

Los mexicanos vistos por sí mismos

Los grandes temas nacionales

Entre un buen arreglo y un mal pleito

Encuesta Nacional de Justicia



HÉCTOR FELIPE FIX-FIERRO

ALBERTO ABAD SUÁREZ ÁVILA

EDGAR CORZO SOSA



Percepciones, pobreza, desigualdad

Encuesta Nacional de Pobreza

El mercado de trabajo en México.

La opinión social sobre la precariedad laboral

Encuesta Nacional de Economía y Empleo

Educación. Las paradojas de un sistema excluyente

Encuesta Nacional de Educación

Una reflexión crítica sobre la salud de los mexicanos

Encuesta Nacional de Salud

¡Qué familia!

La familia en México en el siglo XXI

Encuesta Nacional de Familia

Conocimientos, ideas y representaciones acerca de niños, adolescentes y jóvenes.

¿Cambio o continuidad?

Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes

Realidades y expectativas frente a la nueva vejez

Encuesta Nacional de Envejecimiento

Géneros asimétricos. Representaciones y percepciones del imaginario colectivo

Encuesta Nacional de Género

Ser indígena en México.

Raíces y derechos

Encuesta Nacional de Indígenas

Imaginario de la migración internacional en México.

Una mirada a los que se van y a los que llegan

Encuesta Nacional de Migración

Sentimientos y resentimientos de la nación

Encuesta Nacional de Identidad y Valores

Estado laico en un país religioso

Encuesta Nacional de Religión, Secularización y Laicidad

Cultura, lectura y deporte.

Percepciones, prácticas, aprendizaje y capital intercultural

Encuesta Nacional de Cultura, Lectura y Deporte

Cómo viven los mexicanos.

Análisis regional de las condiciones de habitabilidad de la vivienda

Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda

Entre mi casa y mi destino.

Movilidad y transporte en México

Encuesta Nacional de Movilidad y Transporte

La dimensión ambiental en los albores del siglo XXI.

Miradas desde la diversidad

Encuesta Nacional de Medio Ambiente

Ciencia y tecnología:

una mirada ciudadana

Encuesta Nacional de Ciencia y Tecnología

La otra brecha digital. La sociedad de la información y el conocimiento

Encuesta Nacional de Sociedad de la Información

México en la globalización.

Dilemas y paradojas

Encuesta Nacional de Globalización

La sociedad mexicana y los derechos humanos

Encuesta Nacional de Derechos Humanos, Discriminación y Grupos Vulnerables

Entre un buen arreglo y un mal pleito

Encuesta Nacional de Justicia

Percepción del desempeño de las instituciones de seguridad y justicia

Encuesta Nacional de Seguridad Pública

Percepciones sobre el federalismo en México

Encuesta Nacional de Federalismo

La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético

Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad

El déficit de la democracia en México

Encuesta Nacional de Cultura Política

Inventario de México en 2015

Los mexicanos vistos por sí mismos

Los grandes temas nacionales

Entre un buen arreglo y un mal pleito

Encuesta Nacional de Justicia

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector

José Narro Robles

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Director

Pedro Salazar Ugarte

Área de Investigación Aplicada y Opinión

Julia Isabel Flores Dávila

Investigadores del área

Agustín Morales Mena

Erika Tapia Nava

Diseño muestral

Miguel Ángel Cordero Alba

Diana Domínguez Sánchez

Apoyo técnico de cómputo

Daniel Patlán Hernández

Apoyo logístico

Navorina Díaz Pineda

Judith Montserrat Camacho Ramírez

Victoria Meza Chávez

Apoyo estadístico y de investigación

Patricia Itzel Díaz Soto

Eduardo Daniel Hernández Gaona

Miguel Tonatíuh Santiago

Rubén Isaac Rodríguez Malagón

Yesenia A. García Cruz

Tristano Volpato

Sary Toledo Ríos

María Esperanza García Reyes

Angélica González Castañón

Montserrat López Bautista

Ivette González

Ricardo Patlán Hernández

Los mexicanos vistos por sí mismos

Los grandes temas nacionales

Entre un buen arreglo y un mal pleito

Encuesta Nacional de Justicia



HÉCTOR FELIPE FIX-FIERRO

ALBERTO ABAD SUÁREZ ÁVILA

EDGAR CORZO SOSA



Fix-Fierro, Héctor Felipe, autor.

