en junio de 1990, a través de un decreto presidencial, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Poco tiempo después, en enero de 1992, se le dio fundamento constitucional y legal explícito como organismo público descentralizado, y unos años más tarde, en 1999, se transformó en organismo constitucional autónomo.<sup>1500</sup> Entre

---

<sup>1496</sup> Entre sus múltiples trabajos puede verse Fix-Zamudio (1974a), que recoge unos cursos dictados en 1968, así como Fix-Zamudio (1980; 1982, 281-344), además de numerosas reseñas legislativas y bibliográficas sobre el tema.

<sup>1497</sup> Dicha bibliografía era sumamente reducida, pero después del surgimiento de las comisiones de derechos humanos, ha tenido un crecimiento explosivo.

<sup>1498</sup> Con ello se quiere subrayar que hay otras importantes instituciones, inspiradas o no en el *ombudsman* escandinavo, que pueden considerarse como antecedentes de la CNDH y las comisiones de derechos humanos, desde la Procuraduría de Pobres del Estado de San Luis Potosí (1847) hasta la Procuraduría de Protección Ciudadana de Aguascalientes (1987). El primer titular de esta última Procuraduría fue Miguel Sarre Íguiniz, más tarde funcionario y visitador de la CNDH y actualmente profesor del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Otro antecedente interesante fue la Procuraduría Social del Distrito Federal, creada en 1989, siendo Diego Valadés Coordinador General Jurídico del Departamento del Distrito Federal.

<sup>1499</sup> El primer defensor de los Derechos Universitarios de la UNAM fue un distinguido jurista e investigador emérito del IJJ-UNAM, don Jorge Barrera Graf (1918-1992). También fue defensora la investigadora María del Refugio González y como defensora adjunta fungió Ingrid Brena Sesma. Los tres últimos defensores, Leoncio Lara Sáenz, Jorge Ulises Carmona Tinoco y Alfredo Sánchez Castañeda, también son o han sido investigadores del IJJ-UNAM.

<sup>1500</sup> Véase González Pérez (2006). Conviene agregar que en el Estado de Guerrero, siendo gobernador José Francisco Ruiz Massieu, antiguo investigador del IJJ-UNAM, se reformó la Constitución local en septiembre de 1990, a pocos meses de creada la CNDH, para crear una Comisión Estatal de Derechos Humanos, y se estableció un recurso de exhibición de personas, similar al *habeas corpus*, para los casos de desapariciones.

otras aportaciones, la CNDH ha contribuido de manera esencial a situar los derechos humanos en el centro de la agenda pública del país, gracias tanto a sus intervenciones para esclarecer y reparar numerosas violaciones de derechos, como al impulso que ha dado a diversos proyectos e iniciativas de reforma legislativa, y, en general, la insistencia en temas hasta entonces poco visibles en la materia, como los derechos de los reclusos y las condiciones en las cárceles del país.

Desde su creación, la CNDH ha mantenido ligas personales e institucionales estrechas con el Instituto de Investigaciones Jurídicas.<sup>1501</sup> Su presidente fundador fue Jorge Carpizo (1990-1993), quien le dio el impulso inicial que demostró la eficacia de la institución y la posicionó ante la opinión pública nacional e internacional.<sup>1502</sup> Tres de los cuatro presidentes posteriores han sido o son investigadores del IJJ-UNAM: Jorge Madrazo Cuéllar (1993-1996),<sup>1503</sup> José Luis Soberanes Fernández (1999-2009) y Raúl Plascencia Villanueva (2009-2014). El presidente designado en noviembre de 2014, Luis Raúl González Pérez, fue integrante del IJJ-UNAM y ha estado estrechamente vinculado con él, particularmente como alto funcionario de la CNDH y de la UNAM. Varios investigadores e investigadoras del IJJ-UNAM forman o han formado parte del Consejo Consultivo de la CNDH,<sup>1504</sup> y se han desempeñado como visitantes,<sup>1505</sup> así como en otros importantes cargos de la Comisión.<sup>1506</sup>

---

<sup>1501</sup> Estas ligas se han manifestado, por ejemplo, en la realización de un número muy importante de eventos y publicaciones conjuntos a partir de 1990.

<sup>1502</sup> Véase Carpizo (1993).

<sup>1503</sup> Jorge Madrazo fue también comisionado para la paz en Chiapas entre junio y diciembre de 1994.

<sup>1504</sup> César Sepúlveda, Salvador Valencia Carmona, Federico Reyes Heróles, Héctor Fix-Zamudio, Sergio García Ramírez, Patricia Kurczyn Villalobos, Miguel Carbonell Sánchez y Mónica González Contró.

<sup>1505</sup> Jorge Madrazo Cuéllar, Luis Raúl González Pérez, Raúl Plascencia Villanueva, Víctor Martínez Bullé-Goyri, Susana Pedroza de la Llave, Rodolfo Héctor Lara Ponte, José Luis Ramos Rivera (fue presidente interino antes de la designación de Mireille Roccatti), Ismael Eslava Pérez, Luis García, Luis de la Barreda, Leoncio Lara Sáenz. En la actualidad ocupan esta importante función los investigadores Edgar Corzo Sosa y Jorge Ulises Carmona Tinoco, además de Enrique Guadarrama, quien se formara también académicamente en el IJJ-UNAM.

<sup>1506</sup> Héctor Dávalos Martínez, Ma. del Refugio González, Enrique Guadarrama, Juan José Ríos Estavillo (quien fue designado en 2008 presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Sinaloa), Mauricio Farah, Gerardo Gil Valdivia, Jorge Ulises Carmona Tinoco, Arcelia Quintana Adriano y Ricardo Méndez Silva.

Análogamente, los investigadores del Instituto también han tenido participación en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Su presidente fundador, Luis de la

Los investigadores del Instituto han desempeñado también otras funciones relacionadas con la construcción del sistema nacional e internacional de los derechos humanos. Héctor Fix-Zamudio y Alonso Gómez-Robledo, formaron parte de la Subcomisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.<sup>1507</sup> Héctor Fix-Zamudio y Sergio García Ramírez fueron jueces, durante dos periodos completos cada uno (1986-1997 y 1998-2009, respectivamente), de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la cual fueron también presidentes, y dos investigadores más habían sido designados jueces *ad hoc* para intervenir en casos interpuestos contra México ante la misma Corte.<sup>1508</sup> En mayo de 2012 fue designado juez de la Corte el investigador Eduardo Ferrer Mac-Gregor, de la cual ha sido vicepresidente y actualmente presidente. José de Jesús Orozco Henríquez ha sido nombrado por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) como miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, con sede en la ciudad de Washington, D.C., a partir de 2010 y hasta el 31 de diciembre de 2017; en 2012 y 2013 fue también su presidente.

También han participado o participan investigadores del Instituto en la Asamblea Consultiva y la Junta de Gobierno del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED),<sup>1509</sup> así como del Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (COPRED).<sup>1510</sup> Se puede mencionar también, en este contexto, que dos investigadores del IJ-UNAM se encargaron de las fiscalías especiales para los movimientos políticos del pasado<sup>1511</sup> y la violencia contra las mujeres, ambas en la Procu-

---

Barreda (1993-2001), se incorporó como investigador al IJ-UNAM al concluir su segundo periodo, y en 2012 tres investigadores formaban parte del Consejo Consultivo de esta Comisión (José Antonio Caballero Juárez, Miguel Carbonell y Mónica González Contró).

<sup>1507</sup> A propuesta del gobierno mexicano, Héctor Fix-Fierro fue designado como miembro del Comité Asesor del nuevo Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, como organismo sucesor de la antigua Subcomisión de Derechos Humanos, para el periodo 2008-2011.

<sup>1508</sup> Rosa María Álvarez González y Eduardo Ferrer MacGregor. México reconoció hasta diciembre de 1998 la competencia contenciosa de la Corte Interamericana, en buena parte gracias a la propuesta que en tal sentido hiciera Héctor Fix-Zamudio ante el entonces presidente de la República, Ernesto Zedillo.

<sup>1509</sup> Miguel Carbonell fue miembro fundador de la Junta de Gobierno del CONAPRED, y Rosa María Álvarez González fue integrante de la Asamblea Consultiva y luego de la Junta por designación de la Asamblea Consultiva (julio de 2010); también ha sido miembro de la Asamblea Consultiva Pedro Salazar Ugarte.

<sup>1510</sup> La página Web del COPRED presenta a Mónica González Contró como fundadora e integrante tanto de la Junta de Gobierno como de la Asamblea Consultiva.

<sup>1511</sup> Ignacio Carrillo Prieto (2002-2006).

raduría General de la República.<sup>1512</sup> Carlos Pérez Vázquez, antiguo investigador del IJJ-UNAM, fue titular de la Coordinación de Derechos Humanos y Asesoría de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación entre 2011-2015, durante la presidencia del ministro Juan Silva Meza,<sup>1513</sup> periodo durante el cual se puso en línea, en colaboración con la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otras instituciones, un Buscador Jurídico de Derechos Humanos y la Suprema Corte de Justicia recibió el Premio de Derechos Humanos de las Naciones Unidas 2013, que se otorga cada cinco años a individuos y organizaciones que destacan en este campo y que por primera vez se confirió a un tribunal.

Mencionamos también que la investigadora Susana Thalía Pedroza de la Llave fue designada en 2013 como comisionada de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, creada por la Ley General de Víctimas, hasta fines de 2016, cuando la Comisión dejó de ser un órgano colegiado para convertirse en unipersonal, por efecto de las reformas introducidas en la misma Ley.

El IJJ-UNAM y varios de sus investigadores han participado entre otros proyectos e iniciativas importantes relacionadas con los derechos humanos. Mencionamos brevemente los principales:

- La reforma constitucional de 1980 que consagró la autonomía universitaria y la libertad de cátedra e investigación en el artículo 3º constitucional.<sup>1514</sup>
- La reforma constitucional de 1983 que incorporó el derecho de protección a la salud en el artículo 4º constitucional.<sup>1515</sup>
- La reforma constitucional al mismo artículo 4º que consagró por primera vez, en 1992, el reconocimiento de los pueblos indígenas.<sup>1516</sup>

---

<sup>1512</sup> Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña (2006-2007). Ángela Quiroga Quiroga, quien ha sido también colaboradora académica del Instituto, fue titular de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim) entre enero de 2018 y febrero de 2019.

<sup>1513</sup> Véase el informe de Carlos Pérez Vázquez, en Pérez Vázquez (2013, 159-164).

<sup>1514</sup> Sobre esta reforma puede verse Carpizo (1980a). Sobre algunos de los conflictos y las vicisitudes universitarias que llevaron a la reforma véase el testimonio personal de Carpizo (2001, 279 y ss., 294 y ss.), así como Carrillo Prieto, Díaz Alfaro *et al.* (1980). Diego Valadés, en su calidad de Abogado General de la UNAM, fue el responsable de la elaboración de esta iniciativa, así como del capítulo especial de la Ley Federal del Trabajo relativo al trabajo en las universidades públicas.

<sup>1515</sup> El proyecto se elaboró en los grupos de trabajo en torno a Miguel de la Madrid como Presidente electo y en él participaron varios juristas formados en el IJJ-UNAM: José Gamas Torruco, Diego Valadés y José Francisco Ruiz Massieu.

<sup>1516</sup> Véase Madrazo (1991). Este trabajo contiene una propuesta de adición al artículo 30 constitucional que el autor presentó a la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas, órgano consultivo del Instituto Nacional Indigenista, creado en 1989.

- La reforma constitucional que introdujo en el artículo 1º constitucional la prohibición de toda forma de discriminación (2001), complementada por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (2003).<sup>1517</sup>
- Las reformas a la legislación del Distrito Federal que despenalizaron el aborto (2007).<sup>1518</sup>
- Las reformas al Código Civil y al Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal sobre capacidad jurídica e interdicción (2014).<sup>1519</sup>

La reforma constitucional en materia de derechos humanos que se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación el 10 de junio de 2011 y que se ha

---

Los investigadores del IJJ-UNAM habían empezado a trabajar sobre el tema de los derechos de los pueblos indígenas desde la segunda mitad de la década de los ochenta. Entre las primeras publicaciones sobre el tema puede verse, por ejemplo, *Introducción al derecho de las comunidades indígenas. Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año III, núm. 7, enero-abril de 1988. A partir de 1990 se realizaron anualmente, por iniciativa e impulso del investigador José Emilio Ordóñez Cifuentes (fallecido en 2010) las *Jornadas Internacionales Lascasianas*, las cuales están dedicadas al examen de los aspectos más diversos de los derechos de los pueblos indígenas. Las memorias correspondientes son también publicadas por el IJJ-UNAM.

<sup>1517</sup> Miguel Carbonell presidió la mesa de trabajo de la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación encargada de elaborar el proyecto de ley contra la discriminación y que dio fundamento al CONAPRED; también fue integrante de esta Comisión Rosa María Álvarez González. La Comisión fue creada por decreto del presidente Fox en marzo de 2001 y presidida por Gilberto Rincón Gallardo, quien se convirtió después en presidente fundador del CONAPRED. El proyecto de ley se envió a fines de 2001 al Congreso, el cual la aprobó por unanimidad en abril de 2003.

<sup>1518</sup> Jorge Carpizo, Lorenzo Córdova Vianello, Pedro Salazar Ugarte y Diego Valadés formaron parte del grupo de asesores de la comisión de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal encargada de elaborar el dictamen respectivo. Véase Grupo de Información en Reproducción Elegida (2008, 60). Carpizo defendió esta reforma desde el punto de vista de los derechos humanos en Carpizo y Valadés (2010, 15 y ss.).

No puede dejar de mencionarse que José Luis Soberanes Fernández, también investigador del IJJ-UNAM y entonces presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, presentó ante la Suprema Corte de Justicia una acción de inconstitucionalidad contra la despenalización del aborto en el Distrito Federal, por considerarla contraria a los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, postura que no fue compartida por la mayoría de los integrantes del Pleno de la Corte.

<sup>1519</sup> Esta iniciativa fue preparada por la investigadora Ingrid Brena Sesma a solicitud de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal. Su propósito era —de acuerdo con las tendencias actuales— modular la capacidad jurídica de las personas, previendo la posibilidad de un apoyo específico, autorizado por el juez, según las circunstancias específicas de los sujetos involucrados. La Asamblea Legislativa del Distrito Federal aprobó por unanimidad el dictamen correspondiente el 10 de junio de 2014, pero el Jefe de Gobierno nunca publicó las reformas aprobadas, aparentemente porque éstas suscitaban el rechazo de algunas ONG.

considerado un verdadero cambio de paradigma en la materia, tuvo una gestación larga y compleja que no podemos reseñar aquí. Sin embargo, puede decirse que la opinión de los investigadores del Instituto fue relevante para su elaboración y aprobación en distintos momentos del proceso legislativo.<sup>1520</sup> A comienzos de febrero de 2011, el Instituto de Investigaciones Jurídicas realizó un seminario de análisis de la reforma que se encontraba en la fase final del proceso de aprobación por las cámaras del Congreso de la Unión; en él se expresaron algunas preocupaciones y críticas sobre aspectos que finalmente no fueron incluidos en sus términos en la reforma publicada.<sup>1521</sup>

#### 4. *Renovación constitucional y legislativa en las entidades federativas*

El IJ-UNAM, o sus investigadores en lo individual, han colaborado en diversos proyectos de renovación constitucional y jurídica en las entidades federativas, mediante la elaboración de iniciativas de reformas parciales o integrales<sup>1522</sup> a las constituciones locales, así como de leyes innovadoras en diversas materias, aunque no todos los proyectos han sido aprobados por los órganos competentes. Al respecto puede mencionarse:

- El anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal (1989-1990).<sup>1523</sup>

<sup>1520</sup> Véanse varios de los testimonios reunidos en Pérez Vázquez (2013). Entre los integrantes y antiguos integrantes del IJ-UNAM que se mencionan en dicho volumen figuran Carlos de la Torre Martínez, Miguel Carbonell, Jorge Ulises Carmona Tinoco, Rodrigo Gutiérrez Rivas, César Astudillo, Imer Flores y Mónica González Contró.

<sup>1521</sup> Véase Carpizo (2011a, 326 y ss.).

<sup>1522</sup> Véase, por ejemplo, Valadés y Madrazo (1992). Este anteproyecto, presentado en 1988 en un congreso académico, contiene muchas de las novedades que luego incorporarían las constituciones de los estados en los años noventa y primera década del siglo XXI: la Defensoría de los Derechos Humanos (artículo 14); el Tribunal de lo Contencioso Electoral (artículo 21); la Sala Constitucional del Supremo Tribunal de Justicia (artículos 57 y 58), encargada de conocer de acciones y consultas de inconstitucionalidad, amparo estatal y conflictos constitucionales locales; y el Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno del Poder Judicial estatal (artículos 61 y 62). Conviene agregar que desde el año 2000 el Instituto ha promovido y colaborado en la realización de congresos académicos sobre el derecho constitucional de los estados, como una manera de resaltar la relevancia de los órdenes jurídicos locales. De varios dichos congresos el IJ-UNAM ha publicado las correspondientes memorias, consultables en la Biblioteca Jurídica Virtual.

<sup>1523</sup> El proyecto se elaboró bajo la dirección de Héctor Fix-Zamudio, por encargo de la Coordinación General Jurídica del Departamento del Distrito Federal, pero no llegó a convertirse en ley.



- El proyecto de reforma integral a la Constitución del Estado de Veracruz (2000).<sup>1524</sup>
- Los proyectos de reforma integral a la Constitución del Estado de Sinaloa (1988 y 2004).<sup>1525</sup>
- Los proyectos de reformas a la Constitución y leyes del Estado de Oaxaca (2007-2010).<sup>1526</sup>
- El proyecto de reformas a la Constitución del Estado de Yucatán en materia de seguridad pública y justicia (2009-2010).<sup>1527</sup>

El IJJ-UNAM ha estado igualmente activo en la formulación de anteproyectos de Códigos Penales y Códigos de Procedimientos Penales para varias entidades federativas, elaborados en el área de Derecho Penal por encargo de los órganos legislativos mismos o de alguna fracción parlamentaria. En este sentido puede mencionarse los proyectos de Código Penal y Código de Procedimientos Penales para los estados de Guerrero, Guanajuato, Morelos, Tabasco, Quintana Roo y Durango, además de diversos anteproyectos para la Federación y el Distrito Federal.<sup>1528</sup>

---

<sup>1524</sup> En este proyecto participaron en lo individual, por designación del gobierno del Estado para formar parte de una Comisión Técnica Jurídica, los investigadores Emilio O. Rabasa y Manuel González Oropeza. Véase González Oropeza (2010).

<sup>1525</sup> El IJJ-UNAM ha elaborado dos proyectos de reforma constitucional integral para el Estado de Sinaloa, de los cuales sólo se han aprobado aspectos parciales, como por ejemplo, el Consejo de la Judicatura (1988) y el nuevo Título I Bis, relativo a los derechos humanos (2008).

<sup>1526</sup> Como resultado de estos trabajos, el gobernador del Estado envió en agosto de 2007 al Congreso una iniciativa amplia de reformas constitucionales en materia de derechos humanos que no fue aprobada.

<sup>1527</sup> Este proyecto, ya citado, comprende aspectos mucho más amplios que la incorporación de los elementos de la reforma constitucional penal de junio de 2008. Así, entre otros cambios relevantes, podemos mencionar la creación de un Consejo de la Judicatura; la incorporación de instrumentos de control constitucional a cargo del Tribunal Superior de Justicia, incluyendo el control previo de constitucionalidad. La iniciativa preveía la creación de los consejos de la Fiscalía General del Estado y del Instituto de la Defensa Pública como órganos encargados de administrar el sistema de carrera de fiscales y defensores, respectivamente (siguiendo el modelo del Consejo de la Judicatura), pero esta propuesta no se incorporó en el texto constitucional. El proyecto fue elaborado por Imer B. Flores y Carlos Natarén Nandayapa, y se benefició de la opinión de otros investigadores del IJJ-UNAM. La reforma fue impugnada en varios de sus aspectos, mediante acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte, por el Procurador General de la República. La Corte resolvió la acción en marzo de 2012. De los aspectos impugnados, únicamente fue anulada la figura de la revocación de mandato.

<sup>1528</sup> Estos anteproyectos se convirtieron en ley en Guerrero, Tabasco y Morelos. Véase García Ramírez (1998); Adato Green, García Ramírez e Islas de González Mariscal (2004, XXIII y ss.).

## VI. LOS JURISTAS ACADÉMICOS Y LA POLÍTICA JURÍDICA

¿Cómo podemos redondear la explicación de las funciones desempeñadas por los juristas académicos del IJ de la UNAM en la reciente renovación institucional del Estado mexicano, según las hemos descrito en el apartado anterior? Resulta evidente, como ya hemos dicho, que estas funciones no pueden entenderse sólo en términos de relaciones personales, de reconocimiento profesional o de circunstancias accidentales, aunque con seguridad todos estos factores contribuyen a una posible explicación. Más bien es necesario buscar otros factores que nos permitan entender el fenómeno de manera más amplia y profunda. Estos factores serán esencialmente de tipo *político*, pues a final de cuentas hablamos de la participación de los juristas académicos en la *política* y, específicamente, en la *política jurídica*. Por tanto, en este apartado nos preguntaremos cuál ha sido la relación de los juristas académicos del IJ-UNAM con el poder, a fin de comprender mejor su participación en la política jurídica.

Para lograr una primera aproximación a este tema, examinaremos muy brevemente la compleja relación del Estado mexicano y el régimen político con los intelectuales durante el siglo XX. Ciertamente, no todos los académicos pueden definirse como “intelectuales” (aunque esta voz no sea unívoca), pero la mayoría de los intelectuales, al menos en México, tienden a incorporarse en las universidades y dedicarse a las labores académicas de tiempo completo, en frecuente combinación con su participación en los medios de comunicación y, en ocasiones, en funciones del servicio público.<sup>1529</sup> La relación con el régimen político imperante, especialmente en la época del predominio presidencialista y la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha sido muy compleja por la relativa dependencia de los intelectuales respecto del apoyo y el reconocimiento del Estado.<sup>1530</sup> Por ello, no es sorprendente que en su búsqueda de autonomía frente al gobierno y como medio para conservar su capacidad de crítica, muchos intelectuales se hayan refugiado, en diversos momentos, en las universidades públicas autónomas, especialmente en la Universidad Nacional y El Colegio de México.

Los acontecimientos políticos de 1968, que culminaron en la matanza de la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco el 2 de octubre en la ciudad de México, aceleraron y profundizaron el clima de crítica de los intelectuales

<sup>1529</sup> Véase Camp (1988, 148 y ss.; 1995, 165-167).

<sup>1530</sup> Camp apunta también la importancia de los vínculos personales y generacionales entre “intelectuales” y “políticos”: “Los intelectuales tienen lazos privilegiados con el gobierno porque fueron compañeros de escuela de futuros políticos o fueron sus maestros. Los políticos a menudo mencionan a intelectuales prominentes como los profesores que más influyeron en ellos”. Camp (1995, 166).

al régimen del PRI y a las instituciones emanadas de la Revolución Mexicana.<sup>1531</sup> La clausura de muchos de los espacios de participación política institucional para los movimientos de izquierda tuvo por consecuencia el surgimiento de los movimientos guerrilleros de los años sesenta y setenta, pero también la “colonización” de varias universidades públicas de provincia y de amplios sectores de la UNAM por el Partido Comunista Mexicano (PCM) y otras corrientes de la izquierda marxista radical.<sup>1532</sup> Estos grupos no sólo promovieron movimientos sindicales en las universidades públicas, distintos e incluso opuestos al llamado “sindicalismo oficial”, sino que en algunos casos lograron dominar los espacios de autoridad y las políticas académicas de estas instituciones de educación superior. En todo caso, formaron parte de un clima creciente de crítica intelectual y oposición política al gobierno, sobre todo desde el campo de las ciencias sociales y las humanidades, el cual se reforzó con la llegada, a partir de 1973, de cientos de exiliados de los golpes de Estado y las dictaduras en Chile, Uruguay, Argentina y otros países sudamericanos, y quienes, en su mayoría, tenían en común su militancia en la izquierda socialista.<sup>1533</sup>

A pesar de este clima, prácticamente dominante, de crítica política de izquierda en la Universidad Nacional,<sup>1534</sup> éste no era compartido por la mayoría de los juristas académicos del IIJ-UNAM, aunque varios de ellos eran o habían sido militantes de la izquierda. Su tendencia política podríamos calificarla, en términos generales, como “institucional” y “reformista”, no de oposición abierta o antagónica al régimen político imperante. ¿Cuáles podríamos identificar entonces como los fundamentos de esta tendencia?

En primer lugar, los juristas académicos del IIJ-UNAM han defendido una idea particular de lo que es y debe ser la Universidad, tanto en términos de su vida interna como de la utilidad social a que debe aspirar la investigación en ciencias sociales y humanidades que ahí se realiza.<sup>1535</sup> Esta concepción se puso a prueba a partir de 1972, en que se inició una serie

---

<sup>1531</sup> Véase Carr (1996, 242 y ss.).

<sup>1532</sup> Carr (1996, 245-247).

<sup>1533</sup> Carr (1996, 246).

<sup>1534</sup> Resulta indispensable añadir que algunos sectores de esta izquierda universitaria adoptaron más tarde una postura reformista que contribuyó a la aprobación y legitimación de las reformas político-electorales de los años noventa. Un grupo importante de estos intelectuales reformistas de la izquierda se agrupó en el Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD), fundado en 1989. Dos investigadores del IIJ-UNAM (Lorenzo Córdova y Pedro Salazar Ugarte) han integrado la Junta de Gobierno de ese Instituto desde 2013.

<sup>1535</sup> Es posible que la mayoría de los juristas académicos del IIJ-UNAM compartieran las ideas expresadas por Jorge Carpizo en la ceremonia en la que la UNAM le otorgó la distinción de investigador emérito. Para Carpizo es central el mandato de la Ley Orgánica que

de conflictos de naturaleza laboral dentro de la Universidad Nacional.<sup>1536</sup> El desenlace de estos conflictos llevó a varios integrantes del IJ-UNAM a la convicción de que era necesaria una reforma que diera cauce específico a los movimientos sindicales universitarios, garantizando al mismo tiempo la libertad y la autonomía de la vida académica en la Universidad. Esta convicción quedó esencialmente plasmada en la reforma constitucional de 1980 al artículo 3º de la Constitución que definió la autonomía universitaria, garantizó la libertad de cátedra e investigación, y deslindó la esfera académica de la laboral.<sup>1537</sup>

En segundo lugar, varios de los juristas académicos del IJ-UNAM que ocuparon altos cargos públicos eran miembros del partido gobernante, el PRI. Tanto si su militancia se debía a una convicción personal como si era sólo “formal” —una consecuencia del desempeño de tales cargos—, esta circunstancia favorecía una actitud institucional y reformista dentro de los márgenes políticos aceptados o tolerados por el gobierno en turno. Sin duda, estaban convencidos de que era posible y deseable impulsar desde el régimen los cambios institucionales que se iban requiriendo en cada momento, lo que fue uno de los secretos de la larga estancia del PRI en el poder.

Una tercera razón, mucho más profunda, tiene que ver con la naturaleza del derecho en los estados modernos. El orden jurídico es, esencialmente, un producto del Estado moderno; es la institucionalización de las decisiones colectivas obligatorias que atribuimos al ente estatal. Sin llegar a la conclusión de la total identificación del Estado con el orden jurídico, como quería Hans Kelsen, sí es fácil advertir que no es posible un orden estatal duradero y viable sin un orden jurídico que lo institucionalice y lo consolide, como pensaba más bien Hermann Heller. En consecuencia, quien se ocupa profesionalmente del derecho (diríamos, quien “toma el derecho en serio”) por necesidad asume la convicción —o al menos tiene

---

dispone hacer investigación “principalmente acerca de las condiciones nacionales”. Véase Carpizo (2006, 1153-1156).

<sup>1536</sup> Sobre los antecedentes y desarrollo del sindicalismo en la UNAM puede verse Carrillo Prieto, Díaz Alfaro *et al.* (1980).

<sup>1537</sup> Con el apoyo de los investigadores Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo y Diego Valdés, el entonces rector Guillermo Soberón proponía la adición de un apartado “C” al artículo 123 constitucional, en el cual se sentaran las bases constitucionales del trabajo universitario. Esta propuesta no se aceptó en sus términos; en su lugar se aprobó la adición al artículo 3º constitucional y la incorporación de un capítulo especial sobre el trabajo universitario en la Ley Federal del Trabajo, por lo que los trabajadores universitarios, tanto académicos como administrativos, quedaron ubicados en el régimen laboral del llamado Apartado “A” del artículo 123 citado. Véanse las referencias citadas en la nota 1514, *supra*. Una visión personal sobre los conflictos laborales en la UNAM, desde la perspectiva del IJ-UNAM, es la de Fix-Zamudio (2016, 198 y ss.).

que comportarse en tales términos— de que la vida y los cambios sociales sólo son viables si se encauzan a través de las normas y las instituciones jurídicas. Más aún, el Estado de derecho significa, entre otras cosas, que el derecho solamente puede modificarse, de manera gradual, a través de lo dispuesto por el orden jurídico mismo. Es seguro, entonces, que esta condición del derecho moderno influyera también en las convicciones gradualistas y reformistas de los juristas académicos del IJ-UNAM, quienes parecen haber desechado por igual la idea de que sólo es posible el cambio externo, radical y violento, como la noción de que el derecho puede ser un “obstáculo para el cambio social”.<sup>1538</sup>

Esta perspectiva reformista y gradualista encajaba perfectamente con las estrategias de cambio paulatino y controlado por parte de los grupos reformistas al interior del régimen del PRI. Recordemos que hasta 1988 la apertura política, aunque real, fue muy limitada y que, si bien se acelera a partir de ese año, cuando la pérdida de legitimidad por los resultados electorales de la elección presidencial obliga por primera vez al régimen a iniciar una serie de reformas electorales que dieran satisfacción a los reclamos de la oposición (1990-1996), la transformación democrática no ha dejado de ser un proceso lento que sigue avanzando al ritmo pausado de consensos y acuerdos puntuales.

Por último, nos quedaría por examinar la cuestión de si las ideas de los investigadores del IJ-UNAM elaboradas en torno del ciclo de reformas de las últimas décadas confirman estas hipótesis sobre sus convicciones reformistas y gradualistas, ligadas a una determinada concepción del derecho y la política jurídica en México. En este sentido, quizá el proyecto que mejor ejemplifica la visión de un importante número de investigadores del IJ-UNAM sobre la reforma de las instituciones públicas sea el estudio realizado en 2009, a petición del Instituto “Belisario Domínguez” del Senado de la República a la UNAM, sobre la actualización de las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo federales.<sup>1539</sup> Como ya se dijo, se trata de un documento que recoge, sistematiza y articula de manera integral una buena parte de las propuestas de la agenda pública en la materia de la última década, a las que agrega otras de la autoría de los investigadores del IJ-UNAM.

---

<sup>1538</sup> Así el título de un libro de Eduardo Novoa Monreal (1916-2006), asesor jurídico de Salvador Allende en Chile (1970-1973) e investigador del IJ-UNAM durante su exilio en México. Véase Novoa Monreal (1975).

Sobre el talante ordenado y relativamente conservador de los juristas, véase la cita de Alexis de Tocqueville que encabeza este ensayo.

<sup>1539</sup> Véase Barceló Rojas (2009). El estudio fue coordinado por Daniel Barceló Rojas y en él participaron catorce investigadores más.

Pero lo más significativo del documento es que fue producto de una discusión colectiva entre los integrantes del Área de Derecho Constitucional, pertenecientes a diversas generaciones, quienes lograron definir una posición institucional, integral y coherente, en el debate sobre la reforma del Estado.

En conclusión: el presente ensayo ha tratado de demostrar que por los temas investigados; por la apertura hacia los conocimientos del derecho comparado; por las propuestas formuladas; por la incorporación de nuevas generaciones; por la participación en debates, consultas y proyectos de reforma; por la difusión de la cultura jurídica; por la defensa pública de los valores de los derechos humanos, la democracia y la justicia, puede decirse que los juristas académicos del IJ-UNAM han ejercido una importante influencia en la construcción jurídica de las nuevas instituciones de la democracia mexicana. No han sido los únicos, pero no puede ponerse en duda que su papel ha sido visible y significativo.

En 1980, Jorge Carpizo, a la sazón director del IJ-UNAM, publicó un ensayo sobre la clasificación de las constituciones,<sup>1540</sup> en el que propone agruparlas en “democráticas”, “cuasi-democráticas”, de “democracia popular” y “no democráticas”. A la Constitución de México la incluye entre las constituciones “cuasi-democráticas”, porque 1) las garantías individuales “en realidad no siempre están totalmente aseguradas”; 2) el mínimo económico “no es suficiente... para grandes sectores de la población”, y 3) en cuanto a la separación de poderes y el sistema de partidos, “no siempre opera efectivamente el pluralismo político” y hay “concentración de facultades en uno de los órganos”.<sup>1541</sup> Sin duda en esta propuesta está implícito todo un programa reformista, todavía vigente, que resume la filosofía jurídica de muchos de los integrantes del Instituto.

En este trabajo hemos argumentado que un conjunto de circunstancias muy particulares han favorecido la participación de los juristas académicos en el proceso de transición jurídica de las últimas décadas. Resulta lógico pensar que la modificación o desaparición de dichas circunstancias afectará las condiciones de tal participación y que, en la medida en que las nuevas instituciones evolucionen, se consoliden y se profesionalicen, habrá menor necesidad y oportunidad de recurrir a los juristas académicos. Sin embargo, los momentos difíciles e inciertos que vive México requieren, quizá más que nunca, que los juristas académicos no sólo sigan colaborando en nuevos proyectos de reforma y renovación jurídicas, sino que defiendan también las instituciones, hoy asediadas en múltiples maneras, que de manera tan ardua han contribuido a construir.

<sup>1540</sup> Carpizo (1980b).

<sup>1541</sup> Carpizo (1980b, 378-379).

## FUENTES DE INFORMACIÓN

- ABEL, Richard L. (1989): *American Lawyers*, New York-Oxford, Oxford University Press.
- ACKERMANN, Werner y Benoit BASTARD (1993): *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, Paris, LGDJ (Collection “Droit et Societé”, 6).
- ADAME GODDARD, Jorge (2010): “Comparecencia ante el Senado de la República”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año LIII, núm. 128, mayo-agosto, pp. 981-986.
- ADATO GREEN, Victoria, Sergio GARCÍA RAMÍREZ y Olga ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL (2004): *Código Penal y Código de Procedimientos Penales Modelo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- ADLER LOMNITZ, Larissa y Rodrigo SALAZAR (2006): “Elementos culturales en el ejercicio profesional del derecho en México. Redes informales en un sistema formal”, en FIX-FIERRO (ed.).
- AGUAYO QUEZADA, Sergio (2010): *La transición en México. Una historia documental 1910-2010*, México, FCE-El Colegio de México.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor y Jorge G. CASTAÑEDA (2011): *Una agenda para México*, México, Santillana.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio (2000): *En pos de la quimera. Reflexiones sobre el experimento constitucional atlántico*, México, FCE-CIDE.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio (2011): “Tres momentos liberales en México (1820-1890)”, en JAKSIC, Iván y Eduardo POSADA CARBÓ (eds.), *Liberalismo y poder. Latinoamérica en el siglo XIX*, Santiago de Chile, FCE.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio (2012): *Ausentes del universo. Reflexiones sobre el pensamiento hispanoamericano en la era de la construcción nacional, 1821-1850*, México, FCE-CIDE.
- AGUILAR RIVERA, José Antonio (2017): “La imposición legal de la tiranía. Emilio Rabasa, el derecho de propiedad y la Constitución de 1917”, en RABASA ESTEBANELL, Emilio, *El derecho de propiedad y la Constitución mexicana de 1917*, ed. y presentación de José Antonio Aguilar Rivera, México, FCE-SCJN-CIDE.

- AGUIRRE SALVADOR, Rodolfo (1998): *Por el camino de las letras. El ascenso profesional de los catedráticos juristas de la Nueva España*, México, UNAM (CESU).
- AHDIEH, Robert B. (2004): “Between Dialogue and Decree: International Review of National Courts”, *New York University Law Review*, vol. 79, pp. 101-228.
- ALAMÁN, Lucas (2012): “Examen imparcial de la administración del General Vicepresidente D. Anastasio Bustamante con observaciones generales sobre el estado presente de la República y consecuencias que éste debe producir”, en *Lucas Alamán*, selección y prólogo de Andrés LIRA, 8ª reimpresión, México, Cal y arena.
- ALANÍS FIGUEROA, María del Carmen (2011): “El histórico debate sobre la improcedencia del juicio de amparo para la tutela de los derechos políticos”, en GONZÁLEZ OROPEZA Y FERRER MAC-GREGOR (coords.), tomo I.
- ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO, Niceto (ed.) (1965a): *XXV aniversario del Instituto de Derecho Comparado de México (1940-1965). Historia, actividades, crónica de las bodas de plata*, México, UNAM.
- ALCALÁ-ZAMORA y CASTILLO, Niceto (1965b): “Inventario e balance del *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México* durante sus dieciocho años de vida”, en ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO (ed.).
- ALEXY, Robert (1983): *Theorie der juristischen Argumentation: Die Theorie des rationalen Diskurses als Theorie der juristischen Begründung* [1978], Frankfurt a.M., Suhrkamp (versión española: *Teoría de la argumentación jurídica. La teoría del discurso racional como teoría de la fundamentación jurídica*, trad. de Manuel Atienza e Isabel Espejo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989).
- ALFARO TELPALO, Raúl y Rafael COELLO CETINA (2015): *El sistema para la designación de magistrados de circuito y jueces de distrito (Análisis de derecho comparado y propuesta de reforma legislativa)*, presentación de Juan Silva Meza, México, Tirant lo Blanch.
- ALONSO ROMERO, Paz (2010): “La formación de los juristas”, en GARRIGA, Carlos (coord.), *Historia y Constitución. Trayectos del constitucionalismo hispano*, México, Instituto Mora-CIDE-El Colegio de México-El Colegio de Michoacán-ELD-HICOES.
- ALTERIO, Ana Micaela y Roberto NIEMBRO ORTEGA (coords.) (2013): *Constitucionalismo popular en Latinoamérica*, México, Porrúa-Escuela Libre de Derecho.
- AMARAL-GARCIA, Sofia, NUNO GAROUPA y Veronica GREMBI (2009): “Judicial Independence and Party Politics in the Kelsenian Constitutional



- Courts: The Case of Portugal”, *Journal of Empirical Legal Studies*, vol. 6, issue 2, June, pp. 381-404.
- ANGULO JACOBO, Luis Fernando (2013): *Selección y designación de jueces de distrito*, pról. de Juan Silva Meza, México, IMDPC-Porrúa (Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 82).
- ANSOLABEHHERE, Karina (2007): *La política desde la justicia. Cortes Supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, México, FLACSO-Fontamara.
- ANSOLABEHHERE, Karina (2008): “Legalistas, legalistas moderados y garantistas moderados: ideología jurídica de maestros, jueces, abogados, ministerios públicos y diputados”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 70, núm. 2, abril-junio, pp. 331-359.
- ANSOLABEHHERE, Karina (2018): *Fidelidad concentrada. Difusión de innovaciones de la Suprema Corte de Justicia en las instancias inferiores del Poder Judicial*, México (inédito).
- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) (1991): *Anuario estadístico 1991. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES
- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) (1997): *Anuario estadístico 1997. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) (1998): *Anuario estadístico 1998. Población de posgrado*, México, ANUIES.
- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) (2000): *Anuario estadístico 2000. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) (2001): *Anuario estadístico 2001. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) (2003a): *Anuario estadístico 2003. Población escolar de licenciatura en universidades e institutos tecnológicos*, México, ANUIES.
- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) (2003b): *Anuario estadístico 2001. Población escolar de posgrado*, México, ANUIES.
- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) (2017a): *Anuario estadístico. Población escolar en la educación superior. Técnico y licenciatura. Ciclo escolar 2016-2017*, México, ANUIES.

- ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior) (2017b): *Anuario estadístico. Población escolar en la educación superior. Posgrado. Ciclo escolar 2016-2017*, México, ANUIES.
- APPELBAUM, Richard P. (1998): “The Future of Law in a Global Economy”, *Social and Legal Studies*, vol. 7, issue 2, pp. 171-192.
- APPELBAUM, Richard P., William L. F. FELSTINER y Volkmar GESSNER (eds.) (2001): *Rules and Networks: The Legal Culture of Global Business Transactions*, Oxford-Portland, Hart Publishing (Oñati International Series in Law and Society).
- ARANDA GARCÍA, Erick (2003): “Entrevista con Loretta Ortiz Ahlf, directora del Departamento de Derecho, Universidad Iberoamericana”, *Cauces*, México, vol. 2, núms. 5-7, enero-septiembre, pp. 55-59.
- ARENAL FENOCHIO, Jaime del (1999): *Hombres e historia de la Escuela Libre de Derecho*, México, Escuela Libre de Derecho.
- ARENAL FENOCHIO, Jaime del (2002): *Juristas de la libertad. Biobibliografía de los abogados egresados de la Escuela Libre de Derecho*, México, Escuela Libre de Derecho.
- ARMENDÁRIZ, Antonio (1972): “Mexicanización del derecho”, en *Estudios de derecho público contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga*, México, UNAM-FCE.
- ARNOLD, Linda (1996): *Política y justicia. La Suprema Corte mexicana (1824-1855)*, trad. de José Luis Soberanes Fernández y Julián Bunster, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- ARVIZU IBARRA, Carmen Hortencia y Julia ROMERO OCHOA (2016): “¿Cómo ven los estudiantes de derecho a sus profesores?”, en CÁCERES NIETO, Enrique (coord.), *Pasos hacia una revolución en la enseñanza del derecho en el sistema romano-germánico*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), tomo 2.
- ASTUDILLO, César (2014): “Cinco premisas en torno a la transformación del IFE en autoridad electoral nacional”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 6, julio-diciembre, pp. 3-37.
- ASTUDILLO, César (2019): *El funcionamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional. El dilema de decidir sobre qué y cómo decidir*, pról. de José Ramón Cossío Díaz, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Tirant lo Blanch.
- AYALA SÁNCHEZ, Alfonso (2008): *Igualdad y conciencia. Sesgos implícitos en constructores e intérpretes del derecho*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-El Colegio de Veracruz.

- AZUELA, Antonio (1999): *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, 1ª reimpre-  
sión, México, El Colegio de México.
- BÁEZ SILVA, Carlos (2001): “El entrenamiento práctico en el Instituto de la  
Judicatura Federal-Escuela Judicial: el caso de las prácticas de elaboración  
de proyectos y de dación de cuenta”, *Revista del Instituto de la Judicatura Fede-  
ral*, México, núm. 9, pp. 27-57.
- BÁEZ SILVA, Carlos (2002): “La carrera judicial federal en México”, *Juez.  
Cuadernos de Investigación del Instituto de la Judicatura Federal*, México, vol. I,  
núm. 1, otoño, pp. 84-120.
- BAHDI, Reem (2002): “Globalization of Judgment: Transjudicialism and the  
Five Faces of International Law in Domestic Courts”, *George Washington  
International Law Review*, vol. 34, pp. 555-603.
- BARCELÓ ROJAS, Daniel (coord.) (2009): *La reforma del Estado. Propuesta del IJF-  
UNAM para la actualización de las relaciones entre los poderes del sistema presidencial  
mexicano*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Senado  
de la República (Instituto Belisario Domínguez).
- BARCELÓ ROJAS, Daniel y Diego VALADÉS (coords.) (2016): *Estudio sobre el sis-  
tema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de Ley del Gobierno de Coalición*,  
México, UNAM-Cámara de Diputados (LXIII Legislatura).
- BARRA MEXICANA COLEGIO DE ABOGADOS (2002): *80 años de la defensa de los  
valores del derecho (1922-2002)*, México, BMA.
- BARRAZA, Arturo (2009): “El Tribunal Electoral (1987-2007)”, en GONZÁ-  
LEZ OROPEZA, Manuel (coord.), *La justicia electoral en México. 20 años. Tomo  
I: Estudios doctrinales*, México, TEPJF.
- BARRIENTOS GRANDON, Javier (1993): *La cultura jurídica en la Nueva España.  
Sobre la recepción de la tradición jurídica europea en el virreinato*, México, UNAM  
(Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- BASABE SERRANO, Santiago (2008): “Las preferencias ideológicas y políticas  
judiciales: Un modelo actitudinal sobre el voto en el Tribunal Constitu-  
cional de Ecuador”, *América Latina Hoy*, Salamanca, núm. 49, agosto, pp.  
157-177.
- BAUM, Lawrence (2006): *Judges and Their Audiences. A Perspective on Judicial Beha-  
vior*, Princeton, Princeton University Press.
- BAYLES, Michael D. (1990): *Procedural Justice. Allocating to Individuals*, Dord-  
recht-Boston-London, Kluwer Academic Publishers.
- BEA PÉREZ, Emilia *et al.* (1988): “El asociacionismo judicial en España: notas  
para un trabajo de sociología de los jueces”, *Sociología del diritto*, Milán, vol.  
XV, núm. 2, pp. 89-103.

- BECERRA, Ricardo, Pedro SALAZAR y José WOLDENBERG (2005): *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3ª ed., México, Cal y arena.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel (2013): *El control de la aplicación del derecho internacional en el marco del Estado de derecho*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel y Nuria GONZÁLEZ MARTÍN (coords.) (2012): *Estado de derecho internacional*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- BECK, Ulrich (ed.) (1999): *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Frankfurt a.M, Suhrkamp.
- BECK, Ulrich (2002): *La sociedad del riesgo global*, trad. de Jesús Alborés Rey, Madrid, Siglo XXI de España Editores.
- BECKMAN, Svante (1990): “Professionalization: Borderline Authority and Autonomy in Work”, en BURRAGE, Michael y Rolf THORSTENDAHL (eds.), *Professions in Theory and History. Rethinking the Study of Professions*, London-Newbury Park-New Delhi, SAGE Publications.
- BEGNÉ GUERRA, Cristina (2007): *Jueces y democracia en México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Miguel Ángel Porrúa.
- BEGNÉ GUERRA, Cristina (2014): *Estado de derecho y Ministerio Público en México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-INACIPE.
- BELTRÁN, Ulises, Fernando CASTAÑOS, Julia Isabel FLORES, Yolanda MEYENBERG y Blanca Helena DEL POZO (1996): *Los mexicanos de los noventa*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Sociales).
- BERGMAN, Marcelo, Elena AZAOLA, Ana Laura MAGALONI y Layda NEGRETE (2003): *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*, México, CIDE.
- BERGMAN, Marcelo, Elena AZAOLA y Ana Laura MAGALONI (2006): *Encuesta a la población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México*, México, CIDE.
- BERMAN, Harold J. (1983): *Law and Revolution. The Formation of the Western Legal Tradition*, Cambridge, Mass.-London, Harvard University Press (versión española: *La formación de la tradición jurídica de Occidente*, trad. de Mónica Utrilla de Neira, México, FCE, 1996).
- BERMAN, Harold J. (2000): “The Religious Foundations of Western Law”, en *Faith and Order. The Reconciliation of Law and Religion*, Grand Rapids, Mich.-Cambridge, U.K., Wm. B. Eerdmans Publishing.

- BERNAL, Beatriz, Ricardo MÉNDEZ-SILVA y Jorge WITKER (coords.) (2015): *Testimonios y remembranzas del Instituto de Investigaciones Jurídicas. 75 aniversario*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- BLACK, Donald (1989): *Sociological Justice*, New York-Oxford, Oxford University Press.
- BLANKENBURG, Erhard (1998): “Unsinn und Sinn des Annahmeverfahrens bei Verfassungsbeschwerden”, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, Opladen, año 19, núm. 1, pp. 37-60.
- BLEGVAD, Britt-Mari y Collin FINN (1991): “Law as an Exogenous Factor in Economics”, en FERRARI, Vincenzo (ed.), *Laws and Rights*, Milano, Giuffrè, pp. 823-854.
- BLANCO, José y José RANGEL (1996): *Las generaciones cambian. Un estudio sobre el desempeño académico de la UNAM*, México, UNAM.
- BOGDANDY, Armin von (2013): “Ius constitutionale commune latinoamericanum. Una aclaración conceptual desde una perspectiva europea”, en GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl y Diego VALADÉS (coords.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- BOGDANDY, Armin von Eduardo FERRER MAC-GREGOR y Mariela MORALES ANTONIAZZI (coords.) (2010): *La justicia constitucional y su internacionalización. ¿Hacia un Ius Constitutionale Commune en América Latina?*, México, UNAM-Instituto Max Planck de Heidelberg-IIDC, dos vols.
- BOJÓRQUEZ CAMACHO, Octavio (2004): *Un modelo colegiado de vida organizacional: El caso del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, Culiacán, Universidad Autónoma de Sinaloa.
- BONILLA MALDONADO, Javier (ed.) (2013): *Constitutionalism of the Global South: The Activist Tribunals of India, South Africa, and Colombia*, New York, Cambridge University Press.
- BORGES, Jorge Luis (1989): “El libro de arena”, en *Obras completas. 1975-1985*, México, Emecé Mexicana, pp. 68-71.
- BOYLE, Elizabeth Heger y John W. MEYER (2002): “Modern Law as Secularized and Global Model: Implications for the Sociology of Law”, en DEZALAY, Yves y Bryant G. GARTH (eds.), *Global Prescriptions. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- BOYUM, Keith O. y John K. HUDZIK (1991): “Overview from the Editors of the Special Issue”, *Justice System Journal*, vol. 15, no. 2, pp. 550-562.

- BRADING, David A. (1973): *Los orígenes del nacionalismo mexicano*, trad. de Soledad Loaeza Grave, México, Secretaría de Educación Pública.
- BRENA SESMA, Ingrid (1995): “La iniciativa de reformas a la Constitución General de la República con relación al Poder Judicial presentada por el senador Rodolfo Brena Torres (publicada en el *Diario de Debates* número 7 de 22 de septiembre de 1959)”, *Anuario Jurídico 1995*, México, nueva serie, pp. 35-38.
- BRUNDAGE, James A. (2008): *The Medieval Origins of the Legal Profession. Canonists, Civilians, and Courts*, Chicago-London, University of Chicago Press.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio (1968): *El juicio de amparo*, 6ª ed., México, Porrúa.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio (1987): *Memorias. Epítome autobiográfico*, México, Porrúa.
- BURTON, John W. (1972): *World Society*, Cambridge-New York, Cambridge University Press.
- BUSTILLOS, Julio (2004): “Surgimiento y decadencia de la casación en México”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 4, enero-junio, pp. 141-167.
- BUSTILLOS, Julio (2008): *El amparo directo en México. Evolución y realidad actual*, México, UNAM-Porrúa.
- BUSTILLOS, Julio (2010): “Las iniciativas ‘radicales’ de reformas a la Constitución en torno al amparo directo durante el siglo XX: entre la conveniencia política y el ‘rezago’ de la justicia”, en CABALLERO JUÁREZ *et al.* (coords.), vol. I.
- BUSTILLOS, Julio (2011a): *El juez constitucional en el mundo. Perfil, carrera judicial, nombramiento, remuneración, desempeño y costos*, presentación de Héctor Fix-Zamudio y pról. de José Ramón Cossío Díaz, México, IMDPC-Porrúa (Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 48).
- BUSTILLOS, Julio (2011b): “Los jueces federales en México: antes y después de la carrera judicial”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 32, pp. 23-48.
- BUSTILLOS, Julio (2012): “La corrupción de los jueces federales mexicanos y su depuración”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 33, pp. 41-58.
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (2002): “La codificación y el federalismo judicial”, *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, vol. XIV, pp. 9-36.

- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (2005): “Derecho romano y codificación. Las sentencias de los jueces mexicanos en una época de transición, 1868-1872”, en CABALLERO JUÁREZ, José Antonio y Óscar CRUZ BANERY (coords.), *Historia del derecho. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (2006): “El perfil de los funcionarios judiciales en la unidad jurisdiccional”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 22, pp. 281-312.
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (2009): “De la marginalidad a los reflectores. El renacimiento de la administración de justicia en México”, en BIZBERG, Ilán y Lorenzo MEYER (coords.), *Una historia contemporánea de México: Las instituciones*, México, Océano-El Colegio de México.
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (2010): “Amparos y *abogángsters*. La justicia en México entre 1940 y 1968”, en SERVÍN, Elisa (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*, México, CIDE-FCE-CONACULTA-INERHM-Fundación Cultural de la Ciudad de México.
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, Hugo A. CONCHA CANTÚ, Héctor FIX-FIERRO y Francisco IBARRA PALAFOX (coords.), *Sociología del derecho. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 2 vols.
- CABALLERO JUÁREZ, José Antonio, Miguel CARBONELL, Héctor FIX-FIERRO, Sergio LÓPEZ AYLLÓN, José ROLDÁN XOPA y Pedro SALAZAR UGARTE (2012): *El futuro del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Consideraciones sobre su autonomía constitucional*, México, UNAM-CIDE.
- CABRALES LUCIO, José Miguel (2018): “La Constitución a detalle desde la perspectiva de la teoría constitucional en México”, en SERNA DE LA GARZA y DE LOS SANTOS OLIVO (coords.).
- CABRERA ACEVEDO, Lucio (1968): *El Poder Judicial federal mexicano y el constituyente de 1917*, México, UNAM.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio (1990): *La Suprema Corte de Justicia a principios del porfirismo, 1877-1882*, México, SCJN.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio (1991): *La Suprema Corte de Justicia durante el fortalecimiento del porfirismo, 1882-1888*, México, SCJN.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio (1995): *La Suprema Corte de Justicia durante los años constitucionalistas (1917-1920)*, México, SCJN, dos tomos.

- CABRERA ACEVEDO, Lucio (1996): *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Obregón (1920-1924)*, México, SCJN.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio (1997a): *La Suprema Corte de Justicia en el siglo XIX*, México, SCJN, 2 tomos.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio (1997b): *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)*, México, SCJN.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio (1998): *La Suprema Corte de Justicia durante los gobiernos de Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez (1929-1934)*, México, SCJN, dos tomos.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio (2002): *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente de la República Miguel Alemán Valdés (1946-1952)*, México, SCJN.
- CABRERA ACEVEDO, Lucio (2003): *La Suprema Corte de Justicia durante el gobierno del Presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958)*, México, SCJN.
- CABRERA, Luis (2002): “Los problemas trascendentales de México” [1934], en *Luis Cabrera. Pensamiento y acción*, estudio introductorio, selección y notas de Eugenia Meyer, México, UNAM.
- CAENEGEM, Raoul C. van (2002): *Judges, Legislators and Professors. Chapters in European Legal History* [1987], Cambridge, Cambridge University Press.
- CALABRESI, Guido (1980): “About Law and Economics: A Letter to Ronald Dworkin”, *Hofstra Law Review*, vol. 8, pp. 553-562.
- CALABRESI, Guido (1990): “Il futuro dell’analisi economica del diritto”, *Sociologia del diritto*, Milano, vol. XVII, núms. 1-2, pp. 47-54.
- CALDEIRA, Gregory A. (1985): “The Transmission of Legal Precedent: A Study of State Supreme Courts”, *American Political Science Review*, vol. 79, no. 1, March, pp. 178-194.
- CALSAMIGLIA, Albert (1988): “Justicia, eficiencia y derecho”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 1, septiembre-diciembre, pp. 305-335.
- CAMINKER, Evan H. (1994): “Precedent and Prediction: The Forward-Looking Aspects of Inferior Court Decisionmaking”, *Texas Law Review*, vol. 73, no. 1, November, pp. 1-82.
- CAMP, Roderic Ai (1988): *Los intelectuales y el Estado en el México del siglo XX*, trad. de Eduardo L. Suárez, México, Fondo de Cultura Económica.
- CAMP, Roderic Ai (1992): *Biografías de políticos mexicanos, 1935-1985*, trad. de Roberto Ramón Reyes Mazzoni, México, Fondo de Cultura Económica.
- CAMP, Roderic Ai (1995): *La política en México*, trad. de Stella Mastrangelo, México, Siglo XXI Editores.



- CAMPOS VÁZQUEZ, Raymundo Miguel (2017): *Economía y psicología. Apuntes sobre economía conductual para entender problemas económicos actuales*, México, FCE.
- CANCIO MELIÁ, Manuel (ed.) (2005): *Globalización y derecho*, vol. 9 del *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Madrid.
- CAPPELLETTI, Mauro (1989): *The Judicial Process in Comparative Perspective*, Oxford, Clarendon Press.
- CARBONELL, Miguel (1998): *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- CARBONELL, Miguel (2006): “La xenofobia constitucionalizada”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 246, julio-diciembre, pp. 189-204.
- CARBONELL, Miguel (2010): *Los juicios orales en México*, 2ª ed., México, UNAM-Renace-Porrúa.
- CARBONELL, Miguel y Enrique Ochoa Reza (2010): *¿Qué son y para qué sirven los juicios orales?*, 6ª ed., México, UNAM-Porrúa.
- CARBONNIER, Jean (2008): *Sociologie juridique*, Paris, PUF.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. (1999): “Cuatro reflexiones en torno a una nueva Constitución”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. (2005): *Transición política y reforma constitucional en México*, 2ª ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. (2009): *En defensa del petróleo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. (2012): *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2ª ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- CÁRDENAS GUTIÉRREZ, Salvador (2005): “La imagen pública de los jueces mexicanos en el siglo XIX: Un aproximación desde la arqueología judicial”, en *Historia de la justicia en México: siglos XIX y XX*, México, SCJN, vol. I.
- CÁRDENAS GUTIÉRREZ, Salvador (2007): *Administración de justicia y vida cotidiana en el siglo XIX. Elementos para una historia social del trabajo en la Judicatura Federal y en los Tribunales del Distrito*, México, SCJN.
- CARMAGNANI, Marcello (2015): *El otro Occidente. América Latina desde la invasión europea hasta la globalización*, trad. de Jaime Riera Rehren, 1ª reimpr. de la 2ª ed., México, El Colegio de México-FCE.
- CAROTHERS, Thomas (1998): “The Rule of Law Revival”, *Foreign Affairs*, vol. 77. no. 2, March-April, pp. 95-106.

- CARPIZO, Jorge (1979): *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI Editores.
- CARPIZO, Jorge (1980a): “La garantía constitucional de la autonomía universitaria”, *Legislación y Jurisprudencia. Gaceta Informativa*, México, vol. 9, año 9, núm. 31, septiembre-diciembre, pp. 713-718.
- CARPIZO, Jorge (1980b): “La clasificación de las constituciones. Una propuesta”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XIII, núm. 38, mayo-agosto, pp. 359-380.
- CARPIZO, Jorge (1982): “Algunas reflexiones sobre el Poder Judicial Federal y sobre las relaciones internacionales de México”, *Legislación y jurisprudencia. Gaceta informativa*, México, año 11, vol. 11, núm. 36, mayo-agosto, pp. 561-566.
- CARPIZO, Jorge (1993): *Derechos humanos y ombudsman*, México, CNDH.
- CARPIZO, Jorge (1994): *Un año en la procuración de justicia 1993*, México, Porrúa.
- CARPIZO, Jorge (1995): “Algunos aspectos de la reforma federal electoral de 1994”, en *Un homenaje a don César Sepúlveda. Escritos jurídicos*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- CARPIZO, Jorge (1999): “México: ¿hacia una nueva Constitución?”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- CARPIZO, Jorge (2000a): “Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal”, *Cuestiones constitucionales*, México, núm. 2, enero-junio, pp. 209-218.
- CARPIZO, Jorge (2000b): “La reforma federal electoral de 1994”, en CARPIZO, Jorge, *Nuevos estudios constitucionales*, México, UNAM-Porrúa.
- CARPIZO, Jorge (2001): *El derecho, la Universidad, la diplomacia y el arte*, México, UNAM-Porrúa.
- CARPIZO, Jorge (2006): “La Universidad y la investigación en humanidades”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIX, núm. 117, septiembre-diciembre, pp. 1153-1156.
- CARPIZO, Jorge (2008): “Diversos aspectos personales y sociales en la procuración de justicia”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 12, julio-diciembre, pp. 81-113.
- CARPIZO, Jorge (2009): “Al maestro Héctor Fix-Zamudio en su aniversario de oro como investigador”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XLII, núm. 124, enero-abril, pp. 479-490.
- CARPIZO, Jorge (2011a): “¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?”, en CARBONELL, Miguel y Pedro SALAZAR (coords.), *La*

- reforma constitucional de derechos humanos. Un nuevo paradigma*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- CARPIZO, Jorge (2011b): “La reforma constitucional en México. Procedimiento y realidad”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIV, núm. 131, mayo-agosto, pp. 543-598.
- CARPIZO, Jorge (2012): “Informe al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados el 26 de octubre de 1994”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 2, julio-diciembre, pp. 387-422.
- CARPIZO, Jorge y Diego VALADÉS (2010): *Derechos humanos, aborto, eutanasia*, 2ª ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- CARPIZO, Jorge, Héctor FIX-FIERRO, José de Jesús OROZCO HENRÍQUEZ y José María SERNA DE LA GARZA (2012): *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- CARR, Barry (1996): *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, trad. de Paloma Villegas, México, Era.
- CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl (1944): *Las causas que excluyen la incriminación: derecho mexicano y extranjero*, pról. de Felipe Sánchez Román, México, Eduardo Limón.
- CARRILLO FLORES, Antonio (1985): “La Suprema Corte de Justicia mexicana y la Suprema Corte norteamericana: orígenes semejantes, caminos diferentes”, en *La Suprema Corte de Justicia y el pensamiento jurídico*, México, SCJN (reproducido en *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987).
- CARRILLO FLORES, Antonio (2017): “La Constitución y la acción económica del Estado”, en *Obras I. Derecho constitucional*, comp. y estudio introductorio de José Ramón Cossío Díaz, México, El Colegio Nacional, pp. 135-154 (publicación original: *Revista Mexicana de Derecho Público*, México, vol. I, núm. 1, julio-septiembre de 1946, pp. 19-36).
- CARRILLO PRIETO, Ignacio, Salomón DÍAZ ALFARO *et al.* (1980): *El conflicto laboral en la Universidad Nacional Autónoma de México*, México, UNAM.
- CASAR, María Amparo e Ignacio MARVÁN (2014): “Pluralismo y reformas constitucionales en México 1997-2012”, en CASAR, María Amparo e Ignacio MARVÁN (coords.), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus.
- CASTAGNOLA, Andrea y Saúl LÓPEZ NORIEGA (eds.) (2016a): *El rol de la Suprema Corte en la consolidación democrática de México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Tirant lo Blanch

- CASTAGNOLA, Andrea y Saúl LÓPEZ NORIEGA (2016b): “¿Son los ministros verdaderos árbitros entre las élites políticas?”, en Castagnola y López Noriega (eds.).
- CASTAGNOLA, Andrea y Saúl LÓPEZ NORIEGA (2016c): “La Suprema Corte y la (no) revolución de los derechos”, en Castagnola y López Noriega (eds.).
- CASTELLS, Manuel (2010): *The Rise of the Network Society*, 2ª ed., Chichester, Wiley-Blackwell.
- CASTILLO PERAZA, Carlos (1999): “Entre la ‘energía’ y la ‘dinámica’”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- CASTRILLÓN O., Juan Diego (2010): “La dialéctica nacional e internacional en el reconocimiento del pluralismo jurídico: El caso de Colombia frente a los pueblos indígenas”, en CABALLERO JUÁREZ *et al.* (coords.), vol. I.
- CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior) (2015): *Informe anual de resultados 2014. Examen general para el egreso de la Licenciatura en Derecho (EGEL-DERE)*, México, CENEVAL, junio.
- CHURCH, Jr., Thomas W. *et al.* (1978): *Justice Delayed. The Pace of Litigation in Urban Trial Courts*, Williamsburg, Va., National Center for State Courts.
- CIDAC (Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.) (1994): *A la puerta de la ley. El Estado de derecho en México*, México, CIDAC-Cal y arena.
- CIDAC (Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.) (2016): *Hallazgos 2015. Evaluación de la implementación y operación a ocho años de la reforma constitucional en materia de justicia penal*, México, CIDAC-USAID.
- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) (2010): *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativo a nivel nacional*, México, CIDE-AMIJ.
- CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas) (ed.) (2017): *Consulta Nacional sobre el Modelo de Procuración de Justicia. Informe Ejecutivo 2017*, México, CIDE.
- CIENFUEGOS SALGADO, David (2006): “La reforma constitucional local”, en CIENFUEGOS SALGADO, David y Ricardo MORALES CARRASCO (coords.), *Propuestas para un nuevo constitucionalismo local. Ideas y proyectos de Constitución para las entidades federativas mexicanas*, Chilpancingo, El Colegio de Guerrero.
- CJF (Consejo de la Judicatura Federal) (ed.) (1995): *Coloquio internacional sobre el Consejo de la Judicatura*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-CJF.