Entre un buen arreglo y un mal pleito. Encuesta Nacional de Justicia / Héctor Felipe Fix-Fierro, Alberto Abad Suárez Ávila, Edgar Corzo Sosa. – Primera edición.

224 páginas. – (*Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales* ; 21)

ISBN 978-607-02-7015-4 (colección tapa dura)

ISBN 978-607-02-6987-5 (colección rústica)

ISBN 978-607-02-7036-9 (tapa dura)

ISBN 978-607-02-7008-6 (rústica)

1. Administración de justicia – México. 2. México – Condiciones sociales – Siglo XXI. I. Suárez Ávila, Alberto Abad, autor. II. Corzo Sosa, Edgar, autor. III. Serie

KGF2501 F566 2015

Asistente de investigación:

Miguel Ángel García Olivo

Primera edición: 25 de agosto de 2015

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México,

Ciudad Universitaria, delegación Coyoacán, 04510, México, D. F.

Instituto de Investigaciones Jurídicas

ISBN 978-607-02-6987-5 (colección rústica)

ISBN 978-607-02-7008-6 (rústica)

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

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

Hecho e impreso en México.

CONTENIDO

Los mexicanos vistos por sí mismos José Narro Robles	11
Prefacio Pedro Salazar Ugarte	15
Prólogo Jula Isabel Flores	17
Preámbulo Ricardo Pozas Horcasitas	21
Introducción	
Perspectivas sociojurídicas sobre la justicia en México	29
¿Qué es y para qué sirve el sistema de justicia?	29
Los conflictos sociales y la justicia en México	33
La Encuesta Nacional de Justicia 2015	42
Reconocimientos y agradecimientos	55
Capítulo 1	
Situación y principales problemas del país	57
Capítulo 2	
Cultura de la legalidad	61

Concepto	61
La cultura de la legalidad en México	67
Valor de la legalidad en la vida social	67
Tolerancia al abuso de la fuerza por el Estado en el combate a la delincuencia	68
Conocimiento de derechos y obligaciones	83
Metodos para modificar las desiciones de gobierno y justicia en propia mano	84
La cultura de la legalidad en el contexto latinoamericano	88
Perspectiva	94
 Capítulo 3	
Percepciones sobre el sistema de justicia	97
Observaciones preliminares	97
Problemas del funcionamiento de la justicia en México	98
Costos y obstáculos del acceso a la justicia	105
Conocimiento sobre el juicio de amparo y otros medios de protección contra el abuso de autoridad	112
Proceso judicial y medios alternativos de resolución de conflictos	118
Expectativas sobre los juicios orales	124
Confianza y respeto por los operadores del sistema de justicia	127
 Capítulo 4	
Percepciones sobre jueces, magistrados y tribunales	135
Observaciones preliminares	135
Percepciones sobre jueces, magistrados y tribunales	138
Problemas justiciables y trato esperado en los tribunales	138
Garantías judiciales	141
Resoluciones y sentencias judiciales	150
Conducta indebida y responsabilidad de los juzgadores	156
Resumen	158
 Capítulo 5	
Percepciones sobre policía, Ministerio Público, abogados y defensores públicos	159

Observaciones preliminares	159
Policía	160
Ministerio Público	165
Abogados	170
Defensores públicos	181
Conclusiones y perspectivas	185
Cultura de la legalidad	186
Percepciones sobre el sistema de justicia	187
Percepciones sobre jueces, magistrados y tribunales	190
Percepciones sobre policía, Ministerio Público, abogados y defensores públicos	91
Perspectivas	193
Bibliografía	195
Índice de cuadros	201
Anexo	207
Órganos e instituciones de la justicia	207
Tribunales	207
Procuradurías	208
Organismos constitucionales autónomos	209
Administración pública	209
Internacionales	209
Comercio internacional	210
Diseño muestral	211

LOS MEXICANOS VISTOS POR SÍ MISMOS

José Narro Robles

11



La auténtica función de la Universidad trasciende a la de transmitir y generar conocimiento. Su verdadero propósito tiene que ver con la vida en sociedad, con la formación de ciudadanos libres que tengan conciencia social y que sean capaces de valorar los principios éticos en la convivencia humana. Si bien es cierto que la tarea principal de las universidades es de orden académico, las consecuencias del cumplimiento de su mandato son, además, sociales, económicas e incluso políticas. Es por esto que desde la Universidad se debe alentar el fortalecimiento democrático de nuestro país, el progreso y la lucha contra la injusticia y la exclusión.