- CJF (Consejo de la Judicatura Federal) (2014): *Diagnóstico de capacitación de Jueces y Magistrados Federales en materia de Derechos Humanos*, México, CJF (Dirección General de Derechos Humanos, Equidad de Género y Asuntos Internacionales)-Instituto Politécnico Nacional (Centro Nacional de Cálculo), enero
- CLARK, David S. (1975): “Judicial Protection of the Constitution in Latin America”, *Hastings Constitutional Law Quarterly*, vol. 2, issue 2, Spring, pp. 405-442.
- CLEGG, Stewart R. (1990): *Modern Organizations. Organization Studies in the Post-modern World*, London-Newbury Park-New Delhi, SAGE Publications.
- COHEN-TANUGI, Laurent (2007): *Le droit sans l'État*, 2ª ed., Paris, PUF.
- COLEMAN, Jules L. (1980): “Efficiency, Utility, and Wealth Maximization”, *Hofstra Law Review*, vol. 8, issue 3, pp. 509-551.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A. y José Antonio CABALLERO JUÁREZ (2001): *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM-National Center for State Courts.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A., Héctor FIX-FIERRO, Julia FLORES y Diego VALADÉS (2004): *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM-TEPJF-COFEMER.
- COOTER, Robert D. (1995): “Law and Unified Social Theory”, *Journal of Law and Society*, vol. 22, no. 1, March, pp. 50-67.
- COOTER, Robert D. y Daniel L. RUBINFELD (1990): “Trial Courts: An Economic Perspective”, *Law and Society Review*, vol. 24, no. 2, pp. 533-546.
- COOTER, Robert D. y Thomas ULEN (2016): *Derecho y economía*, 3ª ed., trad. de Eduardo L. Suárez, México, FCE.
- CORDERO, Luis Alberto, Rubén HERNÁNDEZ VALLE, Carla MORALES y Daniel ZOVATTO (2009): *Cultura de la Constitución en Costa Rica. Una encuesta nacional de actitudes, perspectivas y valores*, México, UNAM-Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano-IDEA Internacional.
- CORREAS, Óscar (2007a): *Introducción a la sociología jurídica*, México, Fontamara.
- CORREAS, Óscar (coord.) (2007b): *Pluralismo jurídico. Otros horizontes*, México, UNAM-CONACYT-Ediciones Coyoacán.
- CORTÉS, Nancy G., Octavio RODRÍGUEZ FERREIRA y David A. SHIRK (2017): *Justiciabarómetro 2016 – Perspectives on Mexico's Criminal Justice System: What Do Its Operators Think? Survey of Judges, Prosecutors and Public Defenders*, San Diego, Justice in Mexico (University of San Diego-MacArthur Foundation).

- COSÍO VILLEGAS, Daniel (2007): *La Constitución de 1857 y sus críticos* [1957], texto introductorio de Luis González y González, prólogo de Andrés Lira, México, FCE-Clío-El Colegio Nacional.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (1992): *Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Porrúa.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (1996): *Jurisdicción federal y carrera judicial en México*, México, UNAM (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 4).
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (1997): *Derecho y análisis económico*, México, FCE.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (1998a): “El paradigma de los estudios constitucionales en México. Un caso de sociología del conocimiento jurídico”, en *El significado actual de la Constitución. Memoria del simposio internacional*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (1998b): “Régimen político e interpretación constitucional”, en COSSÍO DÍAZ, José Ramón, *Constitución, tribunales y democracia*, México, Themis.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (2001a): “La Suprema Corte y la teoría constitucional”, *Política y Gobierno*, México, vol. VIII, núm. 1, primer semestre, pp. 61-115
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (2001b): *Cambio social y cambio jurídico*, México, ITAM-Porrúa.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (2002): *La teoría constitucional de la Suprema Corte de Justicia*, México, Fontamara.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (2006): “El papel de los abogados y la necesidad de una teoría de la Constitución para México”, en FIX-FIERRO (ed.).
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (2008): *La controversia constitucional*, México, Porrúa.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (2014): *La justicia prometida. El Poder Judicial de la Federación de 1900 a 1910*, México, FCE-CONACULTA.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón (2018): *El sistema de justicia. Trayectorias y descolocaciones*, México, FCE.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón y Luis Raigosa (1996): “Régimen político e interpretación constitucional”, *Isonomía*, México, núm. 5, pp. 41-64.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón y Josefina CORTÉS CAMPOS (2002): “La inconstitucionalidad del reglamento de energía eléctrica (y las inconsistencias de la sentencia que la declara)”, *Este País*, México, úm. 136, julio.

- COTTERRELL, Roger (1992): *The Sociology of Law. An Introduction*, 2ª ed., London-Dublin-Edinburgh, Butterworths (versión española: *Introducción a la sociología del derecho*, trad. de Carlos Pérez Ruiz, Barcelona, Ariel, 1991).
- COUSO, Javier A. (2007): “When the ‘Political Complex’ Takes the Lead: The Configuration of a Moderate State in Chile”, en HALLIDAY, KARPIK y FEELEY (eds.).
- COVARRUBIAS Y Asociados (1996): “Entre abogados te veas”, *Voz y Voto*, México, julio, pp. 23-27.
- CRUZ BARNEY, Óscar (2004): *La codificación en México: 1821-1917. Una aproximación*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- CUÉLLAR VÁZQUEZ, Angélica (2008): *Los jueces de la tradición. Un estudio de caso*, México, UNAM (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales)-SITESA.
- CUÉLLAR VÁZQUEZ, Angélica (2017): *Los juicios orales en el Estado de Morelos. Las nuevas prácticas*, México, UNAM (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales).
- DAWSON, John P. (1968): *The Oracles of the Law*, Ann Arbor, University of Michigan Law School (ed. especial The Legal Classics Library, New York, Gryphon Editions, 1994).
- DE GRAMMONT, Hubert C. (2001): *El Barzón: clase media, ciudadanía y democracia*, México, Plaza y Valdés-UNAM (Instituto de Investigaciones Sociales).
- DE LA Madrid Hurtado, Miguel (1998): *El ejercicio de las facultades presidenciales*, México, UNAM-Porrúa.
- DE LA Oliva Santos, Andrés (1994): “El Consejo General del Poder Judicial en España”, en *Justicia y sociedad*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- DEFLEM, Mathieu (2008): *Sociology of Law. Visions of a Scholarly Tradition*, Cambridge, Cambridge University Press.
- DEL PALACIO Díaz, Alejandro (1987): “Evolución constitucional de la Suprema Corte de Justicia”, en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa.
- DEVILLE, Anne (1992): “L’entrée du Syndicat de la Magistrature dans le champ juridique en 1968”, *Droit et Société*, Paris, núm. 22, pp. 639-671.
- DEZALAY, Yves y Bryant G. Garth (1995): *Building the Law and Putting the State into Play: International Strategies Among Mexico’s Divided Elite*, Chicago, American Bar Foundation (ABF Working Paper 9509).
- DEZALAY, Yves y Bryant G. Garth (2005): *La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por la transformación de los Estados latinoamericanos*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-ILSA.

- DEZALAY, Yves y Bryant G. Garth (2006): “De elite dividida a profesión cosmopolita. Los abogados y las estrategias internacionales en la construcción de la autonomía del derecho en México”, en FIX-FIERRO (ed.).
- DI FABIO, Udo (2001): *Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft*, Tübingen, Mohr Siebeck.
- DÍAZ ROMERO, Juan (1997): “Después de la reforma constitucional”, *La toga y la palabra*, México, SCJN-Miguel Ángel Porrúa.
- DÍAZ Y Díaz, Martín (1997): “La Constitución ambivalente. Notas para el análisis de sus polos de tensión”, en *80 aniversario. Homenaje a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Senado de la República (LVI Legislatura).
- DÍAZ Y Díaz, Martín (1999): “La transición constitucional (notas sobre las condiciones del remplazo)”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- DIETZ, Thomas y Holger Nieswandt (2009): “The Emergence of Transnational Cooperation in the Software Industry”, en GESSNER (ed.).
- DOMINGO, Pilar (2000): “Judicial Independence: The Politics of the Supreme Court in Mexico”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 32, issue 3, October, pp. 705-735.
- DONNELLY, Jack (2003): *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2ª ed., Ithaca-London, Cornell University Press.
- DORBECK-JUNG, Bärbel (2009): “Global Trade: Changes in the Conceptualisation of Legal Certainty”, en GESSNER (ed.).
- DRESSEL, Björn (2010): “Judicialization of Politics or Politicization of the Judiciary? Considerations from Recent Events in Thailand”, *The Pacific Review*, vol. 23, no. 5, December, pp. 671-691.
- DRORI, Gili S., John W. MEYER y Hokyū HWANG (eds.) (2006): *Globalization and Organization. World Society and Organizational Change*, New York, Oxford University Press.
- DWORKIN, Ronald (1980): “Is Wealth a Value?”, *Journal of Legal Studies*, Chicago, vol. IX, pp. 191-226.
- DWORKIN, Ronald (1989): *Los derechos en serio*, 2ª ed., trad. de Marta Guastavino, Barcelona, Ariel.
- EGGERTSSON, Thráinn (1990): *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.
- EHRlich, Eugen (1989): *Grundlegung der Soziologie des Rechts* [1913], 4ª ed., Berlin, Duncker und Humblot.



- EISENBERG, Theodore (1990): "Testing the Selection Effect: A New Theoretical Framework with Empirical Tests", *Journal of Legal Studies*, Chicago, vol. XIX, no. 2, June, pp. 337-358.
- EISENSTADT, Todd A. (1999): "La justicia electoral en México: de contradicción en sí, a norma jurídica en una década. Un análisis de casos de la evolución de los tribunales federales electorales de México (1988-1997)", en OROZCO HENRÍQUEZ, J. de Jesús (ed.), *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, IFE-TEPJF-UQRoo-PNUD-UNAM.
- EISENSTADT, Todd A. (2004): *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales*, trad. de Pedro González Caver, México, El Colegio de México.
- EISENSTEIN, James y Herbert JACOB (1977): *Felony Justice. An Organizational Analysis of Criminal Courts*, Boston-Toronto, Little, Brown, and Company.
- ELDER, Harold W. (1989): "Trials and Settlements in the Criminal Courts: An Empirical Analysis of Dispositions and Sentencing", *Journal of Legal Studies*, Chicago, vol. XVIII, no. 1, January, pp. 191-208.
- ELIZONDO MAYER-SERRA, Carlos y Ana Laura MAGALONI (2015): "El 'alegado de oreja': inequidad y mediocridad", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLVIII, núm. 144, septiembre-diciembre, pp. 1005-1034.
- ELKINS, Zachary, Tom GINSBURG y James MELTON (2009): *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge-New York, Cambridge University Press.
- ELOLA FERNÁNDEZ, Javier (1956): "Felipe Sánchez Román y Gallifa. Nota necrológica", *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, núm. 25, enero-abril.
- ELOLA FERNÁNDEZ, Javier (1965): "Veinticinco años del 'Instituto de Derecho Comparado de México'", en ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO (ed.).
- EMSELLEM, Denise (1982): *Pratique et organisation dans l'institution judiciaire*, Paris, La Documentation Française.
- ENRÍQUEZ RUBIO Hernández, Herlinda (2007): *El pluralismo jurídico intracarcelario*, México, Porrúa.
- EPSTEIN, Lee, Jack Knight y Olga SHVETSOVA (2001): "The Role of Constitutional Courts in the Establishment and Maintenance of Democratic Systems of Government", *Law and Society Review*, vol. 35, no. 1, pp. 117-163.
- EPSTEIN, Lee, Jack KNIGHT, Olga SHVETSOVA, Andrew D. MARTIN, Jeffrey A. SEGAL y Chad WESTERLAND (2007): "The Judicial Common Space", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 23, no 2, pp. 303-325.

- ESCALANTE GONZALBO, Fernando (1992): *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México.
- ESCOBEDO, Juan Francisco (2003): “Movilización de opinión pública en México: el caso del Grupo Oaxaca”, *Derecho comparado de la información*, México, núm. 2, julio-diciembre.
- ESQUINCA MUÑOA, César (2010): *Consejo de la Judicatura. Experiencia mexicana*, México, Porrúa.
- ESQUINCA MUÑOA, César (2016): *Carrera judicial. Antecedentes, realidades y prospectiva*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, Porrúa.
- FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM (2002): *Proyecto de reforma al plan de estudios de la licenciatura en derecho*, México, Comisión Especial (documento inédito).
- FARIA, José Eduardo (2001): *El derecho en la economía globalizada*, trad. de Carlos Lema Añón, Madrid, Trotta.
- FARIÑAS DULCE, María José (1989): *La sociología del derecho de Max Weber*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- FEELEY, Malcolm M. y Edward L. RUBIN (2000): *Judicial Policy Making and the Modern State. How the Courts Reformed America's Prisons*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FERRAJOLI, Luigi (2008): “Universalismo de los derechos fundamentales y multiculturalismo”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLI, núm. 122, mayo-agosto, pp. 1135-1145.
- FERRARESE, Maria Rosaria (1984): *L'istituzione difficile. La magistratura tra professione e sistema politico*, Napoli, Edizione Scientifiche Italiane.
- FERRARESE, Maria Rosaria (1995): “Istituzioni normative ed evoluzione economica: D. C. North sociologo del diritto?”, *Sociologia del diritto*, Milano, vol. XXII, no. 3, pp. 19-40.
- FERRARESE, Maria Rosaria (2009): “Transjudicial Dialogue and Constitutionalism: A Risk or an Opportunity for Democracy?”, *Sociologia del diritto*, Milano, vol. XXXVI, no. 2, pp. 113-138.
- FERRARI, Vincenzo (2015): *Primera lección de sociología del derecho*, trad. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) (edición original: *Prima lezione di sociologia del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2010).
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (2000): “El acceso a la justicia de los intereses de grupo (Hacia un juicio de amparo colectivo)”, en *Estudios en homenaje a Don Manuel Gutiérrez de Velasco*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).

- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (2003): “La nueva sala constitucional en el estado de Veracruz”, en FERRER MACGREGOR, Eduardo y Rodolfo VEGA HERNÁNDEZ (coords.), *Justicia constitucional local*, Querétaro, FUNDAp-Gobierno del Estado de Coahuila.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (2004): *Juicio de amparo e interés legítimo. La tutela de los derechos difusos y colectivos*, 2ª ed., México, Porrúa, 2004.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (2010): “Comparecencia ante el Senado de la República”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año LIII, núm. 128, mayo-agosto, pp. 986-992.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Antonio GIDI (coords.) (2008): *Código Modelo de Procesos Colectivos. Un diálogo iberoamericano*, México, UNAM-Porrúa.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Rubén SÁNCHEZ GIL (2013): *El nuevo juicio de amparo. Guía de la reforma constitucional y la nueva Ley de Amparo*, 3ª ed., México, UNAM-IMDPC-Porrúa.
- FERRER MUÑOZ, Manuel (2003): “Felipe Sánchez-Román y Gallifa”, en SERRANO MIGALLÓN (coord.).
- FINKEL, Jodi S. (1997): *The Politics of Mexico’s 1994 Judicial Reform*, Paper presented at the LASA Conference in Guadalajara, Mexico, April.
- FINKEL, Jodi S. (2008): *Judicial Reform as Political Insurance: Argentina, Peru, and Mexico in the 1990s*, Notre Dame, Notre Dame University Press.
- FINNIS, J. M. (1985): “On the ‘Critical Legal Studies Movement’”, *American Journal of Jurisprudence*, vol. 30, no. 1, pp. 21-42.
- FISCHER-LESCANO, Andreas (2002): “Globalverfassung: Verfassung der Weltgesellschaft”, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, vol. 88, núm. 3, pp. 349-378.
- FISCHER-LESCANO, Andreas (2005): *Globalverfassung: Die Geltungsbegründung der Menschenrechte*, Weilerswist-Metternich, Velbrück.
- FISCHER-LESCANO, Andreas (2007): “*Ex facto ius oritur*: Procesos de escándalo y el derecho mundial emergente”, *Doxa. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Alicante, núm. 30, pp. 435-450.
- FISCHER-LESCANO, Andreas y Gunther TEUBNER (2004): “Regime Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 25, Summer, pp. 999-1046.
- FISS, Owen M. (1986): “The Death of the Law?”, *Cornell Law Review*, vol. 72, issue 1, November, pp. 1-16.
- FIX-FIERRO, Héctor (1995): *La eficiencia de la justicia (Una aproximación y una propuesta)*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 1).

- FIX-FIERRO, Héctor (1997): “La carrera judicial como forma de administración y organización del estatuto profesional de los jueces”, en *Memorias del Quinto Aniversario del XXII Circuito del Poder Judicial de la Federación*, México, Consejo de la Judicatura Federal, pp. 245-262.
- FIX-FIERRO, Héctor (1999): “El Consejo de la Judicatura en las entidades federativas. Una evaluación de su marco normativo y diseño institucional”, *Diálogo y Debate de Cultura Política*, México, año 2, núm. 7, enero-marzo, pp. 123-161.
- FIX-FIERRO, Héctor (2001): “El futuro del amparo judicial”, *Bien Común y Gobierno*, México, año 7, núm. 81, septiembre, pp. 5-16.
- FIX-FIERRO, Héctor (2002): “Métodos y técnicas de enseñanza y la evaluación en la formación de jueces: una reflexión sobre las funciones de las escuelas judiciales”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 11, pp. 85-104.
- FIX-FIERRO, Héctor (2003): “Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político”, en DÍAZ CAYEROS, Alberto y Jacqueline MARTÍNEZ URIARTE (coords.), *De la descentralización al federalismo. Estudios comparados sobre el gobierno local en México*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa.
- FIX-FIERRO, Héctor (2004): “La reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática”, en PÁSARA, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- FIX-FIERRO, Héctor (2005): *El amparo administrativo y la mejora regulatoria*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- FIX-FIERRO, Héctor (2006a): *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- FIX-FIERRO, Héctor (ed.) (2006b): *Del gobierno de los abogados al imperio de las leyes. Estudios sociojurídicos sobre educación y profesión jurídicas en el México contemporáneo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- FIX-FIERRO, Héctor (2008): “La legitimidad de la legalidad. Una reflexión sobre la modernización del derecho en México con referencia al derecho y la cultura jurídica de China”, en OROPEZA GARCÍA, Arturo (coord.), *México-China. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, AAADAM-Agentes Aduanales de Tijuana y Tecate, A.C.-Asociación de Agentes Aduanales de Nuevo Laredo, A.C.-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).

- FIX-FIERRO, Héctor (2012a): “Jorge Carpizo, la jurisdicción constitucional y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en FIX-ZAMUDIO, Héctor y César ASTUDILLO (coords.), *Estatuto del juez constitucional en América Latina y Europa. Libro homenaje al doctor Jorge Carpizo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- FIX-FIERRO, Héctor (2012b): “La educación judicial”, en *Escuela judicial: su papel estratégico en la administración de justicia*, México, TSJDF, pp. 47-55.
- FIX-FIERRO, Héctor y Sergio LÓPEZ AYLLÓN (1993): “El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la globalización del derecho. Una visión desde la sociología y la política del derecho”, en WITKER, Jorge (coord.), *El Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), tomo I.
- FIX-FIERRO, Héctor y Sergio LÓPEZ AYLLÓN (2001a): “Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México”, *Política y Gobierno*, México, año VIII, núm. 2, segundo semestre, pp. 347-393.
- FIX-FIERRO, Héctor y Sergio LÓPEZ AYLLÓN (2001b): “El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria”, en VALADÉS, Diego y Rodrigo GUTIÉRREZ RIVAS (eds.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), tomo I.
- FIX-FIERRO, Héctor y Sergio LÓPEZ AYLLÓN (2002): “Cambio jurídico y autonomía del derecho: un modelo de la transición jurídica en México”, en SERNA DE LA GARZA, José María y José Antonio CABALLERO JUÁREZ (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- FIX-FIERRO, Héctor y Sergio LÓPEZ AYLLÓN (2006a): “¿Muchos abogados pero poca profesión? Derecho y profesión jurídica en el México contemporáneo”, en FIX-FIERRO (ed.).
- FIX-FIERRO, Héctor y Sergio LÓPEZ AYLLÓN (2006b): “De las buenas y malas razones para estudiar ‘leyes’. Análisis de una encuesta a estudiantes de derecho en la ciudad de México”, en FIX-FIERRO (ed.).
- FIX-FIERRO, Héctor y Alberto ABAD SUÁREZ ÁVILA (2015): “Hacia una defensa pública de calidad. El nuevo diseño institucional de las defensorías públicas en las entidades federativas de la República mexicana”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 32, enero-junio, pp. 157-200.

- FIX-FIERRO, Héctor, Alberto ABAD SUÁREZ ÁVILA y Edgar CORZO SOSA (2015): *Entre un buen arreglo y un mal pleito. Encuesta Nacional de Justicia*, México, UNAM (col. Los mexicanos vistos por sí mismos).
- FIX-FIERRO, Héctor y Diego VALADÉS (2016): “Hacia una Constitución reordenada y consolidada. Una propuesta del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM”, en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, México, UNAM-Cámara de Diputados y Senado de la República (LXIII Legislatura)-SCJN-INE-TEPJF-CNDH, tomo VI.
- FIX-FIERRO, Héctor, Julia FLORES y Diego VALADÉS (coords.) (2017): *Los mexicanos y su Constitución. Tercer Encuesta Nacional de Cultura Constitucional*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) (Biblioteca “Los mexicanos vistos por sí mismos”).
- FIX-FIERRO, Héctor y Jacqueline MARTÍNEZ URIARTE (2018): *Derechos humanos. Cien años de evolución de los derechos en la Constitución mexicana*, presentación de José Ramón Cossío Díaz, México, Fondo de Cultura Económica.
- FIX-FIERRO, Héctor, Mauricio PADRÓN INNAMORATO, Andrea POZAS LOYO, Carlos SILVA FORNÉ y Alberto ABAD SUÁREZ ÁVILA (2018): *Manual de sociología del derecho. Dieciséis lecciones introductorias*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Fondo de Cultura Económica.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1966): “Supremacía del Ejecutivo en el derecho constitucional mexicano”, en *Comunicaciones mexicanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado (Uppsala 1966)*, México, UNAM.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1967): “Reformas constitucionales al poder judicial federal”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 65, enero-marzo, pp. 83-123.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1968): *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional (1940-1965)*, México, UNAM.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1974a): “Introducción al estudio procesal comparativo de la protección de los derechos humanos”, en *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1974b): “Reflexiones sobre el Reglamento del Consejo de la Judicatura de la República de Venezuela”, *Legislación y Jurisprudencia. Gaceta informativa*, México, año 3, vol. 3, núm. 11, julio-septiembre, pp. 485-495.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1978): “México: el organismo judicial (1950-1975)”, en GIL VALDIVIA, Gerardo y Jorge CHÁVEZ TAPIA (coords.), *Evolución de la organización político-constitucional en América Latina (1950-1975)*, tomo I: México y Centroamérica, México, UNAM.

- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1979): “Presente y futuro constitucional del organismo judicial y del ministerio público en México y España”, en CARPIZO, Jorge (coord.), *Las experiencias del proceso político-constitucional en España y México*, México, UNAM.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1980): “Reflexiones comparativas sobre el ombudsman”, en *Memoria de El Colegio Nacional 1979*, México, El Colegio Nacional.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1981): “Dos leyes latinoamericanas recientes sobre el gobierno de la judicatura. Colombia y Perú”, *Legislación y Jurisprudencia. Gaceta informativa*, México, año 10, vol. 10, núm. 34, septiembre-diciembre, pp. 885-893.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1982): *La protección procesal de los derechos humanos ante las jurisdicciones nacionales*, Madrid, Civitas-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1987): “La Suprema Corte de Justicia como tribunal constitucional”, en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1991): “Los juristas”, en *Cincuenta años del exilio español en la UNAM*, México, UNAM.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1993): *Ensayos sobre el derecho de amparo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1997): “Breves reflexiones sobre el Consejo de la Judicatura”, en *La justicia mexicana hacia el siglo XXI*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Senado de la República (LVI Legislatura).
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (1999): “Hacia una nueva constitucionalidad. Necesidad de perfeccionar la reforma constitucional en el derecho mexicano. Las leyes orgánicas”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (2011): *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª ed., México, UNAM-Porrúa.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor (2016): *Universitario de vida completa. Memorias académicas y recuerdos personales*, México, UNAM-Porrúa-El Colegio Nacional.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y José Ramón COSSÍO DÍAZ (1996): *El Poder Judicial en el ordenamiento mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Héctor FIX-FIERRO (1996): *El Consejo de la Judicatura*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y Héctor FIX-FIERRO (2018): *Las recomendaciones generales de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-CNDH.

- FLORES, Julia Isabel (2002): “Tipos de identidad y generaciones en México”, en POZAS HORCASITAS, Ricardo (coord.), *La modernidad atrapada en su horizonte*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Sociales)-Academia Mexicana de Ciencias-Miguel Ángel Porrúa.
- FLORES, Julia Isabel *et al.* (2011): *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, México, UNAM-IFE (consultable en <https://www.juridicas.unam.mx>)
- FLORES, Julia Isabel (2015): *Sentimientos y resentimientos de la nación*. Encuesta Nacional de Identidad y Valores, México, UNAM (col. “Los mexicanos vistos por sí mismos”).
- FLORES GARCÍA, Fernando (1960): “Implantación de la carrera judicial en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, tomo X, núms. 37-38-39-40, enero-diciembre, pp. 355-373.
- FONDEVILA, Gustavo y Rodrigo MENESES REYES (2016): “Is Cheaper Better? Public and Private Lawyers before Criminal Courts in Mexico City”, *International Journal of Law in Context*, vol. 12, no. 1, pp. 63-80.
- FRANK, André Gunder y Barry K. GILLS (eds.) (1993): *The World System: 500 Years or Five Thousand*, London-New York, Routledge.
- FRIEDMAN, Lawrence M. (1975): *The Legal System. A Social Science Perspective*, New York, Russell Sage Foundation.
- FRIEDMAN, Lawrence M. (1996): “Borders: On the Emerging Sociology of Transnational Law”, *Stanford Journal of International Law*, vol. 32, pp. 65-90.
- FRIEDMAN, Lawrence M. (2001): “Some Comments on Cotterrell and Legal Transplants”, en NELKEN Y FEEST (eds.).
- FUENZALIDA FAIVOVICH, Edmundo (2009): “El derecho como profesión y el derecho como ciencia: *Legal Scholars* en Chile en la segunda mitad del siglo veinte”, *Sociología del derecho*, Milano, núm. 3, pp. 93-112.
- FUKUYAMA, Francis (1996): *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York, The Free Press.
- GALANTER, Marc (2005): *Lowering the Bar: Lawyer Jokes and Legal Culture*, Madison, Wisconsin University Press.
- GARAPON, Antoine (1996): *Le gardien des promesses. Justice et démocratie*, Paris, Éditions Odile Jacob (versión española: *Juez y democracia. Una reflexión muy actual*, trad. de Manuel Escrivá de Romaní y prólogo de José Juan Toharia, s.l., Ediciones Flor del Viento, 1997).
- GARCÍA AYLUARDO, Clara (coord.) (2010): *Las reformas borbónicas, 1750-1808*, México, FCE-CIDE-CONACULTA-INEHRM-Fundación Cultural de la Ciudad de México.



- GARCÍA BELAUNDE, Domingo (2009): “Palabras del doctor Domingo García Belaunde en la presentación de la obra *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLII, núm. 124, enero-abril, pp. 513-517.
- GARCÍA GARCÍA, Adriana y Dirk ZAVALA RUBACH (2009): *Derecho y economía*, México, Oxford University Press-CIDE.
- GARCÍA OROZCO, Antonio (1989): *Legislación electoral mexicana, 1812-1988*, 3ª ed., México, Adeo-Editores.
- GARCÍA PASCUAL, Cristina (1997): *Legitimidad democrática y Poder Judicial*, Valencia, Edicions Alfons El Magnanim-Generalitat Valenciana (Estudios universitarios, 66).
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (1995): *La justicia agraria*, México, s.e.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (1998): *El procedimiento penal en los Estados de la República. Los casos de Guerrero, Morelos y Tabasco*, México, UNAM-Gobiernos de los Estados de Morelos y Tabasco.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (coord. gral.) (2010): *El derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, México, UNAM-Porrúa, 8 vols.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (2011): “Los abogados de la Universidad Nacional en un periodo de ‘conflicto y renovación’, 1929-1945”, en *La UNAM en la historia de México*, México, UNAM, vol. IV.
- GARDBAUM, Stephen (2015): “Are Strong Constitutional Courts Always a Good Thing for New Democracies?”, *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 53, pp. 285-320.
- GARGARELLA, Roberto (2013): *Latin American Constitutionalism, 1810-1910. The Engine Room of the Constitution*, Oxford-New York Oxford University Press (versión española: *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*, Buenos Aires, Katz Editores, 2014).
- GARGARELLA, Roberto, Pilar DOMINGO y Theunis ROUX (eds.) (2006): *Courts and the Social Transformation in New Democracies. An Institutional Voice for the Poor?*, Aldershot, Ashgate.
- GARNER, Paul (2010): “El Porfiriato como Estado-nación moderno: ¿paradigma o espejismo?”, en PANI, Érika (coord.), *Nación, Constitución y Reforma, 1821-1908*, México, FCE-CIDE-CONACULTA-INEHRM-Fundación Cultural de la Ciudad de México.
- GAROUPA, Nuno y Tom GINSBURG (2008): *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, Chicago, University of Chicago Law School, November (John M. Olin Program in Law and Economics Working Paper

- no. 444) (reproducido en *American Journal of Comparative Law*, vol. 57, issue 1, Winter 2009, pp. 103-134).
- GAROUPA, Nuno y Tom GINSBURG (2009): "The Comparative Law and Economics of Judicial Councils", *Berkeley Journal of International Law*, vol. 27, issue 1, pp. 53-83.
- GAROUPA, Nuno y Tom GINSBURG (2017): *Judicial Reputation: A Comparative Theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- GEIGER, Theodor (1987): *Vorstudien zu einer Soziologie des Rechts* [1947], 4ª ed., Berlin, Duncker und Humblot (version española: *Estudios de sociología del derecho*, trad. de Arturo Camacho, Guillermo Hirata y Ricardo Orozco, México, FCE, 1983).
- GESSNER, Volkmar (1984): *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, trad. de Renate Marsiske, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas):
- GESSNER, Volkmar (1994): "Global Legal Interaction and Legal Cultures", *Ratio Iuris*, vol. 7, pp. 132-145.
- GESSNER, Volkmar (ed.) (1996): *Foreign Courts. Civil Litigation in Foreign Legal Cultures*, Aldershot, Dartmouth.
- GESSNER, Volkmar (ed.) (2009): *Contractual Certainty in International Trade. Empirical Studies and Theoretical Debates on Institutional Support for Global Economic Exchanges*, Oxford-Portland, Hart Publishing (Oñati International Series in Law and Society).
- GESSNER, Volkmar (2013): *El otro derecho comparado. Ensayos sobre cultura y seguridad jurídicas en la era de la globalización*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- GESSNER, Volkmar y Ali Cem BUDAK (eds.) (1998): *Emerging Legal Certainty: Empirical Studies on the Globalization of Law*, Aldershot, Dartmouth.
- GEWIRTZMAN, Doni (2005): "Glory Days: Popular Constitutionalism, Nostalgia, and the True Nature of Constitutional Culture", *Georgia Law Journal*, vol. 93, March, pp. 897-938.
- GIBSON, James L. Gregory A. CALDEIRA y Vanessa A BAIRD (1998): "On the Legitimacy of High Courts", *American Political Science Review*, vol. 92, no. 2, pp. 343-358.
- GIDDENS, Anthony (2008): *Consecuencias de la modernidad*, versión de Ana Lizón Ramón, Madrid, Alianza Editorial.
- GILLESPIE, Robert W. (1976): "The Production of Court Services: An Analysis of Scale Effects and Other Factors", *Journal of Legal Studies*, Chicago, vol. V, no. 2, June, pp. 243-265.

- GINSBURG, Tom (2002): “Economic Analysis and the Design of Constitutional Courts”, *Theoretical Inquiries in Law*, vol. 3, no. 1, pp. 49-85.
- GINSBURG, Tom (2003): *Constitutional Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, New York, Cambridge University Press.
- GINSBURG, Tom (2008): “Constitutional Courts in East Asia: Understanding Variation”, *Journal of Comparative Law*, vol. 3, no. 2, pp. 80-99.
- GLENN, H. Patrick (1987): “Persuasive Authority”, *McGill Law Journal*, Montréal, vol. 32, no. 2, pp. 261-298.
- GLOPPEN, Siri, Roberto GARGARELLA y Elin SKAAR (eds.) (2004): *Democratization and the Judiciary: The Accountability Function of Courts in New Democracies*, London, Frank Cass.
- GÓMEZ PÉREZ, Mara (2014): *Jueces y derechos humanos. Hacia un sistema judicial transnacional*, México, IMDPC-UNAM (Programa Universitario de Derechos Humanos)-Porrúa.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David (2000): *Informe de labores que rinde el Ministro Genaro David Góngora Pimentel 2000*, México, SCJN.
- GÓNGORA PIMENTEL, Genaro David y Miguel ACOSTA ROMERO (1992): *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Texto vigente-doctrina-jurisprudencia)*, 4ª ed., México, Porrúa.
- GONZÁLEZ, Luis Armando (1994): “Teoría crítica versus teoría de sistemas: la confrontación Habermas-Luhmann”, *Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, San Salvador, núm. 41, septiembre-octubre.
- GONZÁLEZ, María del Refugio (1999): “Las transiciones jurídicas en México del siglo XIX a la Revolución”, en GONZÁLEZ, María del Refugio y Sergio LÓPEZ AYLLÓN (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- GONZÁLEZ, María del Refugio (1988): *El derecho civil en México, 1821-1871 (Apuntes para su estudio)*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- GONZÁLEZ, María del Refugio y José Antonio CABALLERO JUÁREZ (2002): “El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”, en SERNA DE LA GARZA, José María y José Antonio CABALLERO JUÁREZ (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- GONZÁLEZ AVELAR, Miguel (1994): *La Suprema Corte y la política*, 2ª ed., pról. de Antonio Carrillo Flores, México, UNAM.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1971): *La democracia en México*, 4ª ed., México, Era (Serie Popular).

- GONZÁLEZ COMPEÁN, Miguel y Peter BAUER (2002): *Jurisdicción y democracia. Los nuevos rumbos del Poder Judicial en México*, México, Cal y arena.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (2001): *Derecho nayerij. Los sistemas jurídicos indígenas en Nayarit*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (2010) *El Estado, los indígenas y el derecho*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- GONZÁLEZ NAVARRO, Moisés (1994): *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero 1821-1970*, México, El Colegio de México, tres vols.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (1984): “Los juicios de amparo contra la nacionalización del servicio público de la banca y del crédito. Versión preliminar”, en CARPIZO, Jorge y Jorge MADRAZO (coords.), *Memoria del III Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (1993): “Función de investigación de la Suprema Corte: aportación de la primera legislatura revolucionaria a la Constitución de 1917”, en *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-INEHRM-Gobierno del Estado de Querétaro.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (1999a): “Renovación constitucional”, en *Hacia una nueva constitucionalidad*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (1999b): “La zaga de los derechos políticos en México”, en MOCTEZUMA BARRAGÁN, Gonzalo (ed.), *Derecho y legislación electoral. 30 años después de 1968*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel (2010): “El proceso de creación de la Constitución de Veracruz. Una aportación de Emilio O. Rabasa”, en CARPIZO, Jorge y Carol B. ARRIAGA (coords.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas y Facultad de Derecho).
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Eleael ACEVEDO VELÁZQUEZ (coords.) (2002): *El Amparo Morelos*, México, Congreso del Estado de Morelos.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl (2006): “Consideraciones sobre el comienzo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos”, *Derechos humanos. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, año 1, núm. 1, pp. 31-48.
- GONZÁLEZ PLACENCIA, Luis (2002): “La judicatura federal mexicana frente al ‘Estado constitucional de derecho’”, *Juez. Cuadernos de Investigación del Instituto de la Judicatura Federal*, México, vol. I, núm. 1, otoño, pp. 51-83.

- GREVE, Jens y Bettina HEINTZ (2005): “Die ‘Entdeckung’ der Weltgesellschaft. Entstehung und Grenzen der Weltgesellschaftstheorie”, *Zeitschrift für Soziologie (Sonderheft: “Weltgesellschaft”: Theoretische Zugänge und empirische Problemlagen*, ed. por Bettina Heintz, Richard Münch y Hartmann Tyrell), pp. 89-119.
- GRUPO DE INFORMACIÓN EN REPRODUCCIÓN ELEGIDA (2008): *El proceso de despenalización del aborto en la Ciudad de México*, México, GIRE.
- GRUZINSKI, Serge (2015): *Las cuatro partes del mundo. Historia de una mundialización*, 1ª reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica.
- GRUZINSKI, Serge (2018): *El águila y el dragón. Desmesura europea y mundialización en el siglo XVI*, trad. de Mario Zamudio y revisión de Fausto José Trejo, México, Fondo de Cultura Económica.
- GUAL VIDAL, Manuel (1965): “Discurso del Lic. Manuel Gual Vidal, Director de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, en la inauguración del Instituto de Derecho Comparado de México el 7 de mayo de 1940”, en ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO (ed.).
- GUARNIERI, Carlo y Patrizia PEDERZOLI (1996): *La puissance de juger. Pouvoir judiciaire et démocratie*, Paris, Éditions Michalon.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús (1991): *Problemas fundamentales del amparo mexicano*, Guadalajara, ITESO.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús (1998): *El Estado contra sí mismo. Las comisiones gubernamentales de Derechos Humanos y la deslegitimación de lo Estatal*, México, Noriega Editores.
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús (2003): “La calidad en la justicia: corresponsabilidad de jueces, litigantes y partes”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 16, pp. 183-199.
- GUERRA, François-Xavier (2010): *Modernidad e independencia. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, 2ª reimpresión de la 3ª ed., México, FCE-Editorial Mapfre.
- GUERRA, François-Xavier (2012): *México: del Antiguo Régimen a la Revolución*, trad. de Sergio Fernández Bravo, 9ª reimpresión de la 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, dos vols.
- GUERRERO GALVÁN, Luis René (2016): “La discusión por la reforma al plan de estudios de la Facultad de Leyes, siglo XVIII”, en HIDALGO PEGO, Mónica y Rosalina RÍOS ZÚÑIGA (coords.), *Poderes y educación superior en el mundo hispánico, siglos XV al XX*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación).

- GUERRERO LARA, Ezequiel y Enrique GUADARRAMA LÓPEZ (comps.) (1985): *La interpretación constitucional de la Suprema Corte de Justicia (1917-1984)*, 2ª ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), 4 tomos.
- GUTIÉRREZ SALAZAR, Miguel Ángel (2018): *La facultad disciplinaria del Consejo de la Judicatura Federal*, pról. de Héctor Fix-Fierro, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- HABERMAS, Jürgen (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, dos vols. (versión española: *Teoría de la acción comunicativa*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Taurus, 1987, dos vols.).
- HABERMAS, Jürgen (1998): *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado de derecho en términos de teoría del discurso*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta.
- HABERMAS, Jürgen y Niklas Luhmann (1971): *Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie? – Was leistet die Systemforschung?*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- HÄBERLE, Peter (2001): *El Estado constitucional*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- HAILBRONNER, Michaela (2014): “Rethinking the Rise of the German Constitutional Court: From Anti-Nazism to Value Formation”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 12, no. 3, pp. 626-649.
- HALE, Charles A. (2011): *Emilio Rabasa y la supervivencia del liberalismo porfiriano*, trad. de Antonio Saborit, México, FCE-CIDE.
- HALLIDAY, Terence C. y Lucien KARPIK (eds.) (1997a): *Lawyers and the Rise of Western Political Liberalism. Europe and North America from the Eighteenth to the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press.
- HALLIDAY, Terence C. y Lucien KARPIK (1997b): “Politics Matter: A Comparative Theory of Lawyers in the Making of Political Liberalism”, en HALLIDAY Y KARPIK (eds.).
- HALLIDAY, Terence C., Lucien KARPIK y Malcolm M. FEELEY (eds.) (2007a): *Fighting for Political Freedom. Comparative Studies of the Legal Complex and Political Liberalism*, Oxford-Portland, Hart Publishing (Oñati International Series in Law and Society).
- HALLIDAY, Terence C. y Lucien KARPIK (2007b): “The Legal Complex and Struggles for Political Liberalism”, en HALLIDAY, KARPIK Y FEELEY (eds.).
- HAMMERGREN, Linn (1998): *The Politics of Justice and Justice Reform in Latin America. The Peruvian Case in Comparative Perspective*, Boulder, Westview Press, 1998.
- HAMMERGREN, Linn (2002): *Do Judicial Councils Further Judicial Reform? Lessons from Latin America*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace (Working Papers, Rule of Law Series, No. 26).

- HAMMERGREN, Linn y Ana Laura Magaloni (coords.) (2001): *Estudio sobre el juicio ejecutivo mercantil en el Distrito Federal*, México, informe inédito, septiembre.
- HARDING, Andrew (2011): “The Constitutional Court of Thailand, 1998-2006: A Turbulent Innovation”, en Harding, Andres y Penelope (Pip) Nicholson (eds.) (2011): *New Courts in Asia*, New York, Routledge.
- HAZARD, Jr., Geoffrey (1965): “Rationing Justice”, *Journal of Law and Economics*, Chicago vol. III, October, pp. 1-10.
- HEINTZ, Bettina (2011): “Diferenciación social y funcional (Reflexiones sobre una teoría de la diferenciación en la sociedad mundial)”, en TORRES NAFARRATE y Darío RODRÍGUEZ MANSILLA (eds.).
- HEINTZ, Peter (1982a): *Die Weltgesellschaft im Spiegel von Ereignissen*, Diessenhofen, Rüegger.
- HEINTZ, Peter (1982b): “Introduction: A Sociological Code for the Description of World Society and its Change”, *International Social Science Journal*, vol. 34, pp. 11-21.
- HELPER, Lawrence R. y Ann-Marie SLAUGHTER (1997): “Toward a Theory of Effective Supranational Adjudication”, *Yale Law Journal*, vol. 107, pp. 273-391.
- HELMKE, Gretchen y Julio RÍOS-FIGUEROA (eds.) (2010): *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- HERNÁNDEZ, Antonio María, Daniel ZOVATTO y Manuel MORA Y ARAUJO (2005): *Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica*, México, UNAM-Asociación Argentina de Derecho Constitucional-IDEA Internacional.
- HERNÁNDEZ CHONG CUY, María Amparo (2012): *Suprema Corte y controversias constitucionales. Análisis de comportamiento judicial*, México, IMDPC-Porrúa (Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, núm. 58).
- HERRENDORF, Daniel E. (1994): *El poder de los jueces. Cómo piensan los jueces que piensan*, Buenos Aires, Abeledo Perrot.
- HERRERO, Carmen (1993): “Racionalidad individual-irracionalidad social: el conflicto justicia-eficiencia”, *Doxa*, Alicante, núm. 13, pp. 49-67.
- HEYDEBRAND, Wolf (2009): “Contractual Certainty versus Efficiency: The Historical and Institutional Context of Global Trade”, en GESSNER (ed.).
- HEYDEBRAND, Wolf y Carroll Seron (1990): *Rationalizing Justice. The Political Economy of Federal District Courts*, Albany, State University of New York.
- HIRSCHL, Ran (2004): *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge, Harvard University Press.

- HIRSCHMAN, Albert O. (1986): *Interés privado y acción pública*, trad. de Eduardo L. Suárez, México, FCE.
- HITT, Matthew P. (2016): “Measuring Precedent in a Judicial Hierarchy”, *Law and Society Review*, vol. 50, no. 1, pp. 57-81.
- HOLTON, Robert (1992): *Economy and Society*, London-New York, Routledge.
- HOLZER, Boris, Fatima KASTNER y Tobias WERRON (2015): “Introduction: From Globalization to World Society”, en *From Globalization to World Society. Neo-Institutional and Systems-Theoretical Perspectives*, New York-London, Routledge.
- HUERTA OCHOA, Carla (2018): “La forma de la norma. Reflexión sobre el carácter reglamentario de algunas disposiciones constitucionales”, en SERNA DE LA GARZA Y DE LOS SANTOS OLIVO (coords.).
- HUME, Robert J. (2009): “The Impact of Judicial Opinion Language on the Transmission of Federal Circuit Court Precedents”, *Law and Society Review*, vol. 43, no. 1, pp. 127-150.
- HUNTINGTON, Samuel P. (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Touchstone.
- IBARRA, Mauricio I. y Jorge G. CASTILLO VAQUERA (2014): “Las elecciones de Cherán: usos y costumbre excluyentes”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 5, enero-junio, pp. 263-283.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (1993): *Los profesionistas en México*, Aguascalientes, INEGI.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2016): *Estadísticas a propósito del... Día del Abogado (12 de julio). Datos nacionales*, Aguascalientes, INEGI, 8 de julio (documento consultable en línea).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística y Geografía) (2017): *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL 2016). Principales Resultados*, México, INEGI, julio.
- INGRAM, Matthew C. (2016): *Crafting Courts in New Democracies. The Politics of Subnational Judicial Reform in Brazil and Mexico*, New York, Cambridge University Press.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL-INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS (2011): *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, México, UNAM-IFE [consultable en <<https://www.juridicas.unam.mx>>].
- INSTITUTO IBEROAMERICANO DE DERECHO CONSTITUCIONAL (2004): *Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional 1974-2004*, México, UNAM-IIDC.



- IRONS, Peter (2000): *A People's History of the Supreme Court*, New York, Penguin Books.
- ISSACHAROFF, Samuel (2004): "Constitutionalizing Democracy in Fractured Societies", *Texas Law Review*, vol 82, pp. 1861-1893.
- ISSACHAROFF, Samuel (2011): "Constitutional Courts and Democratic Hedging", *Georgetown Law Journal*, vol. 99, pp. 961-1012.
- IZUZQUIZA, Ignacio (1990): *La sociedad sin hombres. Niklas Luhmann o la teoría como escándalo*, Barcelona, Anthropos.
- JACOB, Herbert (1976): "Criminal Courts as Organizational Phenomena", en FRIEDMAN, Lawrence y Manfred REHBINDER (eds.), *Zur Soziologie des Gerichtsverfahrens (Sociology of the Judicial Process)*, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 155-172 (*Jahrbuch für Rechtslehre und Rechtssoziologie*, 4).
- JACOB, Herbert (1983): "Courts as Organizations", en BOYUM, Keith O. y Lynn MATHER (eds.), *Empirical Theories About Courts*, New York-London, Longman.
- JOLLS, Christine, Cass R. SUNSTEIN y Richard THALER (1998): "A Behavioral Approach to Law and Economics", *Stanford Law Review*, vol. 50, May, pp. 1471-1550.
- JONES, Carol (2007): "'Dissolving the People': Capitalism, Law and Democracy in Hong Kong", en HALLIDAY, KARPIK Y FEELEY (eds.).
- KAHNEMAN, Daniel (2012): *Thinking, Fast and Slow*, London, Penguin (versión española: *Pensar rápido, pensar despacio*, México, Debolsillo, 2014).
- KAPLAN, Marcos (2002): *Estado y globalización*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- KATZ, Friedrich (1993): *La guerra secreta en México [1982]*, 8ª reimpr, México, Ediciones Era, dos vols.
- KELSEN, Hans, *Teoría general del derecho y del Estado*, trad. de Eduardo García Máynez, 1ª reimpr, México, UNAM.
- KENNEY, Sally J. (2013): *Gender and Justice. Why Women in the Judiciary Really Matter*, New York-London, Routledge.
- KESSEL, Georgina (1995): "Liberalización comercial y crecimiento económico", en RUBIO, Luis y Arturo FERNÁNDEZ (eds.), *México a la hora del cambio*, México, CIDAC-Cal y arena.
- KLUG, Heinz (2000): *Constituting Democracy. Law, Globalism, and South Africa's Political Reconstruction*, Cambridge, Cambridge University Press.
- KOGACIOGLU, Dicle (2003): "Dissolution of Political Parties by the Constitutional Court in Turkey: Judicial Delimitation of the Political Domain", *International Sociology*, vol. 18, no. 1, March, pp. 258-276.

- KOGACIOGLU, Dicle (2004): “Progress, Unity, and Democracy: Dissolving Political Parties in Turkey”, *Law and Society Review*, vol. 38, no. 3, pp. 433-461.
- KOLLER, Heinrich y Giovanni BLAGGINI (2002-2003): “La nueva Constitución Federal suiza. Una visión general de las novedades y los aspectos más destacados”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, núms. 10-11, pp. 611-634.
- KOROBKIN, Russell B. y Thomas S. ULEN (2000): “Law and Behavioral Science: Removing the Rationality Assumption from Law and Economics”, *California Law Review*, vol. 88, no. 4, July, pp. 1051-1144.
- KRANENPOHL, Uwe (2010): *Hinter dem Schleier des Beratungsgeheimnisses. Der Willensbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundesverfassungsgerichts*, Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften.
- KRANENPOHL, Uwe (2016): “Decision Making at the German Federal Constitutional Court”, en ROGOWSKI, Ralf y Thomas GAWRON (eds.), *Constitutional Courts in Comparison. The U. S. Supreme Court and the German Federal Constitutional Court*, new and revised 2<sup>nd</sup> edition, New York-Oxford, Berghahn.
- KRÜCKEN, Georg y Gili S. DRORI (eds.) (2009): *World Society. The Writings of John W. Meyer*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- LAMADRID SAUZA, José Luis (coord.) (1994): *La larga marcha de la modernidad en materia religiosa*, México, Fondo de Cultura Económica.
- LANDES, William M. (1971): “An Economic Analysis of the Courts”, *Journal of Law and Economics*, Chicago, vol. XIV, no. 1, April, pp. 61-107.
- LAUTMANN, Rüdiger (1991): *Sociología y jurisprudencia*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, México, Distribuciones Fontamara.
- LAWYERS COMMITTEE for Human Rights (2001): *Injusticia legalizada. Procedimiento penal mexicano y derechos humanos*, México, Lawyers Committee for Human Rights-Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”.
- LEDFORD, Kenneth F. (1997): “Lawyers and the Limits of Liberalism: The German Bar in the Weimar Republic”, en HALLIDAY Y KARPIK (eds.).
- LEGE, Joachim (1992): “Pragmatismo y ciencia del derecho. Sobre la filosofía de Charles Sanders Pierce y sobre los argumentos lógicos y creativos en el derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXV, núm. 73, enero-abril, pp. 63-78.
- LIECKWEG, Tania (2003): *Das Recht der Weltgesellschaft. Systemtheoretische Perspektiven auf die Globalisierung des Rechts am Beispiel der lex mercatoria*, Stuttgart, Lucius & Lucius.
- LIU, Sida (2015): “Law’s Social Forms: A Powerless Approach to the Sociology of Law”, *Law and Social Inquiry*, vol. 40, no. 1, pp. 1-28.

- LOAEZA, Soledad (2013): *La restauración de la Iglesia católica en la transición mexicana*, México, El Colegio de México.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (1984): *El derecho a la información*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (1997a): *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho en México. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (1997b): *Panorama del derecho mexicano. Derecho a la información*, México, McGraw-Hill-UNAM.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (1998): “El juez en la sociología de Max Weber”, en *Liber ad honorem Sergio García Ramírez*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), t. I.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2004): *Globalización, Estado de derecho y seguridad jurídica. Una exploración sobre los efectos de la globalización en los Poderes Judiciales de Iberoamérica*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2005): “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en CONCHA CANTÚ, Hugo A., Sergio LÓPEZ AYLLÓN y Lucy TACHER EPELSTEIN (coords.), *Transparentar al Estado: La experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coord.) (2006a): *Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario*, México, UNAM-IFAI.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (2006b): “La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate”, en LÓPEZ AYLLÓN (coord.).
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio (coord.) (2007): *Código de Buenas Prácticas y Alternativas para el Diseño de Leyes de Transparencia y Acceso a la Información Pública en México*, México, IFAI-CIDE-UNAM.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y Héctor FIX-FIERRO (1995): “Estado y derecho en la era de la globalización”, en *Estudios jurídicos en homenaje a don Santiago Barajas Montes de Oca*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y Héctor FIX-FIERRO (2000): “‘¡Tan cerca, tan lejos!’ Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-1999)”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXIII, núm. 97, enero-abril, pp. 155-267.
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio y Héctor FIX-FIERRO (2003): “‘¡Tan cerca, tan lejos!’ Estado de derecho y cambio jurídico en México (1970-2000)”, en FIX-FIERRO, Héctor, Lawrence M. FRIEDMAN y Rogelio PÉREZ PERDOMO

- (eds.), *Culturas jurídicas latinas de Europa y América en tiempos de globalización*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- LÓPEZ AYLÓN, Sergio y Héctor FIX-FIERRO (2006): “Comunicación entre culturas jurídicas: los paneles binacionales del capítulo XIX del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en FIX-FIERRO (ed.).
- LÓPEZ AYLÓN, Sergio y Héctor FIX-FIERRO (2010): “La modernización del sistema jurídico (1970-2000)”, en SERVÍN, Elisa (coord.), *Del nacionalismo al neoliberalismo, 1940-1994*, México, CIDE-FCE-INEHRM-CONACULTA-FCCM.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, Georgina (2014): *La organización para la administración de la justicia ordinaria en el Segundo Imperio. Modernidad institucional y continuidad jurídica en México*, México, El Colegio de México-Universidad Autónoma Metropolitana.
- LÓPEZ LÓPEZ, Liliana E. (2010): “Pluralismo jurídico en México: Notas de dos verificaciones de hecho: la policía comunitaria en Guerrero y las Juntas de Buen Gobierno en Chiapas”, en CABALLERO JUÁREZ *et al.*, vol. II.
- LÓPEZ NORIEGA, Saúl (2019): *La Suprema Corte de Justicia y su proceso de desición: ni transparencia ni calidad deliberativa*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)
- LUHMANN, Niklas (1971): “Die Weltgesellschaft”, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, vol. 57 (reproducido en *Soziologische Aufklärung 2. Aufsätze zur Theorie der Gesellschaft*, 3ª ed., Opladen, Westdeutscher Verlag, 1986).
- LUHMANN, Niklas (1974): “Reflexive Mechanismen”, en *Soziologische Aufklärung Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme*, Bd. 1, 4ª ed., Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 92-111.
- LUHMANN, Niklas (1982): “The World Society as a Social System”, *International Journal of General Systems*, vol. 8, pp. 131-138.
- LUHMANN, Niklas (1984): *Soziale Systeme. Grundriss einer soziologischen Theorie*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1984 (versión española: *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, México, UIA-Alianza, 1991)
- LUHMANN, Niklas (1987): *Rechtssoziologie*, 3ª ed., Opladen, Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, Niklas (1988): *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- LUHMANN, Niklas (1991): *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, trad. de Silvia Pappe y Brunhilde Erker, México, UIA-Alianza Editorial.
- LUHMANN, Niklas (1993a): *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.

- LUHMANN, Niklas (1993b): “La observación sociológica del derecho”, *Crítica Jurídica*, México, núm. 12, pp. 73-108.
- LUHMANN, Niklas (1995): *Die Kunst der Gesellschaft*, Frankfurt, a. M., Suhrkamp (versión española: *El arte de la sociedad*, México, Herder-UIA, 2005).
- LUHMANN, Niklas (1996): *La ciencia de la sociedad*, trad. de Silvia Pappe, Brunhilde Erker y Luis Felipe Segura, México, UIA-Anthropos-ITESO (original: *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, Frankfurt, a. M., Suhrkamp, 1990).
- LUHMANN, Niklas (1997): “Globalization or World Society? How to Conceive of Modern Society”, *International Review of Sociology*, vol. 7, No. 1, March, pp. 67-79.
- LUHMANN, Niklas (1998a): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, dos vols. (versión española: *La sociedad de la sociedad*, trad. de Javier Torres Nafarrate, México, UIA-Herder, 2007).
- LUHMANN, Niklas (1998b): “La argumentación jurídica. Un análisis de su forma”, en LUHMANN, Niklas, *Teoría de los sistemas sociales (artículos)*, México, Universidad Iberoamericana, pp. 173-191.
- LUHMANN, Niklas (2000a): *Die Politik der Gesellschaft*, ed. por André Kieserling, Frankfurt a. M., Suhrkamp
- LUHMANN, Niklas (2000b): *Die Religion der Gesellschaft*, ed. por André Kieserling, Frankfurt a. M., Suhrkamp (versión española: *La religión de la sociedad*, Madrid, Trotta, 2007).
- LUHMANN, Niklas (2000c): *Organisation und Entscheidung*, Opladen-Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.
- LUHMANN, Niklas (2002a): *El derecho de la sociedad*, trad. de Javier Torres Nafarrate con la colaboración de Brunhilde Erker, Silvia Pappe y Luis Felipe Segura, México, UIA-ITESO-UNAM (nueva edición: México, UIA-Herder 2005; original: *Das Recht der Gesellschaft*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1993).
- LUHMANN, Niklas (2002b): *Das Erziehungssystem der Gesellschaft*, Frankfurt, a. M., Suhrkamp.
- LUHMANN, Niklas (2007): *La sociedad de la sociedad*, trad. de Javier Torres Nafarrate, México, UIA-Herder (original: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1998, dos vols.).
- LUHMANN, Niklas (2013): “Las normas desde una perspectiva sociológica”, en *La moral de la sociedad*, Madrid, Trotta.
- LUHMANN, Niklas y Raffaele de Georgi (1993): *Teoría de la sociedad*, trad. del italiano por Miguel Romero Pérez y Carlos Villalobos, Guadalajara, Universidad de Guadalajara-UIA-ITESO.

- LUNA PLA, Issa (2009): *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- LYON-CAEN, Pierre (1981): “L’expérience du Syndicat de la Magistrature. Temoignage”, *Pouvoirs*, Paris, núm. 16 (*La justice*), pp. 55-78.
- MADRAZO, Jorge (1991): “Hacia un encuadramiento constitucional de la problemática indígena en México”, en *Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- MADRAZO, Jorge (1993): *Derechos humanos: el nuevo enfoque mexicano*, México Fondo de Cultura Económica.
- MADRAZO, Jorge (1994): “El problema de la reforma constitucional”, en *Reflexiones constitucionales*, México, UNAM-Porrúa.
- MAGALONI, Ana Laura (1998): “La jurisprudencia constitucional y su carácter integrador del contenido de los derechos fundamentales en Estados Unidos, España y México”, *Anuario de derecho público 1-1997*, México, ITAM-McGraw-Hill.
- MAGALONI, Ana Laura (2006): “Cuellos de botella y ventanas de oportunidad de la reforma a la educación jurídica de elite en México”, en FIX-FIERRO (ed.).
- MAGALONI, Ana Laura (2008): “¿Por qué la Suprema Corte no ha sido un instrumento para la defensa de derechos fundamentales?”, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y Arturo ZALDÍVAR LELO DE LARREA (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, México, UNAM-IMDPC-Marcial Pons, t. II.
- MAGALONI, Ana Laura y Layda NEGRETE (2000): “Desafueros del poder. La política de decidir sin resolver”, *Trayectorias. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León*, Monterrey, año 2, núm. 2, enero-abril.
- MAGALONI, Beatriz (2003): “Authoritarianism, Democracy, and the Supreme Court: Horizontal Exchange and the Rule of Law in Mexico”, en MAINWARING, Scott y Christopher WELNA (eds.), *Democratic Accountability in Latin America*, New York, Oxford University Press.
- MAGALONI, Beatriz y Arianna SÁNCHEZ GALINDO (2001): *Empowering Courts as Constitutional Veto Players: Presidential Delegation and the New Mexican Supreme Court*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, San Francisco, August 30-September 2.
- MAJCE, Gerhard (1989): “Generation”, en ENDRUWEIT, Günter y Gisela TROMMSDORFF (eds.), *Wörterbuch der Soziologie*, Stuttgart, Enke-dtv, vol. 1.
- MARGADANT, Guillermo (1971): *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, UNAM.

- MARGADANT, Guillermo (1984): *Evolución del derecho japonés. Introducción histórico-sociológica al sistema jurídico del Japón actual*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- MARGOLIS, Stephen E. (1987): “Two Definitions of Efficiency in Law and Economics”, *Journal of Legal Studies*, Chicago, vol. XVI, no. 2, June, pp. 471-482.
- MARICHAL, Carlos, Steven TOPIK y Zephyr FRANK (coords.) (2017): *De la plata a la cocaína. Cinco siglos de historia económica de América Latina, 1500-2000*, trad. de Mario A. Zamudio Vega, México, Fondo de Cultura Económica.
- MARÍN G., Juan Carlos (2005): “La vulgarización del derecho privado mexicano”, en DEL CUETO, Roberto *et al.* (coords.), *Teoría del derecho y dogmática jurídica contemporáneas*, México, ITAM-Porrúa.
- MARÍN G., Juan Carlos (2009): “¿Qué hacen los civilistas en México”, *Foro*, México, 16ª época, tomo XXII, primer semestre, pp. 81-123.
- MARTÍN REYES, Javier (2018): *Reforma en materia de justicia cotidiana*, México, Fondo de Cultura Económica.
- MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, Raúl (2007): *Panorama general de la investigación en institutos y centros de humanidades de la Universidad Nacional durante el siglo XX*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio (ed.) (2006): *Nueva edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917*, México, SCJN, 3 tomos.
- MÁS TORRES, Salvador (1996): “Teoría crítica y teoría de sistemas. Observaciones sobre la polémica Habermas-Luhmann”, *Logos. Anales del Seminario de Metafísica*, Madrid, núm. 30, pp. 107-118.
- MAVEETY, Nancy y Anke GROSSKOPF (2004): “Constrained Constitutional Courts as Conduits for Democratic Consolidation”, *Law and Society Review*, vol. 38, no. 3, pp. 463-488.
- MAZZONE, Jason (2005): “The Creation of a Constitutional Culture”, *Tulsa Law Review*, vol. 40, Summer, pp. 671-698.
- MCKEEVER, Robert J. (1997): *The United States Supreme Court. A Political and Legal Analysis*, Manchester-New York, Manchester University Press.
- MELGAR ADALID, Mario (1999): *La justicia electoral*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 6).
- MENCHACA SALAZAR, Julio (2001): “Justicia en las entidades federativas”, *Vóz y Voto*, México, núm. 102, agosto.
- MÉNDEZ SILVA, Ricardo (2010): “Testimonio”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año LIII, núm. 128, mayo-agosto de 2010, pp. 1011-1019.

- MENDIETA Y NÚÑEZ, Lucio (1975): *Historia de la Facultad de Derecho*, 2ª ed., México, UNAM.
- MENESES REYES, Rodrigo (2011): *Legalidades públicas: el derecho, el ambulante y las calles en el Centro de la Ciudad de México (1930-2010)*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-CIDE.
- MENESES REYES, Rodrigo (2018): “Lawyering on the Margins: Lawyers and Drug-Criminals before Mexican Federal Courts”, *International Journal of the Legal Profession*, vol. 25, no. 1, pp. 91-105.
- MENESES REYES, Rodrigo y José Antonio CABALLERO (2018): “Global and Traditional: A Profile of Corporate Lawyers in Mexico”, en GÓMEZ, Manuel y Rogelio PÉREZ-PERDOMO (eds.), *Big Law in Latin America and Spain. Globalization and Adjustments in the Provision of High-End Legal Services*, New York, Palgrave-MacMillan, pp. 177-195.
- MERRY, Sally Engle, John GRIFFITHS y Brian TAMANAHA (2007): *Pluralismo jurídico*, estudio preliminar de Libardo Ariza Higuera y Daniel Bonilla Maldonado, Bogotá, Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes-Pontificia Universidad Javeriana.
- MEYER, Jean (1985): *La Cristiada. El conflicto entre la Iglesia y el Estado 1926-1929*, 9ª ed., México, Siglo XXI Editores.
- MEYER, John W., John BOLI, George M. THOMAS y Francisco O. RAMÍREZ (1997): “World-Society and the Nation-State”, *American Journal of Sociology*, Chicago, vol. 103, no. 1, July, pp. 144-181.
- MILLÁN, René (2008): *Complejidad social y nuevo orden en la sociedad mexicana*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Sociales)-Miguel Ángel Porrúa.
- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Javier (1994): *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- MOLINA ENRÍQUEZ, Andrés (1909): *Los grandes problemas nacionales*, México, Imprenta de Carranza e hijos.
- MOLINAR HORCASITAS, Juan (1991): *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y arena.
- MORALES RAMÍREZ, Arturo César (2008): “Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, México, núm. 25, pp. 119-146.
- MORGAN, Gareth (1986): *Images of Organization*, Newbury Park-London-New Delhi, SAGE Publications.
- MOULY, Christian (1985): “Le droit peut-il favoriser l’intégration européenne?”, *Revue internationale de droit comparé*, Paris, año 37, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 895-945.