México transita por un periodo complejo, caracterizado por la presencia de problemas seculares y de los que resultan de las nuevas condiciones, esto alienta la frustración y el desencanto. Aunque son momentos de duda y de desconfianza, también lo son de retos y oportunidades. El desafío más importante, el que refleja y sintetiza los rezagos que padecemos, es la desigualdad como problema histórico y estructural del país. Los esfuerzos emprendidos para superar la desigualdad por los diversos sectores sociales, académicos y políticos, han quedado muchas veces desarticulados y han



sido a todas luces insuficientes ante la exigencia y la necesidad de fomentar la inclusión y la igualdad en el ejercicio y el disfrute de los derechos.

¿Cuál es el papel de la Universidad ante estas realidades? Si bien es cierto que nuestra institución no tiene la posibilidad de resolver problemas tan complejos, tampoco puede permanecer indiferente a ellos. De allí que se haya propuesto recoger las voces de los mexicanos, iniciar un ejercicio de diálogo, una conversación con la gente que habita nuestro país.

La propuesta consistió en aplicar veinticinco encuestas nacionales para tratar de dibujar un mapa del país, construido con base en los sistemas de creencias de la gente, de sus necesidades, de sus expectativas y deseos. Un ejercicio de empatía, respeto y comprensión que, lamentablemente, pocas veces se emprende. Las voces de los mexicanos son, a la vez, puente y camino para conocer y reconocer al ser próximo, descubrir sus matices, su humanidad; son también el vehículo para llegar hasta nosotros mismos. Paradójicamente, estas voces nos ayudan también a tomar distancia, a ganar perspectiva, a construir la realidad con el otro y a crear nuestra propia realidad.

Lo que se intentó fue recoger las voces, los pensamientos y reflexiones de los mexicanos; es a ellos a quienes nos dirigimos y a los que nos interesa escuchar. Hacerlo implica el arte de mantener intacto el contenido sin renunciar a la forma, supone crear un espacio en el que se aúnan la aceptación y la responsabilidad. Los métodos y las técnicas de experimentación científicos no son sino procedimientos de interrogación que aseguran —o al menos eso se pretende— que lo que se va a escuchar son las propias voces de los mexicanos y no las expectativas e ideas que los científicos se han hecho sobre ellas.

“La palabra es mitad de quien la pronuncia y mitad de quien la escucha”, decía Montaigne. Las palabras nos pertenecen a ambas partes en diálogo cuando éste es sincero, cuando la escucha es atenta, cuando hay voluntad de encuentro. En ellas nos encontramos y por eso nos unen; nos llevan al intercambio, a la relación recíproca. La colección *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales* es un acercamiento invaluable a nuestros desafíos que conjuga, en 26 tomos, las percepciones de la sociedad con el análisis de reconocidos especialistas de nuestra Universidad.

La UNAM debe mantener su papel de conciencia crítica de la Nación. Debe continuar por la vía del análisis y el debate sobre los principales problemas del país y, por supuesto, debe aportar propuestas para su solución, mantener su compromiso ético. La ética encuentra en la Universidad su espacio apropiado para crecer, donde el ejercicio del pensamiento debe contribuir a afinar la verdad. Una verdad que se convierta en vida y libertad, y éste es el reto para construir la justicia que se desea. La Universidad también está llamada y obligada, tanto ética como jurídicamente, a servir a la sociedad. La efectividad ética no le viene dada por la postulación positiva de un deber ser, sino por su capacidad de incitar al ejercicio autónomo del criterio, por su peculiar manera de potenciar la conversación en todas sus formas y por señalar un camino hacia una mejor convivencia en sociedad.

Quiero agradecer, por su dedicación y esfuerzo, a los 93 investigadores y a los 48 jóvenes asistentes que han participado en este extraordinario proyecto, así como al Instituto de Investigaciones Jurídicas que, a través de su Área de Investigación Aplicada y Opinión dirigida por la maestra Julia Flores, se encargó de coordinar y materializar esta admirable investigación que sin lugar a dudas será referente para el entendimiento del México contemporáneo.

Esta colección es una expresión del compromiso de la Universidad Nacional con nuestra sociedad, con la búsqueda del conocimiento y del saber. Cada uno de los volúmenes nos ofrece una oportunidad sin precedentes para conocernos y proyectar un futuro mejor para todos. Sus contenidos abonarán, sin lugar a dudas, a un debate más profundo sobre nuestros grandes temas nacionales. Es un trabajo urgente para expertos, tomadores de decisiones y público interesado en acercarse a los distintos temas a partir de las percepciones que de ellos tiene la sociedad mexicana de hoy.