- NAÍM, Moisés (2013): *The End of Power*, New York, Basic Books.
- NEGRETTO, Gabriel L. (2013): *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*, New York, Cambridge University Press (versión española: *La política del cambio constitucional en América Latina*, México, FCE, 2015).
- NELKEN, David (1981): “The ‘Gap’ Problem in the Sociology of Law: A Theoretical Review”, *Windsor Yearbook of Access to Justice*, Windsor, Ontario, University of Windsor.
- NELKEN, David (ed.) (1996a): *Law as Communication*, Aldershot, Dartmouth.
- NELKEN, David (1996b): “Law as Communication: Constituting the Field”, en NELKEN (ed.).
- NELKEN, David (1996c): “Can There Be a Sociology of Legal Meaning?”, en NELKEN (ed.).
- NELKEN, David (2001): “Towards a Sociology of Legal Adaptation”, en NELKEN Y FEEST (eds.).
- NELKEN, David (2010a): “Repensando el concepto de cultura jurídica”, en Caballero Juárez *et al.* (coords.), vol. II.
- NELKEN, David (2010b): “Cultura jurídica y dilación de los procesos en Italia”, en CABALLERO JUÁREZ *et al.* (coords.), vol. II.
- NELKEN, David y Johannes FEEST (eds.) (2001): *Adapting Legal Cultures*, Oxford-Portland, Hart Publishing.
- NEVES, Marcelo (1992): *Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne. Eine theoretische Betrachtung und eine Interpretation des Falls Brasilien*, Berlin, Duncker und Humblot.
- NEVES, Marcelo (2011): “Los Estados en el centro y los Estados en la periferia: algunos problemas con la concepción de Estados de la sociedad mundial en Niklas Luhmann”, en TORRES NAFARRATE Y RODRÍGUEZ MANSILLA (eds.).
- NOAM, Eli (1982): “Resource Allocation and Access to Criminal Courts: An Economic Model”, *Windsor Yearbook of Access to Justice*, Windsor, Canadá, vol. 2, pp. 208-223.
- NORTH, Douglass C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- NOVOA MONREAL, Eduardo (1975): *El derecho como obstáculo al cambio social*, México, Siglo XXI Editores (5ª ed. corregida y aumentada en 1981).
- O’GORMAN, Edmundo (2002): *México. El trauma de su historia*. Ducit amor patriae [1977], México, Conaculta.

- OLVERA LÓPEZ, Juan José (2012): “Obesidad en la justicia”, en CIENFUEGOS Salgado, David y Jesús BOANERGES GUINTO LÓPEZ (coords.), *El derecho mexicano contemporáneo. Retos y dilemas. Estudios en homenaje a César Esquinca Muñoa*, Chilpancingo, Fundación Académica Guerrerense-Universidad Autónoma de Chiapas-El Colegio de Guerrero.
- OVALLE, Liliana Paola y Corina GIACOMELLO (2006): “La mujer en el ‘narcomundo’. Construcciones tradicionales y alternativas del sujeto femenino”, *Revista de Estudios de Género. La ventana*, Guadalajara, Jal., núm. 24, pp. 297-318.
- OVALLE FAVELA, José (1987): “La Constitución Federal y las bases para los Poderes Judiciales de los Estados”, en *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano. La reforma judicial de 1986-1987*, México, Porrúa.
- OTERO, Mariano (2014): “Ensayo sobre el verdadero estado de la cuestión social y política que se agita en la República Mexicana” [1842], en COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús (comp.), *Aportaciones al pueblo de México de Josef Mariano Fausto Andrés Otero Mestas (1817-1850)*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), tomo I.
- PAN (Partido Acción Nacional) (1994): *La fuerza de la democracia. Plataforma política 1994-2000*, México, PAN.
- PÁSARA, Luis (2002): “Justicia y ciudadanía realmente existentes”, *Política y Gobierno*, México, vol. IX, núm. 2, segundo semestre, pp. 361-402.
- PÁSARA, Luis (2006): *Cómo sentencian los jueces del Distrito Federal en materia penal*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- PASTOR, Santos (1989): *Sistema jurídico y economía. Una introducción al análisis económico del derecho*, Madrid, Tecnos.
- PASTOR, Santos (1993): *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*, Madrid, Ministerio de Justicia-Civitas.
- PAZ, Octavio (1980): *El laberinto de la soledad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- PEERENBOOM, Randall (2002): *China’s Long March Toward Rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PÉREZ CARRILLO Agustín (2007): *La justicia constitucional de la Suprema Corte 1955-2004*, México, Fontamara.
- PÉREZ CORREA, Catalina (ed.) (2015): *De la detención a la prisión. La justicia penal a examen*, México, CIDE.
- PÉREZ CORREA, Catalina y Elena AZAOLA (2012): *Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en Centros federales de Readaptación Social*, México, CIDE.

- PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, Arnulfo PUGA CISNEROS y Héctor DÍAZ-SANTANA (comps.) (2009): *Memoria histórica de la transición democrática en México. 1977-2007. Documentos básicos para entender el cambio político*, México, UNAM (FCPyS)-Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa, 2 tomos.
- PÉREZ GÓMEZ, Mara (2014): *Jueces y derechos humanos. Hacia un sistema judicial transnacional*, México, PUDH-IMDPC-Porrúa (Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, 86).
- PÉREZ HURTADO, Luis Fernando (2009): *La nueva generación de abogados mexicanos. Estudio de las escuelas y los estudiantes de derecho en México*, México, UNAM-CEEAD.
- PÉREZ PERDOMO, Rogelio (2009): “A Plea for the Social Study of Legal Scholars: The Case of 19<sup>th</sup> Century Venezuela”, *Sociologia del diritto*, Milano, núm. 3, pp. 67-91.
- PÉREZ PERDOMO, Rogelio (2011): “Los juristas académicos en la independencia de Venezuela”, *Revista Mexicana de Historia del Derecho*, México, 2<sup>a</sup> época, vol. XXIII, enero-junio, pp. 35-69.
- PÉREZ PERDOMO, Rogelio (2013): “Reforma judicial e investigación socio-jurídica en el México contemporáneo”, en *Gente del derecho y cultura jurídica en América Latina*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- PÉREZ PERDOMO, Rogelio (2014): *Los juristas académicos de Venezuela. Historia institucional y biografía colectiva*, Caracas, Universidad Metropolitana.
- PÉREZ VÁZQUEZ, Carlos (coord.) (2013): *El camino para la reforma constitucional de derechos humanos*, México, SCJN-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- PINO MUÑOZ, Jacinto Héctor (2010): *Prolegómenos a la teoría y a la reforma constitucional*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- PINO MUÑOZ, Jacinto Héctor (2016): *Una nueva Constitución para México aprobada por el pueblo soberano*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Editorial Flores.
- PJF (Poder Judicial de la Federación) (1989): *Directorio biográfico del Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN, dos tomos.
- PJF (Poder Judicial de la Federación) (1993): *Directorio biográfico del Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN.
- PJF (Poder Judicial de la Federación) (1996): *Directorio biográfico del Poder Judicial de la Federación*, México, PJF.
- PJF (Poder Judicial de la Federación) (2017): *Informe anual de labores 2017 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. Versión ejecutiva*, México, PJF

- POLINSKY, A. Mitchell (1989): *An Introduction to Law and Economics*, 2ª ed., Boston-Toronto, Little, Brown and Company (versión española: *Introducción al análisis económico del derecho*, trad. de J. M. Álvarez Flórez, Barcelona, Ariel, 1985).
- POSNER, Richard A. (1979): "Utilitarianism, Economics, and Legal Theory", *Journal of Legal Studies*, vol. VIII, pp. 103-140.
- POSNER, Richard A. (1995): "The Sociology of the Sociology of Law", *European Journal of Law and Economics*, vol. 2, no. 4, December, pp. 265-284.
- POSNER, Richard A. (2008): *El análisis económico del derecho*, 2ª ed., trad. de Eduardo L. Suárez, México, FCE.
- POSNER, Richard A. (2016): *Divergent Paths. The Academy and the Judiciary*, Cambridge, Mass.-London, Harvard University Press.
- POU GIMÉNEZ, Francisca (2016): "Cambio constitucional y la arquitectura institucional de la Suprema Corte", en CASTAGNOLA y LÓPEZ NORIEGA (eds.).
- POU GIMÉNEZ, Francisca (2018): "Las ineficacias legales y políticas del hiperreformismo constitucional mexicano", en SERNA DE LA GARZA y DE LOS SANTOS OLIVO (coords.).
- POZAS HORCASITAS, Ricardo (1993): *La democracia en blanco: el movimiento médico en México, 1964-1965*, México, Siglo XXI Editores-UNAM.
- POZAS HORCASITAS, Ricardo (2002): "El laberinto de los tiempos: la modernidad atrapada en su horizonte", en POZAS HORCASITAS, Ricardo (coord.), *La modernidad atrapada en su horizonte*, México, Academia Mexicana de Ciencias-Miguel Ángel Porrúa.
- POZAS LOYO, Andrea y Julio RÍOS FIGUEROA (2011): "The Politics of Amendment Processes: Supreme Court Influence in the Design of Judicial Councils", *Texas Law Review*, vol. 89, pp. 1807-1833.
- PRD (Partido de la Revolución Democrática) (1994): *Plataforma electoral*, México, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática.
- PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (1984): *Diccionario biográfico del Gobierno Federal*, México, Presidencia de la República-Diana.
- PRI (Partido Revolucionario Institucional) (1994): *Plataforma electoral 1994-2000. Certidumbre, responsabilidad y cambio para México*, México, Fundación Cambio XXI.
- PRIEST, George L. y Benjamin KLEIN (1984): "The Selection of Disputes for Litigation", *Journal of Legal Studies*, Chicago, vol. XIII, no. 1, January, pp. 1-55.
- PRILLAMAN, William C. (2000): *The Judiciary and Democratic Decay in Latin America. Declining Confidence in the Rule of Law*, Westport, Conn., Praeger.

- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1984): *Reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, PGR.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1985): *Reforma jurídica de 1984 en la administración de justicia*, México, PGR.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (1988): *Memoria de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia*, México, PGR.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2000): *Cuatro años en la Procuraduría General de la República*, México, PGR, noviembre.
- RABASA, Emilio (1993): *El artículo 14. Estudio constitucional [1906] y El juicio constitucional. Orígenes, teoría y extensión [1919]*, 6ª ed., México, Porrúa.
- RABASA, Emilio (1998): *La Constitución y la dictadura. Estudio sobre la organización política de México [1912]*, 8ª ed., prólogo de Andrés Serra Rojas, México, Porrúa.
- RABASA, Emilio (2017): *El derecho de propiedad y la Constitución mexicana de 1917*, ed. y presentación de José Antonio Aguilar Rivera, México, FCE-CIDE-SCJN.
- RAINE, J. W. y M. J. Wilson (1993): “Organizational Culture and the Scheduling of Court Appearances”, *Journal of Law and Society*, vol. 20, no. 2, Summer, pp. 219-237.
- RAMOS, Francisco (2006): “The Establishment of Constitutional Courts: A Study of 128 Democratic Constitutions”, *Review of Law and Economics*, vol. 2, no. 1, pp. 103-135.
- RAMSEYER, J. Mark (1994): “The Puzzling (In)Dependence of Courts: A Comparative Approach”, *Journal of Legal Studies*, vol. 23, no. 2, June, pp. 721-747.
- RAUTENBACH, Christa y Lourens DU PLESSIS (2013): “In the Name of Comparative Constitutional Jurisprudence: The Consideration of German Precedents by South African Constitutional Court Judges”, *German Law Journal*, vol. 14, no. 8, pp. 1539-1577.
- RAWLS, John (1979): *Teoría de la justicia*, trad. de María Dolores González, México, FCE.
- REAY-SMITH, John (1992): *The Lawyer's Quotation Book. A Legal Companion*, New York, Barnes & Noble.
- REHBINDER, Manfred (1989): *Rechtssoziologie*, 2ª ed., Berlin-New York, Walter de Gruyter.
- RHODES, William (1976): “The Economics of Criminal Courts: A Theoretical and Empirical Explanation”, *Journal of Legal Studies*, Chicago, vol. V, no. 2, June, pp. 311-340.

- RÍOS FIGUEROA, Julio (2012): “Sociolegal Studies in Mexico”, *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 8, pp. 307-321.
- RÍOS FIGUEROA, Julio (2016): *Constitutional Courts as Mediators. Armed Conflict, Civil-Military Relations, and the Rule of Law in Latin America*, New York, Cambridge University Press (Comparative Constitutional Law and Policy).
- RÍOS FIGUEROA, Julio (2017): “El gobierno del Poder Judicial y la carrera judicial en México, 1917-2017”, en ESQUIVEL, Gerardo, FRANCISCO IBARRA PALAFOX y Pedro SALAZAR UGARTE (coords.), *Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo 4: Estudios políticos*, México, UNAM-Senado de la República.
- RIVERA LEÓN, Mauro Arturo (2018): “La Constitución en piezas: asistematizaciones y reforma constitucional”, en SERNA DE LA GARZA y DE LOS SANTOS OLIVO (coords.).
- RIVES SÁNCHEZ, Roberto (2010): *La reforma constitucional en México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- RODRÍGUEZ GARCÍA, Fausto E. (1965) “Actividad editorial del Instituto de Derecho Comparado de México: 1945-1965”, en ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO (ed.).
- RODRÍGUEZ MANSILLA, Darío y Javier TORRES NAFARRATE (2009): *Introducción a la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann*, México, Herder-UIA.
- ROEDER, RALPH (2013): *Hacia el México moderno: Porfirio Díaz [1973]*, 5ª reimpression, México, Fondo de Cultura Económica, dos tomos.
- ROEMER, Andrés (1994): *Introducción al análisis económico del derecho*, trad. de José Luis Pérez Hernández, México, FCE-ITAM-SMGE.
- ROLDÁN XOPA, José (2002): “Municipio y pueblos indígenas: ¿hacia un mestizaje jurídico?”, en GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto (coord.), *Constitución y derechos indígenas*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- ROSENBERG, Gerald N. (2008): *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?*, 2<sup>nd</sup> ed., Chicago, University of Chicago Press.
- ROSENN, Keith S. (1987): “The Protection of Judicial Independence in Latin America”, *Inter-American Law Review*, vol. 19, no. 1, Fall, pp. 1-35.
- ROUQUIÉ, Alain (1989): *América Latina: introducción al Extremo Occidente*, México, Siglo XXI Editores.
- ROUX, Theunis y Fritz SIREGAR (2016): “Trajectories of Curial Power: The Rise, Fall and Partial Rehabilitation of the Indonesian Constitutional Court”, *Australian Journal of Asian Law*, vol. 16, no. 2, pp. 1-21.

- RUFINO DO VALE, André (2017): *La deliberación en los tribunales constitucionales. Un estudio empírico de las prácticas deliberativas del Tribunal Constitucional de España y del Supremo Tribunal Federal de Brasil*, pról. de Manuel Atienza, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- RUIZ MASSIEU, José Francisco (1993): “Discurso del licenciado José Francisco Ruiz Massieu”, en *José Francisco Ruiz Massieu. Investigación jurídica y acción pública*, México, UNAM.
- SADURSKI, Wojciech (ed.) (2002): *Constitutional Justice, East and West. Democratic Legitimacy and Constitutional Courts in Post-Communist Europe in Comparative Perspective*, The Hague-London-New York, Kluwer Law International.
- SÁENZ ARROYO, José (ed.) (1988): *La renovación nacional a través del derecho. La obra legislativa de Miguel de la Madrid*, México, Porrúa.
- SAGUÉS, Néstor Pedro (1998): *Las escuelas judiciales*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) (Cuadernos para la Reforma de la Justicia, 5).
- SALAZAR UGARTE, Pedro (2013a): *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*, México, Fontamara
- SALAZAR UGARTE, Pedro (2013b): “¿Dos modelos de democracia?”, en SALAZAR UGARTE.
- SALAZAR UGARTE, Pedro (2013c): “Sobre la democracia constitucional en México (pistas para arqueólogos)”, en SALAZAR UGARTE.
- SALAZAR UGARTE, Pedro y Francisco IBARRA PALAFOX (coords.) (2018): *El Instituto de Investigaciones Jurídicas en la vida pública de México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- SALES SARRAPY, Carlos (1995): “La reforma económica”, en RUBIO, Luis y Arturo FERNÁNDEZ (eds.), *México a la hora del cambio*, México, CIDAC-Cal y Arena.
- SÁNCHEZ, Arianna, Beatriz MAGALONI y Eric MAGAR (2010): “Legalistas vs. interpretativistas: La Suprema Corte y la transición democrática en México”, en HELMKE, Gretchen y Julio RÍOS FIGUEROA (coords.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, México, SCJN.
- SÁNCHEZ CORDERO, Jorge (2011): “Los procesos de aculturación jurídica: reflexiones mexicanas”, en FIX-ZAMUDIO, Héctor, Diego VALADÉS y Jorge SÁNCHEZ CORDERO (coords.), *La codificación: la formación de los sistemas jurídicos en las Américas*, México, El Colegio Nacional-UNAM-Association Henri Capitant-Centro Mexicano de Derecho Uniforme (versión bilingüe español-francés).

- SÁNCHEZ GODOY, Jorge Alan (2009): “Procesos de institucionalización de la *narcocultura* en Sinaloa”, *Frontera Norte*, México, vol. 21, núm. 41, enero-junio, pp. 77-103.
- SÁNCHEZ MEDAL, Ramón (1988): *El fraude a la Constitución. El único amparo en México en contra de una reforma demolitoria de la Constitución*, México, Porrúa.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2009): *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*, Madrid, Trotta-ILSA.
- SARABIA HEYDRICH, Bernabé y Juan ZARCO COLÓN (1997): “La idea de generación en Ortega y Gasset”, en DOMÍNGUEZ, Atilano, Jacobo MUÑOZ y Jaime DE SALAS (coords.), *El primado de la vida (cultura, estética y política en Ortega y Gasset)*, Cuenca, Universidad de Castilla-La Mancha.
- SARRE, Miguel y Antonio LÓPEZ UGALDE (2002): *Administración de justicia en México. Indicadores en materia mercantil e hipotecaria*, México, ITAM-Gaxiola Moraila y Asociados (publicado como anexo especial a la revista *Este País*, México, núm. 138, agosto).
- SAVONA, Ernesto Ugo (1990): “Un settore trascurato: l’analisi economica della criminalità, del diritto penale e del sistema de giustizia penale”, *Sociologia del diritto*, Milano, vol. XVII, núms. 1-2, pp. 254-277.
- SCHAAL, Gary S. (2000): “Vertrauen in das Bundesverfassungsgericht und die Akzeptanz seiner Entscheidungen als Indikatoren der Geltung und Akzeptanz konstitutioneller Ordnungsvorstellungen”, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, año 21, núm. 2, pp. 419-446.
- SCHATZ, Sara (1998): “A Neo-Weberian Approach to Constitutional Courts in the Transition from Authoritarian Rule: The Mexican Case (1994-1997)”, *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 26, no. 2, June, pp. 217-244.
- SCHAUER, Frederick (1997): “Constitutional Invocations”, *Fordham Law Review*, vol. 65, issue 4, pp. 1295-1312.
- SCHEPPELE, Kim Lane (2004): “Constitutional Ethnography: An Introduction”, *Law and Society Review*, vol 38, no. 3, September pp. 389-406.
- SCHERER, Klaus R. (ed.) (1992): *Justice. Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHEUERMAN, William E. (2001): “Global Law in Our High Speed Economy”, en APPELBAUM, FELSTINER Y GESSNER (eds.).
- SCHWARZ, Carl (1977): “Jueces en la penumbra: la independencia del Poder Judicial en los Estados Unidos y México”, trad. de Fausto E. Rodríguez, *Anuario Jurídico 2-1975*, México, pp. 143-219.



- SCHWARTZ, Alex y Melanie JANELLE MURCHISON (2016): “Judicial Impartiality and Independence in Divided Societies: An Empirical Analysis of the Constitutional Court of Bosnia-Herzegovina”, *Law and Society Review*, vol. 50, no. 4, pp. 821-855.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (1951): *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente el señor Licenciado D. Salvador Urbina al terminar el año de 1951*, México, Antigua Imprenta de Murguía.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (1965): *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente el señor Lic. Agapito Pozo al terminar el año de 1965*, México, Antigua Imprenta de Murguía.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (1967): *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente el señor Lic. Agapito Pozo al terminar el año de 1967*, México, Antigua Imprenta de Murguía.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (1968): *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente el señor Lic. Agapito Pozo al terminar el año de 1968*, México, Antigua Imprenta de Murguía.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (1973): *Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente el señor Licenciado Alfonso Guzmán Neyra, al terminar el año de 1973*, México, Mayo Ediciones.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (1992-94): *La Constitución y su interpretación por el Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN-FCE, 6 vols.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (1999): *Informe de labores 1999*, México, Poder Judicial de la Federación.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2001): *Proyecto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Ley de Amparo Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, SCJN.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2002): *Respuesta al informe del relator de la ONU para la independencia de jueces y abogados (mayo 2002)*, México, Poder Judicial de la Federación.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2006): *Libro blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*, México, SCJN.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2010a): *Carrera judicial y nombramiento de jueces de Distrito en el Poder Judicial de la Federación*, México, SCJN (Dirección de Investigación y Análisis Jurisdiccional), marzo.
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación) (2010b): *Diagnóstico sobre la carrera judicial en la Novena Época. Resultados preliminares*, México, SCJN, septiembre.

- SEAGLE, William (1952): *Law: The Science of Inefficiency*, New York, The Mac-Millan Company.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto (1965): “Propósitos y funciones del Instituto de Derecho Comparado de México”, en ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO (ed.).
- SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO (1989): *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México, SPP.
- SEPÚLVEDA, Ricardo (2006): *Las leyes orgánicas constitucionales*, pról. de Héctor Fix-Zamudio, México, UNAM-Porrúa.
- SERNA DE LA GARZA, José María (2003): “Apuntes sobre el debate relativo al amparo casación en México”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 1, enero-junio, pp. 263-278.
- SERNA DE LA GARZA, José María (coord.) (2009): *Procesos constituyentes contemporáneos en América Latina. Tendencias y perspectivas*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- SERNA DE LA GARZA, José María (2010): *Globalización y gobernanza. Las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- SERNA DE LA GARZA, José María (2012): *Impacto e implicaciones constitucionales de la globalización en el sistema jurídico mexicano*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- SERNA DE LA GARZA, José María (2013): “Jorge Carpizo y el proyecto ‘Hacia un ius commune latinoamericano en derechos humanos’”, en GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl y Diego VALADÉS (coords.), *El constitucionalismo contemporáneo. Homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- SERNA DE LA GARZA, José María (2014): “Soberanía y apertura del Estado: una perspectiva mexicana”, en BOGDANDY, Armin von y José María SERNA DE LA GARZA (coords.), *Soberanía y Estado abierto en América Latina y Europa*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional-Instituto Iberoamericano de Derecho Comparado.
- SERNA DE LA GARZA, José María e Isidro DE LOS SANTOS OLIVO (coords.) (2018): *La dinámica del cambio constitucional en México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional.
- SERON, Carroll (1990): “The Impact of Court Organization on Litigation”, *Law and Society Review*, vol. 24, no. 2, pp. 451-465.

- SERRANO MIGALLÓN, Fernando (coord. y pról.) (2003): *Los maestros del exilio español en la Facultad de Derecho*, México, Porrúa-UNAM (Facultad de Derecho).
- SHAPIRO, Martin (1972): “Towards a Theory of Stare Decisis”, *Journal of Legal Studies*, vol. 1, pp. 125-134.
- SHAPIRO, Martin (1981): *Courts. A Comparative and Political Analysis*, Chicago-London, Chicago University Press.
- SHAPIRO, Martin (1993): “The Globalization of Law”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 1, issue 1, Fall, pp. 37-64.
- SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) (1995): *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, SHCP.
- SIEGEL, Reva B. (2006): “Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the de facto ERA”, *California Law Review*, vol. 94, October, pp. 1323-1419.
- SIERRA, María Teresa (1993): “Usos y desusos del derecho consuetudinario indígena”, *Nueva Antropología*, México, núm. 44, pp. 17-26.
- SILVA, Jorge Alberto (coord.) (2013): *Estudios sobre lex mercatoria. Una realidad internacional*, 2ª ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- SLAUGHTER, Anne-Marie (1994): “A Typology of Transjudicial Communication”, *University of Richmond Law Review*, vol. 29, pp. 99-138.
- SLAUGHTER, Anne-Marie (2000): “Judicial Globalization”, *Virginia Journal of International Law*, vol. 40, pp. 1103-1124.
- SLAUGHTER, Anne-Marie (2003): “A Global Community of Courts”, *Harvard International Law Journal*, vol. 44, no. 1, Winter, pp. 191-220.
- SMITH, Christian (2014): *The Sacred Project of American Sociology*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- SMYTH, Russell y Vinod MISHRA (2011): “The Transmission of Legal Precedents Across the Australian State Supreme Courts Over the Twentieth Century”, *Law and Society Review*, vol. 45, no. 1, pp. 139-170.
- SOBERANES DÍEZ, José María (2018): “Los problemas de técnica constitucional en México”, en SERNA DE LA GARZA y DE LOS SANTOS OLIVO (coords.).
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (1992a): “Notas sobre el origen del amparo-casación en México”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXV, núm. 74, mayo-agosto, pp. 529-547.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (1992b): *El Poder Judicial Federal en el siglo XIX (notas para su estudio)*, 2ª ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).

- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (comp.)(1997): *Memorias de la Secretaría de Justicia*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis (2011): “Surgimiento del amparo judicial”, en GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Eduardo FERRER MAC-GREGOR (coords.), *El juicio de amparo a 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), tomo II.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, Diego VALADÉS y Hugo A. CONCHA (eds.) (1996): *La reforma del Estado. Estudios comparados*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- SOLORIO RAMÍREZ, Daniel (1999): “La corrupción del desgano (...de las relaciones, buenas y malas, entre jueces federales y locales)”, *Bien Común y Gobierno*, México, año 5, núm. 55, junio.
- SÓLYOM, László (2003): “The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy: With Special Reference to Hungary”, *International Sociology*, vol. 18, no. 1, March, pp. 133-161.
- STANLEY, Linda R. y Don L. COURSEY (1990): “Empirical Evidence on the Selection Hypothesis and the Decision to Litigate or Settle”, *Journal of Legal Studies*, Chicago, vol. XIX, no. 1, January, pp. 145-172.
- STATON, Jeffrey K. (2010): *Judicial Power and Strategic Communication in Mexico*, New York, Cambridge University Press.
- STICHWEH, Rudolf (2000a): *Die Weltgesellschaft: Soziologische Analysen*, Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- STICHWEH, Rudolf (2000b): “On the Genesis of World Society: Innovations and Mechanisms”, *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory*, vol. 1, issue 1, pp. 27-38.
- STICHWEH, Rudolf (2000c): “Systems Theory as an Alternative to Action Theory? The Rise of ‘Communication’ as a Theoretical Option”, *Acta Sociologica*, vol. 43, pp. 5-13.
- STICHWEH, Rudolf (2015): “Comparing Systems Theory and Sociological Neo-Institutionalism. Explaining Functional Differentiation”, en HOLZER, Boris, Fatima KASTNER y Tobias WERRON (eds.), *From Globalization to World Society. Neo-Institutional and Systems-Theoretical Perspectives*, New York-London, Routledge.
- SUÁREZ ÁVILA, Alberto Abad (2014): *La protección de los derechos fundamentales en la novena época de la Suprema Corte*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-IMDPC-Porrúa.
- SUÁREZ ÁVILA, Alberto Abad y Héctor FIX-FIERRO (2018): “El servicio profesional de carrera en la defensoría pública en México”, *Política y Gobierno*, México, vol. XXV, núm. 2, segundo semestre, pp. 301-338.

- SUNSTEIN, Cass R. (1999): “Behavioral Law and Economics: A Progress Report”, *American Law and Economics Review*, vol. 1, nos. 1-2, Fall, pp. 115-157.
- SZELÉNYI, Ivan y Bill MARTIN (1989): “The Legal Profession and the Rise and Fall of the New Class”, en ABEL, Richard L. y Philip S. C. LEWIS (eds.), *Lawyers in Society III: Comparative Theories*, Berkeley-Los Angeles-London, University of California Press.
- TAMANAH, Brian Z. (2001): *A General Jurisprudence of Law and Society*, Oxford-New York, Oxford University Press.
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando (1989): *La ciencia del derecho y el ideal político. Estudio histórico de la ciencia jurídica y de su impacto en la ciencia política*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando (2005): *Los publicistas medievales y la formación de la tradición política de Occidente. Estudio histórico sobre la recepción de la ciencia jurídica y su impacto en las ideas políticas*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- TARR, G. Alan (2009): *Comprendiendo las constituciones estatales*, trad. de Daniel A. Barceló Rojas, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- TAYLOR, Michael C. (1997): “Why No Rule of Law in Mexico? Explaining the Weakness of Mexico’s Judicial Branch”, *New Mexico Law Review*, Albuquerque, vol. 27, Winter, pp. 141-166.
- TEUBNER, Gunther (ed.) (1997): *Global Law without a State*, Aldershot, Dartmouth.
- TEUBNER, Gunther (2012): *Constitutional Fragments. Societal Constitutionalism and Globalization*, Oxford, Oxford University Press,
- TEUBNER, Gunther (2013): “The Project of Constitutional Sociology: Irritating Nation State Constitutionalism”, *Transnational Legal Theory*, vol. 4, pp. 44-58.
- TIJERAS, Ramón (1994): *La revolución de los jueces. De Falcone a Barbero: una cruzada contra la corrupción política, el crimen internacional y la razón de Estado*, Madrid, Ediciones Temas de Hoy.
- TOCQUEVILLE, Alexis de (1980): *La democracia en América*, trad. de Dolores Sánchez de Aleu, Madrid, Alianza Editorial, vol. 1.
- TORRES NAFARRATE, Javier (2004): *Luhmann: la política como sistema*, México, UNAM-UIA-FCE.
- TORRES NAFARRATE, Javier y Darío RODRÍGUEZ MANSILLA (eds.), *La sociedad como pasión. Aportes a la teoría de la sociedad de Niklas Luhmann*, México, UIA.
- TORTOLERO CERVANTES, Francisco (2016): “El fin del lobby judicial: una crítica (concurrente) a Magaloni y Elizondo resecto de los ‘alegatos de ore-

- ja”, en GUERRERO GALVÁN, Luis René y Carlos María PELAYO MÖLLER (coords.), *100 años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- TREVES, Renato (1988): *La sociología del derecho. Orígenes, investigaciones y problemas*, trad. de Manuel Atienza, Ma. José Añón Roig y J. A. Pérez-Lledó, Barcelona, Ariel.
- TROCHEV, Alexei (2004): “Less Democracy, More Courts: A Puzzle of Judicial Review in Russia”, *Law and Society Review*, vol. 38, no. 3, pp. 513-548.
- TROCHEV, Alexei (2008): *Judging Russia. Constitutional Court in Russian Politics, 1990-2006*, New York, Cambridge University Press.
- TROPER, Michel (1999): “La máquina y la norma. Dos modelos de Constitución”, *Doxa*, Alicante, vol. 22, pp. 331-347.
- TRUBEK, David M., Austin SARAT, William L. F. FELSTINER, Herbert M. KRITZER y Joel B. GROSSMAN (1983): “The Costs of Ordinary Litigation”, *UCLA Law Review*, vol. 31, no. 1, October, pp. 72-127.
- TURNER, Barry A. (ed.) (1992): *Organizational Symbolism*, Berlin-New York, Walter de Gruyter.
- TURNER, Frederick C. (1971): *La dinámica del nacionalismo mexicano* [1968], trad. de Guillermo Gaya Nicolau, México, Grijalbo.
- TUSHNET, Mark V. (2006a): “Political Power and Judicial Power: Some Observations on Their Relation”, *Fordham Law Review*, vol. 75, 755-768.
- TUSHNET, Mark V. (2006b): “Popular Constitutionalism as Political Law”, *Chicago-Kent Law Review*, vol. 81, pp. 991-1006.
- TYLER, Tom (1990): *Why People Obey the Law*, New Haven-London, Yale University Press.
- UNAM (Universidad Nacional Autónoma de México) (2018): *Agenda estadística UNAM 2018*, México, UNAM.
- VALADÉS, Diego (1974): *La Universidad Nacional Autónoma de México*, México, UNAM.
- VALADÉS, Diego (1987): *La Constitución reformada*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- VALADÉS, Diego (1998): *El control del poder*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- VALADÉS, Diego (2002): “La no aplicación de las normas y el Estado de derecho”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXV, núm. 103, enero-abril pp. 219-291 (reproducido en su libro *Problemas constitucionales del Estado de derecho*, México, UNAM [Instituto de Investigaciones Jurídicas], 2002).

- VALADÉS, Diego (2005): *El gobierno de gabinete*, 2ª ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- VALADÉS, Diego (2008): *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, 2ª ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-El Colegio Nacional.
- VALADÉS, Diego y Jorge MADRAZO (1992): “Anteproyecto de Constitución Política para una entidad federativa”, en *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (1988)*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- VALDÉS Ugalde, Francisco (2010): *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México*, México, Gedisa-FLACSO-UNAM (Instituto de Investigaciones Sociales).
- VARIOS (1974): *Veinte años de evolución de los derechos humanos*, México, UNAM.
- VASCONCELOS, José (2015): *Ulises criollo*, 1ª reimpr., presentación de Juan Ramón de la Fuente y notas de Claude Fell, México, UNAM (“Nuestros clásicos”, 100).
- VÁZQUEZ, Rodolfo (coord.) (2007): *Corte, jueces y política*, México, Nexos-Fontamara.
- VELASCO, Juan Carlos (2002): “Patriotismo constitucional y republicanismo”, *Claves de Razón Práctica*, Madrid, núm. 125.
- VELJANOVSKY, Cento (1990): *The Economics of Law. An Introductory Text*, London, The Institute of Economic Affairs.
- VERA ESTAÑOL, Jorge (1994): *La evolución jurídica*, prólogo de María del Refugio González, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- VICIANO PASTOR, Roberto y Rubén MARTÍNEZ DALMAU (2012): “Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano”, en ÁVILA LINZÁN, Luis Fernando (ed.), *Política, justicia y Constitución*, Quito, Corte Constitucional para el Período de Transición.
- VIDES, Marta, Manuel GÓMEZ y Luis Fernando PÉREZ HURTADO (2011): “The American Way. Los abogados latinoamericanos como estudiantes de maestría en Estados Unidos de América”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XLIV, núm. 130, enero-abril, pp. 351-402.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974): *The Modern World-System*, New York, Academic Press (versión española: *El moderno sistema mundial*, México, Siglo XXI Editores, 1979).
- WATSON, Alan (1993): *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, 2ª ed., Athens, Georgia University Press.

- WEBER, Max (2014): *Economía y sociedad* [1922], 3ª ed., revisada, comentada y anotada por Francisco Gil Villegas, México, FCE.
- WOMACK, Jr., John (1985): *Zapata y la Revolución Mexicana*, 14ª ed., México, Siglo XXI Editores.
- WOODRUFF, Christopher (1998): “Contract Enforcement and Trade Liberalization in Mexico’s Footwear Industry”, *World Development*, vol. 26, no. 6, June, pp. 979-991.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (2002): *Hacia una nueva Ley de Amparo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (2010a): “Comparecencia ante el Senado de la República”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año LIII, núm. 128, mayo-agosto de 2010, pp. 992-998.
- ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (2010b): “Discurso de recepción como ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año LIII, núm. 128, mayo-agosto, pp. 999-1004.
- ZAMORA, Stephen (1993): “The Americanization of Mexican Law: Non-Trade Issues in the North American Free Trade Agreement”, *Law and Policy in International Business*, vol. 24, no. 2, Winter, pp. 392-459.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo (1999): “La disputa por la tierra: los tribunales agrarios en México”, *Estudios agrarios*, México, núm. 11, pp. 9-49.
- ZEPEDA LECUONA, Guillermo (2004): *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público*, México, CIDAC-FCE.



## ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS Y FIGURAS

Tabla 7.1. Número de tribunales de Circuito y de juzgados de Distrito en relación con la población (1930-2000) . . . . .	261
Tabla 7.2. Presupuesto del Poder Judicial de la Federación (1940-2000). . . . .	262
Tabla 7.3. Carga total de trabajo de la Suprema Corte de Justicia (1930-2000) . . . . .	265
Tabla 7.4. Movimiento de amparos y cargas de trabajo de los Juzgados de Distrito en materia de amparo (1940-2000) . . . . .	267
Tabla 7.5. Movimiento de asuntos y cargas de trabajo de los Tribunales Colegiados de Circuito (1951-2000) . . . . .	269
Tabla 7.6. Movimiento de asuntos y cargas de trabajo de los Tribunales Unitarios de Circuito en materia de apelación federal (1940-2000) . . . . .	270
Tabla 7.7. Duración en el cargo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1940-1994) . . . . .	278
Tabla 7.8. Edad de los ministros al momento de su nombramiento (1940-1994) . . . . .	279
Tabla 7.9. Edad de los ministros al momento de su retiro (1940-1994) . . . . .	280
Tabla 8.1. México: Indicadores sociales (1940 y 1990) . . . . .	331
Tabla 8.2. Presupuesto judicial federal (1970-2002) . . . . .	348
Tabla 8.3. Presupuesto judicial total de las entidades federativas (1997-2001) . . . . .	349
Tabla 8.4. Número de Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito en relación con la población (1930-2002) . . . . .	356
Tabla 8.5. Carga de trabajo de los tribunales federales (1970-2002) . . . . .	357

Tabla 8.6. Número de “acciones” de los defensores públicos y asesores jurídicos federales (1998-2002) . . . . .	362
Tabla 8.7. Nombramientos de jueces de Distrito y magistrados de Circuito (1995-2002) . . . . .	367
Tabla 10.1. Número de Tribunales de Circuito y de Juzgados de Distrito en relación con la población (1930-2015) . . . . .	435
Tabla 10.2. Vencedores en concursos de oposición para la designación de JD y MC (1996-2018). . . . .	439
Tabla 11.1. Número y desempeño de los Tribunales Colegiados de Circuito (1950-2015). . . . .	470
Tabla 11.2. Número de Tribunales Colegiados de Circuito y contradicciones de tesis ante la Suprema Corte de Justicia (1990-2015) . .	474
Tabla 11.3. Especialización por materia de los Tribunales Colegiados de Circuito (1990-2015). . . . .	476
Tabla 12.1. Estudiantes y escuelas de derecho (1979-2017). . . . .	493
Tabla 12.2. Estudiantes de derecho y planteles/programas (1991, 2002 y 2017). . . . .	498
Tabla 12.3. Programas/planteles/instituciones por tamaño de matrícula (1991, 2001 y 2017) . . . . .	499
Tabla 12.4. Matrícula de estudiantes de posgrado en derecho por tipo de programa e institución (2017). . . . .	504
Cuadro 4.1. Reformas constitucionales por periodo de gobierno (1921-5 de febrero de 2017). . . . .	135
Cuadro 4.2. Significado de la Constitución en México . . . . .	168
Cuadro 4.3. Razones del significado de la Constitución en México . .	168
Cuadro 4.4. Descripción de la Constitución en México . . . . .	169
Cuadro 4.5. Significado de la Constitución en Argentina y Costa Rica .	170
Cuadro 4.6. Importancia de la Constitución en Argentina y Costa Rica.	171
Cuadro 4.7. Cumplimiento de la Constitución en México, Argentina y Costa Rica . . . . .	172

Cuadro 4.8. Conocimiento de la Constitución en México, Argentina y Costa Rica . . . . .	173
Cuadro 4.9. ¿Qué tanto se habla de la Constitución en México? . . . .	175
Cuadro 4.10. Adecuación de la Constitución a las necesidades de México . . . . .	176
Cuadro 4.11. ¿Qué hacer con la Constitución en México? . . . . .	176
Cuadro 4.12. ¿Se debe hacer una nueva Constitución en México? . . .	177
Cuadro 4.13. Adecuación de la Constitución a la realidad de Argentina y Costa Rica. . . . .	179
Cuadro 4.14. ¿Deben opinar las personas que no saben de leyes sobre los cambios a la Constitución? (México, Argentina y Costa Rica). .	179
Cuadro 7.1. Número de nombramientos de ministros de la Suprema Corte por periodo de gobierno presidencial (1940-1994) . . . . .	276
Cuadro 7.2. Perfiles personales y profesionales de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1984, 1989 y 1993) . . . . .	281
Cuadro 7.3. Cargos ocupados por ministros al dejar a la Suprema Corte de Justicia (1940-1994) . . . . .	284
Cuadro 7.4. Perfiles personales y profesionales de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1995). . . . .	288
Cuadro 7.5. Perfiles biográficos y carrera profesional de jueces de Distrito y magistrados de Circuito (1984). . . . .	292
Cuadro 8.1. Ministros de la Suprema Corte con carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación (1984, 1993 y 1996). . . . .	363
Cuadro 8.2. Perfiles personales y profesionales de los jueces de Distrito y magistrados de Circuito (1984 y 2002). . . . .	368
Cuadro 9.1. Función de jueces y magistrados locales según percepción propia . . . . .	399
Cuadro 10.1. Perfiles personales y profesionales de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1984, 1989 y 1993) . . . . .	429
Cuadro 10.2. Perfil de la carrera judicial de JD y MC (1984) . . . . .	431

Cuadro 13.1. Acciones de defensa de defensores públicos y abogados privados reportadas por población privada de su libertad a nivel nacional. . . . .	526
Figura 9.1. Paradigmas de la transición jurídica mexicana . . . . .	388
Figura 14.1. Actores jurídicos en Alemania e Inglaterra . . . . .	551

## ÍNDICE DE NOMBRES

- Ackerman, John 594n.  
Adame Goddard, Jorge 583n., 591n.  
Aguinaco Alemán, Vicente 289n.  
Alamán, Lucas 113 y n.  
Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto 568,  
570  
Alcocer, Jorge 592n.  
Alexy, Robert 80n.  
Alemán Valdés, Miguel 135, 276  
Allende, Salvador 548, 607n.  
Álvarez González, Rosa María 599n,  
600n.  
Ansolabehere, Karina 15, 402  
Arnold, Linda 419  
Astudillo Reyes, César 593n., 602n.  
Ávila Camacho, Manuel 135, 275n.,  
276, 426  
Azuela de la Cueva, Antonio 95n., 96  
Azuela Güitrón, Mariano 585n.
- Barceló Rojas, Daniel 153n., 595n.,  
607n.  
Barquín Álvarez, Manuel 586, 591  
y n.  
Barragán Barragán, José 591  
Barrera Graf, Jorge 584n., 597n.  
Bartlett Bautista, Manuel 248n.  
Beck, Ulrich 55 y n.  
Berman, Harold 56n., 60, 549
- Black, Donald 46, 47  
Bobbio, Norberto 198  
Borges, Jorge Luis 142  
Boyle, Elizabeth Heger 71, 72, 73,  
90, 98  
Bourdieu, Pierre 580  
Brena Sesma, Ingrid 597n., 601n.  
Brennan, Jr., William J. 339n.  
Burgoa Orihuela, Ignacio 569, 570,  
571
- Caballero Juárez, José Antonio 84,  
144, 283, 317n., 330, 378, 450,  
455n., 511, 584n., 585n., 587n.,  
594n., 599n.  
Cabrera, Luis 118, 123  
Caenegem, Raoul C. van 550, 553  
Calderón Hinojosa, Felipe 111n., 131,  
135  
Cappelletti, Mauro 217, 354  
Carbonell Sánchez, Miguel 317n.,  
539n., 587n., 594n., 598n., 599n.,  
601n., 602n.  
Carbonnier, Jean 54n.  
Cárdenas, Lázaro 135, 274, 305, 426  
Cárdenas Gracia, Jaime 151, 152n.,  
153n., 586n., 591  
Carmona Tinoco, Jorge Ulises 597n.,  
598n., 602n.

- Carpizo, Jorge 151, 296n, 539n, 572  
y n., 581n., 582 y n., 583n., 586 y  
n., 591, 592 y n., 595n., 597, 598,  
600n., 601n., 605, 606n., 608
- Carrancá y Trujillo, Raúl 568
- Carranza, Venustiano 3, 125 y n.,  
126, 146, 240n., 241, 245, 246, 247  
y n., 467 y n., 468, 486
- Carrillo Flores, Antonio 254
- Carrillo Prieto, Ignacio 590n, 599n.
- Castells, Manuel 61n.
- Castillo Peraza, Carlos 182n.
- Castro y Castro, Juventino V. 319
- Chuayffet Chemor, Emilio 592n.
- Cienfuegos Salgado, David 592n.
- Clark, David S. 298, 299
- Colosio, Luis Donaldo 335, 591
- Cooter, Robert D. 39, 40
- Cohen-Tanugi, Laurent 56n.
- Concha Cantú, Hugo A. 330, 378,  
511, 586n., 587n., 591n.
- Córdova Vianello, Lorenzo 591 y n.,  
593, 601n.
- Corzo Sosa, Edgar 586n., 598n.
- Cossío Díaz, José Ramón 83, 254,  
255, 286, 287n., 288n., 295, 309,  
317n., 325n., 365, 408n., 424, 434,  
436, 558, 583 y n., 585n.
- Cruz Barney, Óscar 517n., 539n.
- Cuadra y Moreno, Héctor 590n.
- Dávalos Martínez, Héctor 592n.,  
599n.
- Dawson, John P. 549, 550
- De Andrea Sánchez, José Francisco  
591n.
- De la Barreda Solórzano, Luis 598n.
- De la Cueva, Mario 570
- De la Madrid Hurtado, Miguel 1, 10,  
135, 136, 276, 277, 318 y n., 364n.,  
435, 559n., 564, 581, 600n.
- De la Torre Martínez, Carlos 602n.
- De Tocqueville, Alexis 159, 541n.
- Dezalay, Yves 342, 580
- Díaz, Porfirio 92, 109, 110n., 114,  
115, 119, 124, 125, 238, 253n.,  
387, 423, 424 y n.
- Díaz Ordaz, Gustavo 135, 264, 276,  
277n.
- Díaz Romero, Juan 319, 325n.
- Díaz y Díaz, Martín 83, 93, 126, 144,  
153, 160n., 252n.
- Di Fabio, Udo 55n.
- Dilthey, Wilhelm 575
- Domingo, Pilar 282, 283
- Dworkin, Ronald 31
- Echeverría Álvarez, Luis 3, 135, 276
- Ehrlich, Eugen 44
- Eisenhower, Dwight D. 339n.
- Elías Calles, Plutarco 3, 135
- Elizondo Meyer-Serra, Carlos 290
- Elola Fernández, Javier 567, 568,  
569n., 571n.
- Escamilla, Sandra 491n., 511n.
- Eslava Pérez, Ismael 598n.
- Esquinca Muñoa, César 436n., 445,  
456n.
- Farah Gebara, Mauricio 598n.
- Feeley, Malcolm M. 546, 547

ÍNDICE DE NOMBRES

673

- Fernández de Cevallos, Diego 592n.  
Ferrarese, María Rosaria 220  
Ferrari, Vincenzo 80, 81, 184, 185  
Ferrer MacGregor Poisot, Eduardo  
583n., 586n., 588, 699 y n.  
Fischer-Lescano, Andreas 76, 77n., 98  
Fix-Fierro, Héctor 586n., 595n.,  
599n.  
Fix-Zamudio, Héctor 154, 277n.,  
308n., 329n., 396n., 529n., 539n.,  
545, 570n., 571ss., 581 y n., 582,  
583, 584n., 585n., 586n., 590n.,  
597, 598n., 599n., 602n., 606n.  
Flores, Imer B. 145n., 587n., 602n.,  
603n.  
Flores Dávila, Julia- 15, 167n.  
Flores García, Fernando 590n.  
Fox Quezada, Vicente 135, 340, 353,  
601n.  
Fraga, Gabino 560n., 561n.  
Friedman, Lawrence M. 392  
Fujimori, Alberto 208, 327
- Gamas Torruco, José 600n.  
García, Luis 598n.  
García Belaunde, Domingo 561, 572  
García López, Agustín 567  
García Ramírez, Sergio 584, 586 y n.,  
588, 591, 593n., 599  
Gargarella, Roberto 124  
Garrido, Luis 284, 285 y n.  
Garoupa, Nuno 213, 230  
Garth, Bryant G. 342, 580  
Gessner, Volkmar 58n., 60, 103, 104,  
105, 107n., 403, 406n.  
Giddens, Anthony 62, 68, 69
- Gil Valdivia, Gerardo 598n.  
Ginsburg, Tom 213, 230  
Gómez-Robledo Verduzco, Alonso  
594, 599  
Góngora Pimentel, Genaro David  
320, 321  
González, Alberto 483  
González, María del Refugio 84,  
144, 597n., 598n.  
González Alcántara, Juan Luis 583  
González Avelar, Miguel 244  
González Casanova, Joaquín 317n.  
González Casanova, Pablo 244,  
298n., 299, 300, 305 y n., 310  
González Contró, Mónica 539n.,  
586n., 598n., 599n., 602n.  
González Oropeza, Manuel 151n.,  
246n., 591n., 592, 603n.  
González Pérez, Luis Raúl 598 y n.  
Greve, Jens 55, 61, 64, 65  
Gruzinski, Serge 64  
Guadarrama López, Enrique 598n.  
Gual Vidal, Manuel 567 y n.  
Gudiño Pelayo, José de Jesús 259n.,  
309, 311n., 314n., 585n.  
Gutiérrez Rivas, Rodrigo 602n.
- Habermas, Jürgen 79n., 80n., 182  
Häberle, Peter 166, 179, 210n., 412n.  
Halliday, Terence C. 541n., 546 y n.,  
547, 554  
Heintz, Bettina 55, 61, 64, 65  
Heintz, Peter 55, 66, 67 y n.  
Heller, Hermann 606  
Hernández Martínez, María del Pilar  
592n.

- Huerta, Victoriano 246n.  
Huerta Ochoa, Carla 595n.
- Iglesias, José María 236, 237, 249  
Ihering, Rudolf von 50n.
- Jara, Heriberto 146, 241, 467, 487,  
489  
Jellinek, Georg 44  
Jensen, Erik 317n.  
Jiménez, José María 421  
Juan Pablo II, papa 94  
Justiniano, emperador 549
- Kahneman, Daniel 43n.  
Karpik, Lucien 541n., 546 y n., 547,  
554  
Kelsen, Hans 23, 44, 394, 606  
Keynes, John Maynard (Lord) 23  
Kurczyn Villalobos, Patricia 595,  
598n.
- Labastida Muñoz, Horacio 591n.  
Lara Ponte, Rodolfo Héctor 586,  
598n.  
Lara Sáenz, Leoncio 591n., 597n.,  
598n.  
López Ayllón, Sergio 15, 85, 103,  
179, 539n., 587n, 593 y n., 584n.  
López Mateos, Adolfo 135, 276  
López Obrador, Andrés Manuel 1  
López Portillo, José 3, 135, 276
- Luhmann, Niklas 5, 8, 9, 20 y n.,  
21n., 24, 25, 26, 27 y n., 28, 29, 33,  
34, 35, 45, 50n., 55, 56n., 57, 58,  
60, 61, 68, 69 y n., 70, 72, 74, 75,  
76, 78, 79 y n., 80, 98, 101, 102,  
103, 149, 189, 190, 196, 197 y n.,  
198, 199, 200, 201, 202, 203n.,  
204, 206n., 208, 216, 227  
Luna Pla, Issa 594n.
- Machorro Narváez, Paulino 122n.  
Madrazo Cuéllar, Jorge 148n., 539n,  
586 y n., 590n., 598 y n.  
Magaloni, Ana Laura 290  
Magaloni, Beatriz 282, 283n.  
Manjarrez, Froylán C. 146  
Mannheim, Karl 575  
Marín, Juan Carlos 561  
Márquez, Raúl 15  
Martínez Bullé-Goyri, Víctor 582n.,  
598n.  
Martínez Dalmau, Rubén 163, 164  
Martínez de Castro, Antonio 423  
Martínez Uriarte, Jacqueline 15,  
317n., 539n.  
Marván Laborde, Ignacio 246n.  
Marván Laborde, María 591 y n.  
Medina, Hilario 241, 467, 487, 488,  
489  
Melgar Adalid, Mario 539n., 586  
Méndez Silva, Ricardo 586 y n.,  
590n., 598n.  
Mendieta Bello, María Antonia 317n.  
Merino, Mauricio 594n.  
Meyer, Jean 94n.  
Meyer, John W. 8, 55, 59, 61, 65, 66,  
69, 70, 71, 72, 73, 78, 90, 98



ÍNDICE DE NOMBRES

675

- Millán, René 86
- Molinar Enríquez, Andrés 118, 121 y n., 122 y n., 126
- Molinar Horcasitas, Juan 559n.
- Montesquieu, Charles Sécondat, barón de 219
- Muñoz Ledo, Porfirio 592n.
- Narro Robles, José 592n.
- Natarén Nandayapa, Carlos 588n., 603n.
- Nava Gomar, Salvador O. 592n., 594n.
- Nieto Castillo, Santiago 593n.
- North, Douglass C. 41, 49n.
- Novoa Monreal, Eduardo 607n.
- O’Gorman, Edmundo 2, 92n., 110 y n., 124
- Obregón, Álvaro 3, 135, 242, 426
- Oñate, Santiago 570n.
- Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando 601n.
- Orozco Henríquez, José de Jesús 592, 599
- Ortega y Gasset, José 575
- Ortiz Ahlf, Loretta 507n.
- Ortiz Rubio, Pascual 135
- Otero, Mariano 113, 114, 122n., 123, 155n, 460
- Ovalle Favela, José 586n.
- Padilla, Ezequiel 248
- Parsons, Talcott 64, 69n.
- Pastrana Jaimes, David 486n.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía 598n., 600
- Peña Nieto, Enrique 131, 135, 150, 485, 588
- Pérez Duarte y Noroña, Alicia Elena 600n.
- Pérez Hurtado, Luis Fernando 491n., 511n.
- Pérez Perdomo, Rogelio 56n., 539n., 544 y n.
- Pérez Vázquez, Carlos 600 y n.
- Pereznieta Castro, Leonel 591n.
- Pinochet, general Augusto 548
- Piña Hernández, Norma Lucía 583 y n.
- Plascencia Villanueva, Raúl 598 y n.
- Ponce de León Armenta, Luis 588n., 591n.
- Portes Gil, Emilio 94, 135
- Posner, Richard 33n., 39
- Pothier, Robert Joseph 552
- Pou Giménez, Francisca 142, 143
- Pound, Roscoe 73
- Pozas Horcasitas, Ricardo 539n., 544n., 576
- Pozas Loyo, Andrea 15, 233n.
- Quintana Adriano, Elvia Arcelia 598n.
- Quiroga Quiroga, Ángela 600n.
- Rabasa Estebanell, Emilio 13, 92n., 93n., 118, 119, 120, 121 y n., 122, 123, 124n., 125 y n., 235, 238, 239, 240, 254, 390, 465, 466, 489
- Rabasa Mishkin, Emilio O. 603n.

- Ramírez Reynoso, Braulio 591n.  
Ramos Arizpe, Miguel 420  
Ramos Rivera, José Luis 598n.  
Rawls, John 33n., 36  
Reyes Heróles, Federico 598n.  
Rincón Gallardo, Gilberto 601n.  
Ríos Estavillo, Juan José 598n.  
Ríos Figueroa, Julio 15, 436n.  
Riva Palacio, Mariano 415, 420  
Rivera, Hedilberto 491n., 511n.  
Rivera León, Mauro Arturo 137 y n.,  
140n.  
Rocatti Velásquez, Mireille 598n.  
Rocha Díaz, Salvador 327n.  
Rodríguez, Abelardo 135  
Rodríguez Lozano, Amador 586n.  
Romero Zazueta, Jorge 315n.  
Roosevelt, Franklin D. 254, 310n.  
Ruiz Cortines, Adolfo 135, 276  
Ruiz Massieu, José Francisco 576,  
597n., 600n.
- Salazar Ugarte, Pedro 15, 145,  
187n., 539n., 586n., 588n., 593n.,  
594n., 595n., 599n., 601n., 605n.  
Saldaña Serrano, Javier 586n.  
Sales Sarrapy, Carlos 34n.  
Salinas de Gortari, Carlos 95, 115n.,  
135, 276, 364n., 564  
Sánchez Bringas, Enrique 586, 590n.  
Sánchez Castañeda, Alfredo 597n.  
Sánchez Cordero Dávila, Jorge 592  
Sánchez Cordero Dávila, Olga 289n.  
Sánchez Román, Felipe 566 y n., 567  
Santos, Boaventura de Sousa 62n.
- Sarre Íguiniz, Miguel 597n.  
Schauer, Frederick 158, 159, 165  
Schmill Ordóñez, Ulises 582, 583n.  
Schwarz, Carl 244, 300 y n., 301,  
302, 303, 304, 305, 309, 310, 311  
Sepúlveda, César 598n.  
Serna de la Garza, José María 84  
Shapiro, Martin 203  
Sierra Méndez, Justo 92n., 118, 119,  
122, 424n.  
Silva Meza, Juan 319, 600  
Smend, Rudolf 166n.  
Soberanes Díez, José María 138  
Soberanes Fernández, José Luis 15,  
539n., 586n., 591n., 598, 601n.  
Soberón Acevedo, Guillermo 606n.  
Speckman Guerra, Elisa 539n.  
Spinoza, Baruch 111  
Sternberger, Dolf 182n.  
Stichweh, Rudolf 58, 62, 63 y n., 68,  
79  
Súarez Ávila, Alberto Abad 15, 395,  
491 y n., 511n., 539n.
- Tamanaha, Brian Z. 53, 72, 80,  
112n.  
Teubner, Gunther 56n., 76, 77 y n.,  
98  
Torres Nafarrate, Javier 20n.  
Tron Petit, Jean-Claude 454n.  
Troper, Michel 160, 161, 162 y n.,  
164, 165  
Trump, Donald 111n.  
Turner, Frederick C. 555  
Tversky, Amos 43n.

ÍNDICE DE NOMBRES

677

- Urbina, Salvador 251
- Valadés, Diego 15, 147, 148, 151,  
154 y n., 163n., 167, 539n., 582 y  
n., 585n., 586 y n., 591., 595 y n.,  
597n., 600n., 601n., 606n.
- Valdés Ugalde, Francisco 86, 554n.
- Valencia Carmona, Salvador 598n.
- Vallarta, Ignacio L. 236, 237 y n.
- Vasconcelos, José 488
- Velázquez, Fidel 85n.
- Viciano Pastor, Roberto 163, 164
- Villanueva Villanueva, Ernesto 594n.
- Wallerstein, Immanuel 63n., 64, 65
- Warren, Earl 339n.
- Watson, Alan 73 y n.
- Weber, Max 11, 44, 50 y n., 57,  
58n., 95, 104, 106, 111n., 184n.,  
337, 393 y n., 399, 402, 449n, 579
- Witker Velázquez, Jorge 587n.
- Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo 583  
y n.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto 11,  
135, 276, 312 y n., 324 y n., 325,  
326 y n., 327, 328, 340n., 375,  
389n., 437, 564, 582 y n., 599

## ÍNDICE DE MATERIAS

- abogados 14, 31n., 56n., 72, 73, 106, 189, 194, 196, 210, 215, 221, 222n., 226 y n., 230, 238n., 257n., 320, 323, 337n., 352, 355, 362, 375, 377, 378, 379, 380, 381, 392 y n., 400, 407n., 417 y n., 419, 420n., 421, 423, 428, 444, 454n., 461, 479, 480, 481, 482, 487, 488, 489, 490, 491, 492, 496, 497, 500, 502, 507, 51ss., 542n., 546n., 547ss.
- asociaciones profesionales ver abogados, colegios y barras de  
colegiación obligatoria de los 379, 383, 517, 536, 537
- colegios y barras de 226n., 229, 327 y n., 377, 379, 382n., 480, 512, 517ss., 536, 533, 565
- defensores/penalistas 309, 361, 362, 381, 482, 497, 512n., 514, 519ss.  
ver también defensoría de oficio o pública
- honorarios 512, 522, 523, 530, 536
- responsabilidad 532, 533, 537, 565
- trabajo *pro bono* 518  
ver también profesión jurídica
- aborto 390n., 601 y n.
- absolutismo 109, 162
- Academias Teórico-Prácticas ver educación jurídica
- acceso a la justicia 206, 376, 381, 412, 470, 472, 479, 480, 588
- acción colectiva 86, 517, 544, 545, 546, 554n.
- acciones  
colectivas 588
- de inconstitucionalidad 142, 202n., 291, 337n., 390n., 394, 582, 601n., 602n., 603n.
- acoplamiento estructural 5, 24, 25, 26, 27, 36, 52, 75, 86, 149, 160n., 190, 197, 198, 200, 208n.
- Acta Constitutiva y de Reformas (1847) 460
- activismo judicial 207, 302, 303, 394
- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) 333, 388, 562

- aculturación 89 y n., 117
- administración 220, 225, 226, 227, 228, 229, 274, 293, 296, 303n., 314, 315 y n.,  
324, 326n., 342, 350, 358, 359, 437, 444, 455, 456, 483n., 494, 585
- de justicia 107n., 239, 247, 273, 315, 316, 318, 319, 321, 325, 328n., 403,  
433n., 466, 490, 492, 511ss., 519ss., 584, 588
- penal 519ss.
- pública 293, 392n., 420n., 457n., 516, 584n.
- África 64, 571
- Alabama, Constitución del Estado de 134n.
- alegato de oreja 529 y n., 531
- Alemania 55n., 58n., 113n., 166., 182n., 192n., 193n., 195, 196, 290n., 478n.,  
496, 551, 552, 670
- América Latina 56n., 64n., 88, 89n., 91n., 110 y n., 111n., 124, 134n., 152n.,  
155n., 159, 160 y n., 163, 164, 165, 166n., 167, 182, 183, 185n., 193n., 202,  
208, 212n., 219, 225, 199, 300, 317, 322, 325, 359, 392n. 548n., 571, 572, 573
- amicus curiae* 209
- amparo (juicio de) 89, 97 y n., 126, 142, 146, 155n., 156, 234, 235, 236, 237, 239,  
240, 242, 244, 248n., 250, 252n., 253, 256 y n., 257ss., 260n., 262, 266, 267ss.,  
286, 300ss., 307, 308 y n., 312n., 326n., 337n., 345, 357, 364, 365, 381, 401, 404  
y n., 411n., 438, 459ss., 558, 561, 562, 569s., 581, 584, 585, 596, 602n.
- adhesivo 477n.
- casación 289, 469, 478n.
- fórmula de Otero en el 258, 259
- judicial 13, 125, 238 y n., 239 y n., 240 y n., 241 y n., 242 y n., 253n., 266n.,  
270, 299, 314, 365, 376, 377, 382, 390, 459ss., 526, 531 y n., 532
- Ley de ver Ley de Amparo
- “para efectos” 463, 477
- principio de definitividad 240n., 466n., 477
- sobreseimiento e improcedencia 225n., 245, 258, 259, 337n.
- suplencia de la deficiencia de la queja 340n., 531s.
- análisis económico del derecho 6, 7, 19, 26ss., 38ss., 43ss.
- antigüedad judicial 52, 212, 219, 280, 281, 288, 293, 294, 363, 367, 369, 370, 371,  
373, 397, 429, 430, 431, 432, 433, 444, 447, 448, 473 y n.
- antropología 5, 27, 188, 543n,
- apertura
- económica 1, 3, 11, 85, 94, 333, 516, 564
- jurídica 85, 89, 90, 91, 98n., 117, 118, 542, 554, 596, 608

- arbitraje 106, 395, 533, 537
- Argentina 133, 152 y n., 167 y n., 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175n., 179, 180, 183, 231n., 547n.
- argumentación 42n., 84, 164, 209
  - judicial 35, 190, 201, 2002, 209, 355
  - jurídica 23, 29, 45, 80, 209
- Asamblea Legislativa del Distrito Federal 601n., 605
- Asia 2, 42, 64, 107, 408n., 409n., 571
- Asociación Nacional de Abogados de Empresa (ANADE) 382n., 537
- Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) 372n., 502, 513n.
- Auditoría Superior de la Federación 141, 353n., 354
- Australia 110, 205
- Austria 483
- autonomía
  - de la profesión jurídica 218, 221, 222n., 223n., 541, 546, 549, 554, 565n.
  - del sistema jurídico 5, 26, 46n., 50n., 86, 133, 149, 207, 208, 209, 286n., 313, 341, 402
  - judicial 212, 226, 228, 229, 235, 238, 282, 329, 330n., 347, 352, 359, 376, 462, 465, 479, 480, 481, 482, 484
  - universitaria 554, 600, 604, 606
- averiguación previa ver justicia penal
  
- Baja California, Estado de 335, 346, 348n., 361
- Banco de México 139, 140, 387, 563
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 317
- Banco Mundial 84, 85, 317
- Barra Mexicana Colegio de Abogados 327, 379, 382n., 536 y n., 537
- Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México* 568, 580n.
- Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 568
- Bolivia 167 y n., 230n.
- Bosnia-Herzegovina 181, 193n.
- Brasil 55, 195, 208n., 299, 395n., 483n., 484n., 547
  - Consejo Nacional de Justicia 483n.

- Tribunal Supremo Federal 195
- Buenos Aires, ciudad de 143n., 574
- California, Alta 420
- Cámara de Diputados ver Congreso de la Unión
- cambio jurídico 3, 6, 8, 47, 58, 59, 81ss., 202, 323n., 341, 391, 401, 491, 492, 545
- Canadá 2, 6, 110, 111n., 333, 505, 564
- cárceles y reclusorios 75, 83, 88n., 89n., 125, 379, 404n., 514, 523ss., 598
- carrera judicial 10, 12, 13, 215, 219, 220 y n., 222s., 224s., 238n., 277n., 281, 282 y n., 283, 288, 289, 290, 292, 292n., 293, 295, 296, 315, 316, 324, 331, 344 y n., 346 y n., 359, 363s., 366 y n., 370, 371, 372, 373, 374, 391, 395, 415ss., 472, 473n., 585
- casación 289, 469, 477, 478 y n., 581  
ver también amparo (juicio de)
- censos nacionales de población 216n., 332, 436n., 470n., 492n., 525 y n., 574
- Centro de Estudios sobre la Enseñanza y el Aprendizaje del Derecho (CEEAD) 382, 419n., 493
- Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) 268, 482n.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) 482n., 485n., 588
- Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversión (ICSID) 77
- Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (CENEVAL) 507
- Centros de Justicia Penal Federal 441
- Chiapas, Estado de 88, 153n., 294, 335, 341, 591, 598n.
- Chihuahua, Estado de 419, 463, 517n.
- Chile 191n., 299, 547n., 548, 605, 607n.  
Partido Demócrata Cristiano 548
- China 57, 409n, 547n., 548
- ciencia jurídica 19, 27 y n., 30, 39, 44ss., 72, 343, 392n., 544, 550n., 551, 552  
sociologización de la 44
- ciencia política 5, 6, 120, 188, 300n.
- circuitos judiciales 226n, 242, 351, 361, 402, 418, 473, 476
- Ciudad de México 20n., 96n., 141, 142, 287, 339n., 403, 419, 421, 448, 450n., 475n., 476, 488, 496n., 498, 502, 503 y n., 509, 516, 524, 533, 571, 580n., 583, 586n., 599, 604

- ver también Distrito Federal
- Civil Litigation Research Project* 40
- civilización 88, 110, 120, 160n., 409
  - latinoamericana 110 y n.
  - occidental 64, 71, 110 y n.
- clientelismo judicial 222, 296, 347
- Coahuila, Estado de 211 y n., 315, 331, 361
- Coahuila-Tejas, Estado de 419
- codificación 74, 90, 115, 184, 387
- código binario ver sistemas sociales
- Código
  - de Comercio 304n.
  - de Justicia Militar 116
  - Federal de Minas 116n.
  - Civil francés (1804) 552
  - Civil para el Distrito y Territorios Federales 387, 558, 559, 601
  - Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales 145n.
  - Federal de Procedimientos Civiles 116, 478n., 532n., 588n.
  - Nacional de Procedimientos Penales 380, 532n., 587n.
- códigos 112, 117, 118, 163, 387, 410, 478n., 528, 558, 559, 587, 594, 601
  - penales 522, 559, 603
  - procesales 36n., 142, 532
- Colima, Estado de 155n., 494n.
- Colombia 152n., 181n., 225
  - Ley Estatutaria de la Rama Judicial 225n., 226n., 299, 585n.
- colonización 8, 49n., 63, 112n., 116, 605
- comercio internacional 3, 6, 37, 77, 84, 90, 97, 98, 107n., 110n., 115n., 185, 305, 332, 333, 388
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) 600
- Comisión Federal
  - de Competencia Económica (COFECE) 140
  - de Electricidad (CFE) 340n.
  - de Mejora Regulatoria (COFEMER) 594n.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos 98n., 250, 596, 599



Comisión Nacional

de (los) Derechos Humanos (CNDH) 250, 325, 436n., 520n., 563, 582n., 583n., 596s., 601n.

Consejo Consultivo 598

ver también *ombudsman*

de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos (CONATRI) 587

para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) 600n.

comisiones de derechos humanos 309, 311 y n., 343, 361, 520n., 597 y n.

*common law* ver tradición jurídica angloamericana

complejo jurídico (*legal complex*) 222n., 547s.,

comunicación 9, 21s., 23, 58, 61, 68 y n., 69 y n., 70, 72, 77, 79 y n., 80, 81, 85, 97, 116, 117, 138, 144, 175 y n., 181, 183, 190, 195, 196, 199, 203 y n., 205, 206, 208n., 209, 319 328, 329, 354, 355 379, 389, 390 y n., 397, 402, 412, 443, 454, 518, 593n., 604

comunicaciones *ex parte* ver alegato de oreja

Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe 111n.

Comunidades Europeas ver Unión Europea

confianza 12, 24, 42n., 80, 106, 107, 111n., 145, 147, 165, 190, 195, 241, 297, 299, 355, 380, 403, 404 y n., 406, 407, 467, 469, 480, 482, 483, 487, 488, 490, 497, 512, 514, 520, 529ss., 557, 558

Confederación de Colegios y Asociaciones de Abogados de México 517n.

Confederación de Trabajadores de México (CTM) 85n

conflictos sociales 41, 188, 313, 403, 420n.

Congreso Constituyente 113, 132, 152 y n., 177, 178, 183

de Querétaro 13, 93 y n., 121, 123, 124 y n., 125 y n., 126, 130, 139, 145, 146, 240n., 241, 245 y n., 253n., 425, 464, 467 y n., 486, 487n., 490

Congreso de la Unión 93, 116, 131 y n., 136n., 141, 145, 146, 150n., 157, 226n., 240, 242, 246 y n., 247n., 248, 272, 274, 275, 284, 303, 304n., 306 y n., 318, 320, 327, 329, 334, 340, 347, 351n., 353, 379n., 381n., 382, 383, 411, 425, 437, 466, 482, 485, 536, 559, 582 y n., 584n., 587n., 588, 589, 590, 592, 594, 602

Cámara de Diputados 136n., 248, 249n., 273, 274, 283 y n., 353n., 418, 584, 588n., 591, 592n., 595

Senado de la República 11, 136n., 138, 139, 244, 246n., 272, 273, 276, 283 y n., 287, 314n., 324, 326, 339n., 340n., 345, 382n., 426, 438n., 464, 479, 482n., 483, 485, 536n., 560, 582, 583 y n., 584 y n., 585, 595, 607

- Consejo de la Judicatura Federal (México) 226n., 230n., 231n., 288, 296, 315, 320, 324, 326, 329, 351 y n., 352, 353, 359, 366 y n., 367, 391, 437, 473n., 475n., 523n., 585, 586 y n.
- Consejo General
- de la Abogacía Española 537 y n.
  - de la Abogacía Mexicana 382n., 537
  - ver también abogados
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) 599 y n., 601n.
- Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México (CONAPRED) 599
- Consejos de la Judicatura/de la Magistratura 9, 211n., 216, 221ss., 273n., 315n., 325, 328, 345, 347, 352n., 358ss., 571, 585 y n., 586n., 602n., 603n.
- Constitución 90, 112, 119, 141n., 235, 252, 392, 309, 318, 324, 345, 351, 388, 396, 401, 404n., 460, 469, 479n., 484n., 485, 497, 531, 536n., 577, 585n., 587n., 594, 595m., 596 y n., 597n., 603 y n., 606, 608
- concepto y significado 24, 29, 66, 75, 75, 77n., 98, 137 y n., 148n., 155, 156n., 158ss., 165ss., 179s., 190, 197ss., 252n., 254, 340n., 365, 412 y n., 561
- comprensión política de la 83, 254s.
  - de Cádiz 113
  - de la Confederación Helvética 132n.
  - de los Estados Unidos de América 113, 130, 134n., 159, 161, 256n., 310n., 336n., 418, 541 y n.
  - eficacia y cumplimiento 123, 142, 146, 161ss., 172, 182
  - española de 1978 157n., 184n.
  - mexicana
    - de 1824 113, 238, 417, 460, 461n.
    - de 1857 2, 83, 84, 92 y n., 93 y n., 94, 95, 116, 118, 119n., 121, 122, 124 y n., 125, 139, 144, 146, 235, 252n., 304n., 306n., 422, 425ss., 460, 461n., 464ss., 556
    - de 1917 3, 9, 13, 82, 83, 84, 90, 92, 93, 94 y n., 95, 120, 124, 125 y n., 126, 129ss., 150ss., 168ss., 202n., 233, 234, 235, 237n., 241, 244, 258, 272, 306n., 387 y n., 394, 422n., 425, 464, 467, 486ss., 545, 556, 557ss., 562, 563, 579n.
  - reforma de la ver reforma constitucional
- constitucionalización 77 y n., 207, 316
- constitucionalismo 78, 84, 89n., 90, 92, 93, 126, 136n., 145, 163 y n., 164, 165, 192,

- latinoamericano 163, 164, 182, 202, 573
- popular 166
- Consulta Nacional
  - sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública ver administración de justicia, seguridad pública
  - sobre el Modelo de Procuración de Justicia ver procuración de justicia
  - sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano ver administración de justicia
- contingencia, fórmula de 34s., 87, 184
- contrato(s) 24 y n., 25, 26, 30, 36, 197, 199, 319, 557n., 568n.
- control 35, 56n., 67, 68, 96, 107n., 117, 120, 126, 141, 148 y n., 161, 162 y n., 165, 178, 201, 204, 206, 213, 214, 215, 217, 218, 221 y n., 222, 223, 224, 226 y n., 227, 2238, 2239, 230, 237, 254, 256, 268, 271, 280, 285, 286, 302, 307, 310, 312, 320, 324n., 325, 329, 332, 333, 334, 336, 351., 353, 359, 373, 377, 378, 379, 388, 389, 411, 445, 457, 472, 477, 479, 482, 485, 488, 492, 501, 518, 532, 533, 535, 536, 544n., 559n., 607
  - de convencionalidad 98, 143, 401n., 451
  - del poder 81, 162, 217, 227, 335
  - de la constitucionalidad 143, 156n., 192n., 219, 234, 235, 238, 242, 253n., 255, 257ss., 290, 299, 331, 336 y n., 337, 338n., 364, 365 y n., 401n., 451, 468, 603n.
- controversias 39, 143, 193, 196, 213, 215, 291, 334, 336n., 354, 381n., 460, 537, 588, 589
- constitucionales 142, 202n., 244, 257, 291, 312, 337n., 339, 394 y n., 582
  - electorales 329, 335
- Convención Americana sobre Derechos Humanos 489
- Corea del Sur 2, 547n., 548n.
- Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números (ICANN)
  - ver Internet
- Corpus Iuris Civilis* ver derecho romano
- corrupción 91, 96, 149, 198, 208, 219N, 325N., 326n., 353, 383, 410, 421, 445, 488, 511, 520, 528n., 533, 534
- Corte Interamericana de Derechos Humanos 85, 143, 185n., 402, 412, 489, 599 y n., 600
- cortes supremas ver tribunales supremos
- Costa Rica 133, 134n., 167 y n., 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175n., 179, 180, 183n., 299

- costos 30, 32, 33n., 41, 48, 60, 101, 260, 337n., 341, 361, 405, 484, 500, 507, 532, 544, 536
  - de transacción 24n.
  - de la justicia 40, 412, 520, 522, 523, 533, 596
- cristianismo 66
- Critical Legal Studies* 159n.
- cuestiones políticas (*political questions*) 237 y n., 238, 243, 247 y n., 249, 303, 337
- cultura 4, 42, 59, 62, 65, 66, 67, 70, 71, 73, 81, 87, 105, 106, 109, 112n., 123, 134, 166, 180, 182, 386, 410, 540, 544, 547, 555, 572
- constitucional/de la Constitución 9, 83, 129, 132, 133, 158, 162, 165ss., 183, 184, 209, 210n., 387, 391ss., 412 y n.
  - de la legalidad 83, 386, 404n., 408s.
  - judicial 12, 392ss., 449n., 565n.
  - jurídica 4, 60, 73, 88, 103n., 104, 114, 117, 118, 159, 165, 192n., 408ss., 541 y n., 544, 553, 596, 608
    - alternativa 386, 408s.
    - externa 12, 385 y n., 403ss., 412
    - interna 12, 385n., 565n.
    - local 73, 226 y n.
    - mexicana 11, 82, 88, 89, 99, 100, 179, 385ss., 403ss., 449n.
    - mundial 8, 65, 67, 70, 73, 74, 88, 89, 90, 92, 96, 97, 98, 101
  - organizacional 42n., 226
  - política 95n., 159, 165
- decisión racional 41, 42, 52
- decisiones judiciales ver sentencias y resoluciones judiciales
- defensa adecuada 497
- defensoría
  - de oficio 381, 497, 522
  - pública 361, 362, 382, 482, 497, 519ss.
- Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM 597 y n.
- democracia 2, 9, 14, 56n., 76, 120, 149, 151, 153, 165, 178, 206n., 290, 313, 317, 398, 408, 540, 541 y n., 574, 577, 595, 608
  - constitucional 183, 290

- electoral 130
- liberal 94, 334
- democratización 86, 145, 188, 189, 190, 191, 192, 208, 233, 317, 337, 437, 448, 520, 554n., 574, 593
- denegación de justicia, prohibición de 199, 216
- Departamento del Distrito Federal (DDF) ver Distrito Federal
- dependencia, teoría de la 64, 65
- derecho
  - a la información 593 y n.
  - a la protección de la salud 600
  - administrativo global 78
  - ambiental 83
  - autonomía del 5, 46n., 86, 207, 313
  - canónico 56n., 89n.
  - ciclos modernizadores del 2, 3, 8, 386, 387
  - codificación del 94, 90, 115, 184, 387
  - comparado 132n., 211, 220, 225, 342, 364, 401, 558, 567, 568, 570, 571, 572, 608
  - constitucional 75, 83, 132n., 184n., 185, 198, 207, 201, 337, 460, 548, 561n., 570, 572, 573, 602n., 608
  - económico 30n.
  - eficacia del 47, 48, 59, 73, 74, 75, 80, 98, 107, 112, 133, 142, 146, 147, 151, 153, 162, 185, 187, 260, 544
  - función(es) del 61, 73, 80, 107, 564
  - internacional 78, 402, 509, 560
    - privado 71
  - materialización del 50 y n.
  - moderno 8, 71, 106, 378, 607
  - privado 104, 107 y n., 506, 559, 566
  - público 104, 185, 301, 537, 545, 548, 550 y n., 571ss.
  - racional y calculable 11, 393n.
  - romano 89n., 549, 550, 551, 552
  - teoría del 19, 26, 27, 45, 201n.
  - tipos ideales de 393n., 399
  - y género 66, 83, 371, 373, 409n, 441, 494

derechos

fundamentales ver derechos humanos

humanos 10, 14, 34n., 51, 52, 60, 71, 72 y n., 78, 84, 85, 86, 89, 91, 95, 98, 103, 105 y n., 137n., 138 y n., 140, 143, 145, 156, 157, 158n., 166, 196, 207n. 250, 297, 307, 309, 311 y n., 343, 361, 381, 395, 401, 402, 405n., 408, 438, 449, 451, 452, 459, 460, 503n., 513 y n., 520n., 523, 532n., 541, 542, 545, 548, 554n., 558, 565, 572, 574, 578, 579, 584, 586n., 587n., 596ss.

indígenas 83, 88, 141, 410

políticos 237 y n., 248n., 308

desarrollo económico 2, 58, 64, 67, 115, 116, 408n., 555

desconfianza ver confianza

diálogo judicial/jurisprudencial 59, 72, 85, 98, 190, 191, 196, 203, 204, 206, 411

diferenciación funcional ver sociedad

Distrito Federal 115, 141, 211, 259, 275, 280n., 281, 287, 288, 289 y n., 292, 294, 308, 315, 328n., 330, 339., 345, 358, 360 y n., 361, 368, 371, 387, 390n., 400n., 407n., 423, 429, 431, 432, 446, 448, 450n., 463, 493n., 515, 584, 586n., 591n., 592n., 597n., 598n., 601 y n., 602 y n., 603

Reglamento para la Ejercicio de la Prostitución en el 308n.

ver también Ciudad de México

división de poderes 221, 255

doctorado en derecho, estudios de 450, 502, 503 y n., 504, 505, 516, 535, 571

ver también posgrado en derecho

Durango, Estado de 603

economía 4, 5, 6, 11, 19ss., 47ss., 57, 60, 63, 68, 65, 70, 75, 76, 90, 94, 202, 104, 106, 111n., 117, 141, 185, 188, 197n., 198, 313, 322, 333, 402, 562, 654

conductual 43n.

global/mundial 1, 57, 65, 77, 106, 409, 516

y derecho ver análisis económico del derecho

económica, teoría ver economía

educación 3, 21n., 63, 66, 67, 95, 137, 140, 141, 156, 227, 258, 264, 518, 555, 563, 591n.

jurídica 4, 13, 82, 85n., 89n., 323, 374, 376, 377, 382, 387, 492, 501, 506, 509, 510, 521, 535, 552, 560, 561, 565

superior 372n., 374, 450, 451, 491ss., 513n. 514, 515n., 547, 549, 605

- eficiencia 11, 20, 30, 31ss., 104, 106  
    judicial 217n., 226, 287, 315, 321n., 322, 335, 348, 356ss., 434n., 475ss.
- Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) 591
- “El Barzón” 319
- El Colegio de México 604
- elección racional 5
- elecciones y procesos electorales 2, 88, 98 y n., 113n., 139, 147 246, 247n., 248, 258, 328n., 334, 335, 342, 344, 436, 512, 574, 579, 590, 591
- élite(s) 2, 86n., 95, 145n., 160, 181n., 183, 191, 192, 195, 285, 301, 323, 336, 337, 344, 376, 386, 393, 540, 555, 565n., 580  
    jurídica(s) 323, 376, 393, 501, 503, 513, 516, 519, 548, 565, 570n.
- Encuesta Nacional  
    de Cultura Constitucional 31, 100, 167 y n., 168ss.  
    de Justicia (2015) 481n., 512, 514n., 527, 530n., 533n., 534n.  
    de Ocupación y Empleo (ENOE) 515  
    de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 525  
    sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 404n.
- encuestas de opinión 12, 99, 133, 167 y n., 168ss., 404ss., 480, 522, 524, 527, 528, 534n.
- enseñanza del derecho ver educación jurídica
- entidades federativas (México) ver estados (México)
- equidad ver justicia
- escasez 34, 35, 217, 321, 419
- escuela judicial 451, 47, 486  
    ver también formación y capacitación judiciales
- Escuela Libre de Derecho (México) 509, 544n.
- Escuela Nacional de Jurisprudencia de la UNAM 542, 544n., 561n., 566, 570  
    ver también Facultad de Derecho de la UNAM
- escuelas y facultades de derecho 6, 48, 85, 362, 371, 378, 379, 382, 448 y n., 489, 492, 493, 494, 496 y ., 500, 501, 505, 507, 509, 501, 513, 521, 548, 549, 552, 565  
    públicas 294 n., 295, 497, 498  
    privadas 294, 372 y n., 378, 497, 498, 499  
    rankings 509  
    ver también educación jurídica

- España 88, 122n., 155n., 195, 211, 219n., 224 y n., 395n., 398, 478n., 505, 547n., 555, 566n., 585n.
- Consejo General del Poder Judicial 212n., 221n., 585n.
- Guerra Civil 566
- Tribunal Constitucional 195, 395n.
- especialidad en derecho, estudios de ver posgrado en derecho
- especialización 41, 229, 315, 456, 482, 502, 505
- de la formación judicial 450n., 451, 502
- de los tribunales 207, 316, 342, 364, 380, 391, 449, 450
- Estado(s) 1, 3, 13, 14, 37, 49 y n., 50, 53n., 54 y n., 55n., 56 y n., 57, 58, 61ss., 81, 84, 86, 91, 92, 93, 94 y n., 95, 98 y n., 101, 104, 105, 109, 111n., 121, 127, 137, 144, 148, 150n., 151, 152n., 155, 156 y n., 184, 189n., 193, 194, 198, 215n., 217, 226, 228, 243, 250, 252n., 255, 258, 263, 306, 311, 321, 332, 401, 457, 489, 532, 537, 539n., 540, 541, 544, 546, 547, 550, 553, 556n., 563, 564, 576, 578n., 585, 593n., 596n., 604, 606, 608
- constitucional/democrático 55n., 78n., 191, 373, 408
- de derecho 4, 6, 57, 59, 60, 73, 85, 86, 95, 101n., 104, 107, 127, 143, 182n., 189n., 306, 312, 313 y n., 317, 318, 322, 323, 327n., 336, 375, 378, 383, 385, 386, 391, 392, 407, 408ss., 437, 479, 491, 518, 520, 542n., 549, 564 y n., 607
- nacional 57, 59, 60, 61ss., 81, 88, 91, 92, 98, 101, 105, 106, 540
- estados (México) 88, 116, 122, 126, 131, 136n., 137, 142, 153n., 211 y n., 238, 239 y n., 241, 246, 247n., 282, 286, 294 y n., 306, 307, 315, 324, 329, 330, 331, 335, 345 y n., 346n., 349, 350n., 358, 359 y n., 361, 362, 374, 377, 387, 418, 419, 420, 423, 424, 425, 460, 461 y n., 465, 466 y n., 467, 469, 481, 486, 487, 488, 493, 496, 506, 517n., 563, 569, 602n., 603
- Estados Unidos de América 2, 6, 38, 39, 40n., 48 y n., 56n., 93, 96, 103n., 110 y n., 113, 120n., 124n., 130, 134n., 159 y n., 161, 163n., 166, 194n., 204n., 205, 219, 222n., 223n., 224, 237n., 254, 272, 300 y n., 302, 317, 327n., 333, 335, 336n., 339n., 345, 351n., 377, 411n., 418, 426, 489, 505 y n., 516n., 541 y n., 547n., 548 y n., 555, 564
- Constitución Federal de los ver Constitución Federal de los Estados Unidos de América
- Suprema Corte de los 205, 237 y n., 244, 256n., 260n., 300n., 302, 310n.
- Estonia 192
- estudios socio-jurídicos ver sociología del derecho
- etnografía 188
- Europa 2, 64, 110n., 219, 386, 505, 540, 549, 550



- expectativas 51, 52, 70, 79, 81, 87, 95, 102, 133, 166n., 192, 205 207, 226, 297, 313, 318, 329, 334, 341, 363, 376, 380, 383, 388, 392, 426, 453, 525, 526, 534, 564, 589
- cognitivas 60, 101, 102, 103
- normativas 60, 80, 101, 102, 103 y n., 104, 105, 117 y n.
- Facultad de Derecho de la UNAM 294, 326, 494, 495n., 496, 497, 500n., 502, 505, 544n., 569 y n., 570, 572, 590 y n.
- Federación Rusa ver Rusia
- federalismo 137n., 159, 234, 246, 462, 541, 574
- judicial 462
- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE) 593n.
- Fiscalía General de la República 140, 381 y n., 589
- ver también Procuraduría General de la República
- Fondo Monetario Internacional (FMI) 84
- formación y capacitación judiciales 374, 376, 381, 451
- formalismo jurídico 44, 103n., 159, 337, 365
- Francia 56n., 155n., 212n., 219n., 224n., 398, 505, 552, 555
- garantías individuales ver derechos humanos
- galantismo 12, 137n, 309, 400, 401, 412
- generaciones 6, 495, 545, 608
- teoría de las 575ss.
- género, igualdad de ver mujeres
- globalización 8, 37, 54, 55n., 56n., 57, 58 y n., 61ss., 67n., 68, 69, 70, 76, 87, 104, 409n., 546, 580
- ver también sociedad mundial
- glosadores y posglosadores, escuelas de los ver derecho romano
- gobernanza 3, 53ss., 101, 104, 107, 486
- Grupo Oaxaca ver transparencia
- Guadalajara, ciudad de (México) 324n., 325, 417, 506, 515n. 522
- Guanajuato, Estado de 246, 247n., 250, 251, 294, 346, 506, 603
- Guerra

- de Independencia 12, 179, 540n.
- de los Cristeros 93, 94n.
- de Reforma 92, 422
- Fría 130
- Guerrero, Estado de 88, 250, 361, 597n., 603 y n
  
- hiperreformismo constitucional 131
  - ver también reforma constitucional
- historia 10, 63, 64n, 71, 85n, 89, 92, 94, 109, 110n., 111, 119, 123, 142, 160, 188, 235, 240n., 252n., 324n., 340n., 386, 415, 460, 464, 467n., 540, 563n., 544, 549, 550, 551, 552, 553, 558, 570, 572, 575, 596
  - del derecho 89, 113, 543, 551
- Hong Kong 547n., 548
  
- ideología 1, 114, 119, 120, 191, 193n., 220, 286, 544, 558
  - jurídica 29, 50, 58n., 184, 190, 196, 223, 392, 400, 541, 542, 554
- Iglesia Católica 56n., 71, 92, 93, 94, 05, 121, 406, 541
- iglesias 94, 137, 146, 156, 563, 564
- Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México (INCAM) 382n., 537
- inamovilidad judicial 272, 273, 274n., 275n., 276, 277, 291, 315, 424 y n., 426
- incompetencia de origen, tesis de la 236, 237, 238, 245
- independencia judicial 11, 12, 126, 133, 192n., 193n., 208, 211n., 212, 213, 214, 216, 221n., 222, 223, 228, 229, 230, 243, 244, 246, 261, 271, 272, 273 y n., 296, 297, 298, 300 y n., 301ss., 308n., 310 y n., 313, 315, 318, 322, 335, 336 y n., 343ss., 352, 353, 359, 360, 365, 373, 397, 398, 406, 415, 416, 424 y n., 436, 437, 443, 454, 457, 461, 479, 480, 481, 482, 488, 546
- India 134n., 483
- indígenas
  - derechos ver derechos indígenas
  - pueblos 43n, 91, 126, 141, 408, 409, 555, 600, 601n.
  - ver también derechos indígenas
- Inglaterra 551, 552
- Instituto “Belisario Domínguez” (Senado de la República) 595, 607

- Instituto de Derecho Comparado de México 545, 566ss.  
ver también Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
- Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) 605n.
- Instituto de Investigaciones  
Jurídicas de la UNAM 9, 14, 15, 83n., 167n., 185n., 187n., 277n., 326, 342s.,  
390s., 539ss., 578ss.  
Sociales de la UNAM 167n.
- Instituto de Especialización Judicial (SCJN) ver Instituto de la Judicatura Federal
- Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal 586n.
- Instituto de la Judicatura Federal (IJF) 372n., 373, 438, 451, 586
- Instituto Federal  
de Acceso a la Información (IFAI) 594  
de Defensoría Pública (IFDP) 362, 523n., 586 y n.  
e Expertos de Concursos Mercantiles (IFECOM) 353  
de Telecomunicaciones (IFT) 139, 140  
Electoral (IFE) ver Instituto Nacional Electoral (INE)
- Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional (IIDC) 185n., 574
- Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional 185n.
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) 387
- Instituto Nacional  
de Estadística y Geografía (INEGI) 140, 510, 515 563  
de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) 140, 595  
Electoral (INE) 167n., 483 y n., 563, 590ss.  
Indigenista 600n.  
para la Evaluación de la Educación (INEE) 140
- Instituto Politécnico Nacional (IPN) 451
- Instituto Tecnológico  
Autónomo de México (ITAM) 583n., 597n.  
y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) 509
- intelectuales 233, 543n., 544n., 555, 604 y n, 605 y n.
- Internet 6, 76, 77, 390 y n., 475n.
- interpretación

ÍNDICE DE MATERIAS

695

- constitucional 137n., 143 y n., 149, 150, 161, 162, 163n., 166, 167, 2002, 234, 236, 238, 242, 251, 252ss., 286, 312n., 314, 320, 340n., 345n., 365, 461, 465, 584
- jurídica/judicial 49 y n., 52, 86, 89n., 98, 143, 159, 185, 201, 202, 209, 274, 292, 298 y n., 306 y n., 312, 330, 337n., 342, 365, 388, 394, 400, 401, 410, 412, 454, 558, 560
- ver también Constitución
- Italia 75, 211, 212n., 219, 220, 223n., 224 y n., 398, 505, 547n., 548n., 550
  - Consejo Superior de la Magistratura 212n., 221n., 223
  - Associazione Nazionale Magistrati* (ANM) 224
  
- Jalisco, Estado de 294, 324n., 346, 348n., 419, 516, 517n.
- Japón 2, 118, 547n.
- judicial review* ver control de la constitucionalidad
- judicialización
  - de la política 192s., 207n., 213, 326, 391
  - de los conflictos electorales 86 y n., 98n., 316, 342
- jueces y magistrados 11, 13, 31n., 72, 73, 126, 143, 159, 167, 189, 194, 203, 209, 210, 211n., 212, 213, 215, 216, 217, 219 y n., 220, 221 y n., 222 y n., 223 y n., 224, 225, 226, 227, 229, 230 y n., 238, 242, 246, 247, 253, 263, 272 y n., 273, 275, 282, 282 y n., 286j5n., 288, 289, 290n., 291ss., 297, 299, 301, 308n., 310n., 319, 320, 321, 322, 323, 325n., 327, 328, 337n., 339n., 342, 343, 344, 346, 327, 348, 350 351 y n., 352 y n., 353, 355, 359n., 360, 362, 363ss., 376, 378, 380, 385ss., 415ss., 439ss., 460, 462, 467, 472, 473, y n., 480s., 485, 488, 501, 511s., 514n., 516n., 520, 5210, 528n., 530, 531s., 533, 534n., 535, 546, 547, 550, 551, 553, 560, 564, 565n., 579, 599
- asociaciones de 224, 398
- constitucionales 190, 192n., 193 y n., 194, 195, 196, 208, 209, 210, 286, 290 y n.
  - formación y capacitación ver formación y capacitación judiciales, escuelas judiciales
  - inamovilidad ver inamovilidad judicial
- responsabilidad y disciplina de los 199, 213, 214, 217, 271, 272, 273, 291, 295, 373, 397, 401, 426 y n., 427n., 441, 530n.
- salarios y remuneración de 264n., 350, 354, 374 y n., 375, 400, 420, 422, 427n.
  - ver también tribunales
- juegos, teoría de 338

juicio

de amparo ver amparo (juicio de)  
político 257, 319, 351n.

juicios

mercantiles 334, 360, 381, 461 y n.  
orales 391, 401, 482n., 504, 510, 513n., 520, 521, 527, 529, 531, 535, 587n.

Juntas de Conciliación y Arbitraje 139, 243, 381, 589

jurisdicción/justicia constitucional 9, 24, 90, 133, 145, 188, 189, 190, 191, 192 y n., 193, 196, 205, 206, 217, 219 y n., 256, 290, 297n., 208, 209, 210, 291, 331, 394n., 571, 581

ver también tribunales constitucionales

juristas 6, 7, 29, 30n., 36n., 47, 48, 51n., 55, 166, 167, 188, 223n., 230n., 290, 327, 328, 355, 370, 419, 518, 539n., 541, 543, 544n., 545, 560, 561, 568n., 570, 572, 583, 607n.

académicos 343n., 519, 539ss.

mexicanos 118, 124, 125, 235, 254, 355, 558, 561, 569, 570, 572, 574, 581n., 596

justicia

acceso a la ver acceso a la justicia

administración/impartición de 37, 107n., 239, 247, 287, 273, 315, 216, 318, 319, 321, 325, 328n., 385, 403, 417, 433n., 464, 466, 481, 485, 486, 490, 492, 505, 511ss., 579, 583, 585, 589

alternativa ver resolución alternativa de conflictos

confianza en la ver confianza

constitucional ver jurisdicción/justicia constitucional

cotidiana 381 y n, 485 y n., 588

electoral 14, 247

formal 12, 336, 337, 397

laboral 139, 381, 382, 589

material 386, 397, 449n.

penal 4, 38, 116, 143n., 324n., 325, 380, 381n., 391, 401, 438, 439, 440, 441 y n., 497, 514, 520, 521 y n., 522, 523, 527, 528n., 529, 534, 585, 586 y n., 587 y n.

por mano propia 99, 407

procesal 32n.

Latinoamérica ver América Latina

*Law and Economics* ver análisis económico del derecho

*Law and Society* ver sociología del derecho

legalismo ver formalismo jurídico

legitimidad 14, 32n., 33 y n., 50, 58n., 59, 66, 67, 70, 71, 72, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 91, 94, 96n, 98, 101, 107, 133, 147, 148, 165, 182, 190, 194, 195, 199, 205, 206, 209, 218, 236, 252, 316, 335, 335, 336, 337, 338, 375, 389, 480, 487, 544, 554n., 562, 577, 579, 580, 592, 595, 607

revolucionaria 59, 85, 375, 558

*legum magister* (LLM) 505n.

*lex*

*digitalis* 76

*mercatoria* 76

ley 31, 71, 74, 75, 80, 91n., 95n., 97, 98, 99, 100, 101, 112 y n., 114, 117, 119, 120, 122, 127, 145, 152n., 157, 159, 160, 165, 166n., 179, 180, 198, 219, 225n., 227, 236, 238, 240n., 242, 245, 252, 253, 254, 256n., 259, 260 y n., 302, 304, 310, 313, 340n., 342, 366, 372, 387, 388, 390n., 392, 394, 399, 400, 404, 405, 407, 415, 428, 432, 435, 438, 443, 444, 456n., 460, 464, 466n., 484, 485, 519, 531, 531, 4537n., 589, 568, 595, 603n

fetichismo de la 153

que instituye/que regula 92n., 112, 114, 118, 123, 126, 127, 147

Ley

Agraria 123

de Amparo 116, 238n., 258, 259n., 303, 320 y n., 382, 395, 411 y n., 460, 531n., 532n., 583

de Concursos Mercantiles 353

de Procedimiento Administrativo para el Distrito Federal (proyecto) 602

del Servicio Público de Energía Eléctrica, Reglamento de la 340

Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental 354 y n., 593 y n.

Federal del Trabajo 274, 600n., 606n.

Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación 601

General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 382

General de Víctimas 600

General de la Abogacía Mexicana (proyecto) 382n., 536n.

- General para el Ejercicio Profesional Sujeto a Colegiación y Certificación Obligatorias (proyecto) 382, 482n., 536n.
- Nacional de Ejecución Penal 381n.
- Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal 380n.
- Nacional del Sistema Nacional de Justicia Penal para Adolescentes 381n.
- Orgánica de la Fiscalía General de la República 381n., 589
- Orgánica de la UNAM 131, 567, 569n., 605n.
- Orgánica del Poder Judicial de la Federación 226n, 266, 275n., 291n., 303, 351n., 352, 372n., 427n., 433 y n., 434, 438n.
- Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 202n.
- Ley Fundamental ver Constitución
- Ley Suprema ver Constitución
- leyes VIII, 3, 75, 82, 90, 92, 95n., 109, 11, 112, 113, 114, 115, 116n., 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 131, 141 y n., 146, 147, 148n., 150n., 255, 157, 165, 168, 169, 170, 171, 180, 183, 187, 188, 192n., 202, 208, 211n., 235, 258, 259, 274, 287, 298, 303, 310, 313n., 315, 336 y n., 337, 342, 355, 364, 365, 383, 387, 388, 393n., 394, 401, 404, 405n., 418 y n., 419, 426n., 437, 449n., 459, 460, 478, 518, 519, 531n., 540, 541 y n., 556, 557, 559 y n., 560, 562, 564, 569, 584, 588n., 594 y n., 601, 602, 603
- de profesiones 259, 296, 517
- electorales 248, 329, 336
- militares 116
- orgánicas/constitucionales 125, 154, 155 y n., 156
- porfiristas 116, 118
- Leyes de Reforma 386
- liberalismo político 222n., 541, 542 y n., 545, 546ss., 554
- liberalización económica 11, 77, 107n., 233, 317, 318n., 333, 341
- Libro Blanco de la Reforma Judicial* (2006) 411
- libros y manuales jurídicos ver ciencia jurídica
- licenciatura y posgrado en derecho ver educación jurídica, posgrado en derecho
- litigio judicial 38, 240n., 340n., 446n., 517, 532 y n.
- litigiosidad, tasa de 264, 267, 268, 403
- Louisiana, Constitución del Estado de 134n.

- maestría en derecho, estudios de ver posgrado en derecho
- magistrados y jueces federales ver jueces y magistrados
- marxismo 189, 605
- mecanismo reflexivo 214, 227s.
- medios
  - de comunicación 77, 81, 175 y n., 181, 183, 195, 328, 329, 354, 355, 379, 389, 390, 397, 518, 593n., 604
  - de resolución alternativa de conflictos ver resolución alternativa de conflictos (RAC)
  - simbólicos generalizados de comunicación 68n., 69 y n.
- México 1, 2, 7, 9, 12, 13, 16, 31, 58, 59, 60, 78, 80n., 81ss., 103n., 107 y n., 109, 110 y n., 111 y n., 112 y n., 113, 115, 120, 124, 125n., 126, 127, 130, 131, 132, 133, 134n., 142, 144ss., 167 y n., 168ss., 192n., 195n., 205n., 208, 211, 225 y n., 230n., 242n., 244, 247, 254, 256, 290, 299, 300, 301, 032, 306, 317ss., 385, 388, 402, 403, 407, 408ss., 416ss., 478, 484n., 485, 491ss., 511, 514, 516, 517, 528, 520, 521, 534, 537, 540, 542, 545, 546, 553, 555n., 561 y n., 562, 564, 566n., 567, 568, 569, 574, 576, 579, 581, 596, 599 y n., 604, 607 y n., 608
  - ciudad de ver Ciudad de México
  - Estado de 498, 500, 515, 516, 517n.
- Michoacán, Estado de 294, 419
- Ministerio/Secretaría de Justicia 221, 225, 359, 421, 426
- Ministerio Público 82, 215, 258, 394, 309, 391, 400, 418n., 502, 516n., 520, 521, 522, 524, 525, 527, 528 y n., 529 y n., 533, 534 y n., 535, 586n., 587n.
  - de la Federación 116, 140, 427n., 429
- modelo/sistema/proceso penal acusatorio 85, 137n., 380, 513 y n., 520, 521, 525, 527, 535, 587, 589
- modelos 39, 41, 42, 61, 74, 110, 111, 112n., 117, 118, 144, 185, 194, 204, 226n., 230, 300, 373, 377, 378, 388, 397, 398, 400n., 410, 417, 506, 565, 571, 579, 580
  - constitucionales 132, 133, 144, 158ss., 563
  - de Estado 84, 144s.
- modernidad 114, 123, 124, 160 y n., 386, 403, 540 y n., 564
- modernización 85, 94, 95, 114, 118, 157, 317, 318, 337, 3383, 386, 402, 453, 475, 485, 509, 542, 562, 564
  - económica 387
  - jurídica 136, 314, 343, 386ss., 403, 413, 491, 501, 542, 551, 553, 558, 562ss., 596
  - teoría de la 65s., 332



- Monterrey, ciudad de 522
- Morelos, Estado de 236, 346, 527, 603 y n.
- Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) 383
- movimientos sociales y políticos 62, 77, 88, 89, 94n., 96, 166, 253, 383, 576, 577, 599, 605, 606
- mujeres 174, 194n., 281, 288, 289n., 294, 295, 368, 371, 429, 430, 431, 432, 439s., 441 y n., 446, 448, 455, 456n., 493, 494 y n., 496, 498, 500n., 503, 515, 516, 577n., 599, 600n.
- ver también derecho y género
- mundialización ver globalización, sociedad mundial
- nacionalidad 121, 122 y n., 182n., 443, 541, 556n., 557, 569n.
- nacionalismo 90, 555s.
- jurídico 90 y n., 545, 554, 555ss., 566, 569, 596
- Naciones Unidas, Organización de las (ONU) 352, 548, 599n., 600
- Subcomisión de Derechos Humanos 599
- narcotráfico 408 y n., 409, 410, 522n.
- Nayarit, Estado de 403
- neoinstitucionalismo económico 41, 49
- neoliberalismo 1, 37, 115
- normas jurídicas 44n., 50, 74, 99, 194, 392n, 393, 403
- notarios públicos 56n., 229, 289 y n. 516n., 535, 564
- Nueva España 553
- Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano (NCLA) 163, 164, 182
- Nuevo León, Estado de 419, 515n.
- Nuevo México 420
- Oaxaca, Estado de 88, 603
- observación 20, 22ss., 27, 28, 29 y n., 30 y n., 33, 35, 37n., 40, 43, 44, 45, 52, 59, 99, 163n., 511, 561
- Ombudsman* 90, 145, 571, 596, 597 y n.
- ver también comisiones de derechos humanos
- opinión pública 23, 77n., 183, 199, 286, 311, 319, 325, 354, 389n., 529, 598

- orden jurídico ver derecho
- organismos constitucionales autónomos 136, 139, 140, 457, 563
- organización judicial 203, 204, 205, 215, 216, 217, 221n., 227ss., 377, 483ss.
- Organización de Estados Americanos (OEA) 599
- Organización Mundial de Comercio (OMC) 77
- organizacionales, estudios 5, 8, 40, 230, 544n.
- organizaciones 5, 42, 70, 77, 199, 200, 205, 214ss., 223n., 228, 248, 327n., 511, 517, 519, 536, 548, 564, 576, 587n., 600
  - no gubernamentales (ONG) 54n., 66, 77, 326, 520, 532n., 553
  - de la sociedad civil ver organizaciones no gubernamentales (ONG)
  - profesionales 214ss., 229, 517, 542n.
  - sociología de las 5, 188
  
- Panamá 134n.
- Partido
  - Acción Nacional (PAN) 182n., 250, 324, 436
  - Comunista Mexicano (PCM) 605
  - de la Revolución Democrática (PRD) 319, 324, 341
  - de la Revolución Mexicana (PRM) 250
  - Democrático Mexicano 248
  - Nacional Constitucionalista 248
  - Nacional Revolucionario 274
  - Revolucionario Institucional (PRI) 295, 296, 324 y n., 325, 334, 335, 340n., 341, 425, 604, 606
- partidos políticos 1, 86n., 92, 131, 136n., 139, 145n., 147., 158, 164n., 165, 178, 183, 193n., 199, 257, 285n., 286, 296, 306, 325,334, 335, 336n., 338, 340, 346, 354n., 379, 382n., 394, 405n., 411n., 480, 536n., 548, 559 y n., 573, 574, 587n., 590,591, 592, 594, 595, 608
- pasantías y pasantes en derecho 496, 497, 507
- patriotismo constitucional 182 y n.
- Perú 108, 212n., 585n.
  - Consejo Nacional de la Magistratura 212n., 230n.
  - Junta Nacional de Justicia 212n.
- petróleo 333, 557

- Plan de Tuxtepec 423, 424
- Plan Nacional de Desarrollo 313n., 375, 564n., 596n.
- pluralismo jurídico 57 y n., 88n.
- Poder Ejecutivo 93, 136, 221, 225, 242, 245, 272, 285, 296, 298, 300, 304, 309, 310n., 330n., 347, 426, 457n., 479, 563, 573, 593, 595
- Poder Judicial 4, 7, 12, 13, 98n., 139, 140, 149, 156, 201, 211n., 216, 221n., 225, 229, 233ss., 317, 318, 322, 335, 346, 347 y n., 348, 349, 351, 353, 354, 355, 358, 359, 363, 373, 374, 377, 379, 385ss., 415ss., 460, 484 y n., 573n., 569n., 580, 602n.
- de la Federación 10, 12, 13, 98n., 139, 140, 149, 220n., 233ss., 318, 320, 321, 324, 325 y n., 326 y n., 328 y n., 329, 330 y n., 342, 344, 346n., 348, 349, 350, 352, 353, 354n., 356, 358, 359, 361, 364, 365, 366, 368, 370ss., 380, 381, 390 y n., 391, 396, 397 y n., 410, 415ss., 459ss., 571, 581, 582, 585, 592
- Canal Judicial del 390n.
- cargas de trabajo 10, 239, 259, 261, 264, 266, 267, 268, 269ss., 337n., 356, 357, 365, 376, 420, 421, 450, 465, 470, 471, 472, 477
- ver también rezago judicial
- gobierno y administración del 225, 227, 228, 303n., 314, 315 y n., 324, 325n., 342, 358, 437, 455, 483n., 585
- Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito 240, 261, 264, 266, 267, 268, 269, 271, 337n., 356, 357, 358, 361, 423, 429, 424, 425, 438, 441, 450n., 466, 472
- Ley Orgánica del ver Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
- Tribunal Electoral del ver Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- presupuesto ver presupuesto judicial
- Poder Legislativo 136, 190, 245, 247, 259, 298, 304n., 310, 346, 347, 348n., 381, 411, 479, 563, 573n.,
- Poderes Judiciales locales ver Poder Judicial
- Policía Judicial 309, 328, 586n.
- política jurídica 6, 7, 8, 29, 46n., 47 y n., 49, 52, 187, 212, 518, 545, 576, 604ss.
- políticas públicas 1, 6, 27, 142, 145, 148, 149, 192, 194, 286
- Porfiriato 2, 84, 110n., 115ss., 118, 124, 126, 127, 236n., 420n.
- Portugal 212n.
- posgrado en derecho 281, 288, 293, 274, 450, 451, 492, 501ss., 513, 521, 535, 569n.
- ver también educación jurídica

- precedentes judiciales 196, 202, 203 y n., 204 y n.
- precios 22, 23, 32n., 43, 96
- Presidencia de la República 1, 3, 131n., 273, 275, 283, 334, 336, 383, 388, 389, 394, 426
- ver también Poder Ejecutivo
- presidencialismo 10, 83, 84, 85, 90, 93, 131n., 192n., 238, 243, 247, 253n., 255, 257, 310, 314n., 360n., 559 y n., 573, 579, 604
- presunción de inocencia 528
- presupuesto judicial 263, 320, 321, 347, 348, 349
- prisiones ver cárceles y reclusorios
- proceso penal ver justicia penal
- procuración de justicia 324, 508, 589
- Procuraduría
- de Pobres de San Luis Potosí (1847) 597n.
  - de Protección Ciudadana (Aguascalientes) 597n.
- Procuraduría Federal del Consumidor 361n.
- Procuraduría General de la República 248, 283, 381, 581, 584, 586, 587n., 589
- Procuraduría Social del Distrito Federal 597n.
- Procuradurías de Justicia 283, 350, 502
- profesión jurídica 4, 13, 14, 72, 82, 85 y n., 199n., 212, 216, 219, 221, 222 y n., 230, 231, 315, 320, 323, 327n., 329, 376, 377, 378, 379, 381, 382, 393, 479, 489, 507, 512, 513, 514, 518, 519, 521, 534, 535, 537, 546ss., 565
- profesiones 5, 188, 218, 222n., 223n., 230, 259n., 496, 515, 517, 546ss.
- profesores de derecho ver juristas académicos
- propiedad 3, 24 y n., 25, 26, 30, 36, 48 y n., 69n., 114, 120, 121, 197, 300, 556, 557
- agraria 126, 137, 141, 144, 146, 156, 303, 563
- protección
- del ambiente 388
  - del consumidor 361n., 388, 533
- psicología 5, 40, 188, 494 y n.
- cognitiva 43 y n.
- Puebla, Estado de 400, 419, 497, 515n.

Quintana Roo, Estado de 603

racionalidad 1, 58n., 66, 71, 76, 184n., 322, 390n., 313 y n., 554

    económica 40, 42, 43, 52

    jurídica 46n.

racionalización 32, 40n., 57, 95, 104, 106, 316, 359, 579

realismo jurídico 44, 159n.

Red Nacional a Favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso Legal ver juicios  
    orales

redundancia informacional 35, 201, 203 y n.

reforma

    agraria 137, 258, 302, 563

    constitucional 9, 10, 84, 85, 86, 91, 94, 130n., 131n., 132, 133, 134n., 136n.,  
    138 y n., 141, 142, 145n., 150n., 151, 152n., 154, 155, 156n., 157 y n., 158, 165,  
    173, 180, 183, 211 y n., 212n., 226n., 230n., 250, 256, 257n., 258, 262, 266n.,  
    274, 275, 276, 277, 278, 285n., 287, 306, 312, 318, 320, 329, 330, 340, 345,  
    381n., 382n., 389n., 411n., 417, 424n., 427, 434, 436n., 437, 451, 468, 473,  
    478, 482, 482 y n., 485, 497, 559n., 582n., 585, 586, 587n. 588 y n., 589, 592,  
    594 y n., 595, 600, 601, 603n, 606

    judicial 11, 12, 273n., 287, 296, 317ss., 390, 391, 394, 411, 429, 482, 483, 511,  
    535, 574, 582, 585, 588

Reforma Política de 1977 248, 562, 589, 593

reformas borbónicas 89, 90n., 109

remisión del expediente (*Aktenversendung*) 552

República Restaurada 236

resolución alternativa de conflictos (RAC) 360ss., 376, 380, 588

Revolución

    Francesa 36, 219, 552

    Mexicana 59, 83, 85, 90, 93, 109, 110n., 111n., 115, 116, 124, 127, 137, 146,  
    244, 274, 555 y n., 556, 563, 565n., 605

    papal 56n.

rezago judicial 11, 228, 234, 239, 240, 259, 260ss., 273, 303, 313, 326 y n., 337n.,  
    356, 391, 462, 464, 465, 466, 468 y n., 471, 477, 481, 588

Rusia 110

Secretaría

de Educación Pública 515

de Gobernación 355, 589, 597

de Hacienda y Crédito Público 264

Secretaría de Justicia ver Ministerio/Secretaría de Justicia

de Relaciones Exteriores 556n., 596

Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC) 587n.

secularización 66, 71

Segunda Guerra Mundial 64, 130, 182n, 332, 570n.

Segundo Imperio 422, 423

seguridad 114, 120, 488

jurídica 35, 50n., 58n., 74, 104, 106, 107n.

pública 83, 98, 99, 136, 250, 324 y n., 325, 335, 350, 383, 556n.

selectividad 68, 444 y n., 455, 477ss.

*Semanario Judicial de la Federación* 244, 298n., 301, 303, 305

Senado de la República ver Congreso de la Unión

sentencias y resoluciones judiciales 13, 59, 125, 193n., 195, 196, 201, 209, 238, 241, 242n., 260 y n., 270, 301 y n., 339, 354, 355, 364, 365, 376, 390, 400, 407, 412, 443, 452, 454, 460n., 461n., 462, 463, 467, 468, 469, 472, 474n., 475n., 477, 478, 482, 486, 487, 488, 489, 587n.

servicio profesional de carrera 12, 457

ver también carrera judicial

Sinaloa, Estado de 211 y n., 315 y n., 346, 361, 515n., 585, 598n., 603 y n.

sindicalismo

oficial 85n., 605

universitario 606n.

sistema

científico 21, 23, 26, 27, 28, 29, 45, 57, 70

de justicia 4, 38, 140, 234n., 324 y n., 325, 333, 335, 401, 404, 411 y n., 412n., 419, 438, 439, 440, 441, 490, 497, 503, 511, 514, 519ss., 586, 587n.

económico 5, 21 y n., 23, 24, 25, 26, 27, 34, 35, 57, 70, 197, 200, 227, 564

internacional 64s., 67 y n.

judicial 72n., 190, 2002, 201, 202, 203, 206, 214, 326n., 322, 329, 332, 342, 378, 402n., 418, 423, 457, 486, 533

- jurídico VIII, 5, 6, 9, 21 y n., 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 34, 35, 45, 50n., 54n., 56, 57, 70, 71 y n., 74, 75, 76, 78, 86n., 107, 148n., 149, 162n., 184, 185, 188, 189 y n., 190, 197 y n., 198, 199, 200, 201, 204, 206, 207, 208 y n., 209, 217, 234, 259n., 286n., 313 y n., 318, 322, 323, 328n., 332, 341, 343, 378, 388, 392n., 393, 400, 403, 409 y n., 509, 513, 514, 516, 520, 529, 535, 550, 554, 571, 579
- mundo 63n., 64, 65
- político 5, 9, 21 y n., 24, 29, 29, 50, 56, 57, 70 y n., 74, 75, 86, 148n., 149, 189 y n., 190, 197, 198, 199, 200, 201, 207 y n., 208, 234, 251n., 2545, 257, 272, 277, 286n., 291, 334, 341, 398, 547, 554n., 559, 562, 564, 579
- religioso 21, 22
- Sistema Nacional
- Anticorrupción 382
  - de Información Estadística y Geográfica 136
  - de Impartición de Justicia (proyecto) 485, 589
  - de Seguridad Pública 136, 350
- sistemas sociales 5, 8, 19ss., 30, 33, 45, 51, 57, 60, 63, 68, 70, 76, 87, 197 y n., 199, 200
- sociedad 1, 2, 3, 4, 11, 21n., 24, 30, 32, 37, 44n., 46, 49 y n., 50, 51, 53n., 54n., 56, 58, 60, 61, 63, 65, 67, 68 y n., 69n., 72, 74, 75, 79, 87, 94n., 95, 96, 99, 100, 102, 111, 112 y n., 114, 118, 119, 126, 132, 148, 151, 153, 160, 162, 165, 166 y n., 167, 168, 169, 170, 181, 182 y n., 184, 189, 194, 197n., 205, 206, 209, 210, 213, 214, 227, 228, 229, 271, 318, 322, 325, 332, 374, 377, 380, 381, 390, 393n., 397, 408n., 411 y n., 418n., 453, 491, 519, 520 529, 534, 535, 541, 543, 544 y n., 546, 550, 565, 593n.
- abierta de los intérpretes constitucionales 166, 179, 181, 210n.
- civil 54n., 316, 390n., 395, 520, 532n., 541, 546, 547, 587n., 593
- ver también organizaciones no gubernamentales (ONG)
- del conocimiento/de la información 79
- del riesgo 55n.
- diferenciación funcional de la 5, 8, 20ss., 28, 57, 58, 68, 69 y n., 70, 71n., 87, 94, 133, 148n., 149, 190, 197, 207, 208, 209
- mexicana 3, 55, 86, 94, 95, 101, 104, 113, 114, 125, 144, 150, 247, 254, 323, 329, 331, 332, 363, 380, 383, 500, 520, 554n., 593
- moderna 5, 20ss., 33n., 37n., 38, 52, 55, 58n., 64, 80, 103, 197, 216, 404, 540
- mundial/global 3, 5, 8, 21, 53ss., 97, 101, 102, 103, 104, 105, 106n., 107
- red 61n.

- sociología 19ss., 55, 56, 58, 187, 188, 543 y n., 580
  - del conocimiento 79
  - de las organizaciones ver organizaciones, sociología de las
  - de las profesiones 5, 188, 230,
  - del derecho 5, 6, 7, 9, 19 y n., 26ss., 38ss., 44, 53ss., 187ss.,
    - jurídica ver sociología del derecho
    - política 69, 188
  - sociological jurisprudence* ver sociología del derecho
  - socialismo real 3, 37n.
  - Sonora, Estado de 517n., 585
  - soporte y regulación ver derecho, función(es) del
  - stare decisis* ver precedentes judiciales
  - Sudáfrica 191n., 192n.
  - Suiza 132n.
  - Suprema Corte de Justicia de la Nación 4, 9, 10, 13, 82, 93, 138, 143 y n., 149, 163n., 192n., 195n., 202n., 205n., 219n., 225n., 230n., 233, 234, 235 y n., 236, 238 y n., 240, 241, 242, 243, 244, 245ss., 252ss., 262 y n., 263n., 264, 265, 266 y n., 268n., 270, 271, 287, 288, 291, 292, 293, 294, 295, 296 y n., 297 y n., 298 y n., 299ss., 314, 315n., 318, 319, 320, 321, 324ss., 334, 336, 337 y n., 338, 339, 342, 343, 344, 346 y n., 351 y n., 353, 355, 358, 359, 365 y n., 373 y n., 389 y n., 390n., 391, 394, 395s., 401 y n., 402, 404, 406 y n., 407, 411, 412n., 419, 422, 423, 425 y n., 426, 427, 428, 432, 433 y n., 434, 435, 438n., 442, 451, 460 y n., 465, 466, 468 y n., 469, 473, 474, 481, 485, 489, 531, 559n., 563, 571, 581 y n., 582 y n., 583, 584 y n., 585, 600, 601n., 603n.
    - ministros de la 11, 93, 138, 226n., 235, 242, 243, 246, 248n., 250, 257n., 262n., 263, 264 y n., 265, 266 y n., 271, 296, 314n., 315, 320, 323, 235, 326, 328, 329, 344s., 348, 351n., 363ss., 365, 367, 368, 372n., 389n., 393n., 420, 421n., 422, 424, 425, 426, 427n., 429s., 432, 488, 557, 560, 582, 583n.
    - ver también Poder Judicial de la Federación
  - supremacía constitucional 162 y n., 461, 478
  - sustitución de importaciones 90, 332, 554, 560
- Tabasco, Estado de 246, 419, 603 y n.
- Tamaulipas, Estado de 361, 419
- teoría sociológica del derecho ver sociología del derecho



- texto constitucional 9, 83, 84, 93, 98, 125, 126, 129ss., 158ss., 165, 166, 167, 174, 181, 182, 183, 184, 198, 200, 235n., 245, 246, 256, 258, 272, 425, 556, 557, 558, 559n., 582n., 594, 603n.
- reordenación y consolidación 133, 154ss., 181
- Tlaxcala, Estado de 331
- tradición jurídica 118, 212s., 216s., 229, 230, 409n., 505, 549, 553, 567
- angloamericana (*common law*) 106, 185, 219, 222n., 551
- occidental 60, 95
- romanista 215, 216, 218, 219 y n., 220, 364, 543, 545ss., 553, 554
- transición
- democrática 4, 130 y n., 145, 151, 153n., 190, 192n., 291, 323, 336, 338, 393, 563, 593
- judicial 10, 233, 234, 312ss., 342
- jurídica 4, 83, 85, 107, 341, 388s., 545, 554n., 562ss., 579, 608
- transparencia 6, 78, 83, 90, 140, 145, 353, 354, 355, 376, 382, 563, 577, 593, 594 y n., 595
- transplantes jurídicos 59, 72, 73, 89, 91, 562
- Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) 6, 77, 84, 97, 98, 103n., 107n., 110n., 115n., 259, 333, 334, 335, 388, 505, 518n., 564
- Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal 315s., 590
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 98n., 139, 142, 248n., 263, 289, 348, 390 y n., 412, 438, 592 y n.,
- Tribunal Europeo
- de Derechos Humanos 205n.
- de Justicia 205n.
- Tribunal Federal Electoral ver Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
- Tribunal Fiscal de la Federación 243, 280n., 283, 301n.
- Tribunal Superior Agrario 588
- Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal 275 y n., 280n., 289n., 429, 583, 586n.
- tribunales 5, 12, 13, 35, 38 y n., 30, 40 y n., 41, 44n., 51, 52, 59, 60, 72n., 76, 85, 105, 126, 143, 184, 188, 194n., 196, 199, 200, 201, 202 y n., 203 y n., 204, 205, 206, 232, 214ss., 238, 240 y n., 241, 242 y n., 244n., 247, 250, 253 y n., 255n., 256, 258, 259, 260n., 264, 268, 273, 286, 289, 292, 297, 298, 299, 300n., 301, 302, 307, 308, 309, 310, 311, 313, 315, 318, 319, 320, 321, 323, 329, 330 y n., 333, 335, 338, 341, 342, 343, 433, 347, 348, 350, 351, 352, 353, 354, 360, 361,

- 363, 364, 368, 376, 377, 378, 380, 383, 385ss., 418 y n., 419, 420, 421, 422, 424, 435, 436, 437, 460, 461 y n., 462, 465, 467, 468, 469, 474n., 475, 477 y n., 480, 483 y n., 485, 488, 489, 490, 502, 511, 512, 519, 520, 529, 532, 534, 536, 541n., 546n., 551, 552, 560, 579
- agrarios 243, 321n., 334, 391, 456, 588
- constitucionales 9, 187ss., 230, 289, 290n., 402n., 412n.
- de Circuito ver Poder Judicial de la Federación
- electorales 90, 483, 502
- gobierno y administración de los 358
- internacionales y supranacionales 195, 196, 205n.
- militares 116, 139, 280n.
- supremos 226j5, 290n., 299, 301
- Tribunales Superiores y Supremos Tribunales de Justicia ver Poderes Judiciales locales
- Turquía 110, 193n., 547n., 548n.
- Unión Europea 77
- United States Agency for International Development (USAID)* 85, 13
- Universidad
- de Colima 494n.
- de Guadalajara 506, 515n.
- de Guanajuato 506
- de Hong Kong 548
- de Madrid 566
- de México, Real y Pontificia 90n., 553
- de Querétaro 506
- de Stanford 8, 59, 65
- de Wisconsin 40
- Universidad Autónoma
- de Campeche 494n.
- de Nuevo León 515n.
- de Puebla 497, 515n.
- de San Luis Potosí 506
- de Sinaloa 515n.

- de Zacatecas 494n.
- del Estado de México 500
- Universidad Iberoamericana (México) 15, 20n., 507n.
- Universidad La Salle (México) 509
- Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) 131, 294, 326, 495, 500, 502, 542, 566, 597, 604, 605, 606
- Universidad Panamericana (México) 509
- Universidad Veracruzana 506
- universidades 15, 89n., 90n., 372n., 374, 492, 494n., 498, 505n., 509, 543, 545, 547, 552, 553, 566, 604
  - medievales 549
  - privadas 379, 501, 502, 506, 544n.
  - públicas 289, 377, 379, 406, 448, 497, 498, 500, 502, 506, 509, 515, 544n., 600n., 604n., 605
- Unión Cívica Leonesa 250
- Unión Europea 77, 105
- Uruguay 134n., 547n., 605
- usos y costumbres 88, 113, 118, 316, 410, 531
  
- Venezuela 225, 483, 547n., 548n., 585n.
- Veracruz, Estado de 153n., 294, 331, 506, 517n., 603
  - Constitución del 136n., 603 y n.
- voto público ver elecciones y procesos electorales
  
- xenofobia ver nacionalismo
  
- Yucatán, Estado de 246, 419, 587 y n., 603 y n.

*El poder del Poder Judicial y otros ensayos sobre modernización jurídica en el México contemporáneo*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 20 de marzo de 2020 en los talleres de Ultradigital Press, S. A. de C. V., Centeno 195, Valle del Sur, Iztapalapa, 09819 Ciudad de México, tel. 55 5445 0470, ext. 364. Se utilizó tipo *Baskerville* en 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel *holmen book* de 70 x 95 de 55 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 300 ejemplares (impresión digital).

Con la toma de posesión, el 1 de diciembre de 2018, del nuevo gobierno federal, encabezado por el presidente López Obrador, se ha cerrado el período de intensa modernización de la vida política, económica, social y jurídica de México que se inició con el “cambio de rumbo” que impulsó el presidente De la Madrid en 1982 y que se aceleró a partir de 1988 con el presidente Salinas de Gortari.

Los catorce ensayos que conforman este volumen —publicados entre 1995 y 2019, y revisados y actualizados en su totalidad— pretenden iluminar el origen, la trayectoria y el destino de los cambios y las reformas jurídicas recientes del país, a la vez que muestran los logros y las posibilidades del análisis socio-jurídico. Del mismo modo, pretenden acrecentar el entendimiento de cuál fue la línea y la racionalidad de un proyecto de modernización jurídica que ha durado más de treinta años y que ha contribuido de manera decisiva a definir, a través de los instrumentos jurídicos, el perfil institucional del México de hoy.

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