“Por mi raza hablará el espíritu”



PREFACIO

Pedro Salazar Ugarte*

15



Los libros que conforman la colección *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales* son el resultado de un esfuerzo académico colectivo imaginado y coordinado por la maestra Julia Isabel Flores y su equipo de trabajo en el Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Se trata de una iniciativa que pretende aportar insumos para una deliberación colectiva, seria y documentada, sobre quiénes somos y qué pensamos los mexicanos del siglo XXI ante los grandes temas y problemas nacionales.

A partir de una serie de encuestas levantadas en el país se invitó a reflexionar a investigadores y profesores de diversas disciplinas quienes, de manera individual o colectiva, dieron forma a cada volumen. El resultado son 26 libros en los que se entrelaza el rigor metodológico con el análisis experto para dar cuenta del pensamiento de los mexicanos en algunos de los temas más relevantes para su convivencia, en un momento crucial de la

* Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.



historia del país en el que los profundos procesos de transformación —social, política y jurídica— interna se complejizan por los procesos de cambio global. De esta manera la colección *Los mexicanos vistos por sí mismos* es, a la vez, un espejo y un proyector. Los textos reflejan nuestras ideas sobre cuestiones cruciales de la realidad nacional y, al mismo tiempo, nos obligan a mirar hacia el contexto más amplio en el que estamos insertos.

Vale la pena hacer el recuento de los temas elegidos: corrupción y cultura de la legalidad; cultura, lectura y deporte; derechos humanos, discriminación y grupos vulnerables; familia; salud; seguridad pública; movilidad y transporte; pobreza; migración; género; globalización; niños, adolescentes y jóvenes; condición de habitabilidad de la vivienda; envejecimiento; religión, secularización y laicidad; ciencia y tecnología; educación; economía y empleo; indígenas; justicia; sociedad de la información; medio ambiente; identidad y valores; federalismo y cultura política. Como puede verse se trata de cuestiones de relevancia crucial para la vida cotidiana de las personas y que demandan una visión multidisciplinaria.

Ésta es otra de las virtudes de la colección. Los trabajos han sido realizados por expertos en diversas disciplinas y, por lo tanto, ofrecen un amplio fresco temático pero con profundo rigor científico. Cada autor es experto en la materia que analiza y, además, escribió su colaboración después de conocer los avances del proyecto editorial en su conjunto. Por lo mismo no se trata de textos aislados sino de un verdadero proyecto editorial imaginado y ejecutado con una visión global.

Espero que los lectores lo aprecien y disfruten tanto como lo hicimos quienes hemos tenido el honor de participar en su confección y desarrollo. En mi calidad de director del Instituto de Investigaciones Jurídicas agradezco al doctor José Narro Robles, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, por el apoyo decidido a esta iniciativa y felicito a la maestra Julia Isabel Flores y a su entusiasta equipo de trabajo por la llegada a buen puerto de esta empresa.

PRÓLOGO

Julia Isabel Flores*

17



Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales tiene como propósito ofrecer un panorama de los problemas del país y conocer su extensión y modalidades en la sociedad mexicana a partir de las percepciones de sus habitantes. Esta colección, que consta de 26 libros, pretende dar cuenta de las transformaciones sociales en un contexto de globalización, de cambio cultural y político. El análisis de los temas permite obtener una visión integral de los cambios en la vida de hombres y mujeres y, de manera fundamental, de su percepción del México de principios del siglo XXI. Como podría decir Alfonso Reyes, el proyecto *Los mexicanos vistos por sí mismos* encierra a México en una nuez.¹

Con base en 25 encuestas nacionales de 1 200 casos cada una, aplicadas a personas de 15 años y más en sus propias viviendas, se recoge la diversidad de percepciones, opiniones, actitudes y valores de quienes vivimos en México: de los jóvenes y los adultos mayores, de los hombres y las mujeres,

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Alfonso Reyes, *México en una nuez y otras nueces* (1931), México, FCE, 2000.



de los habitantes de las grandes ciudades y el campo, en las diversas regiones del país. El diseño de los cuestionarios y la elaboración de los libros estuvo a cargo de distinguidos especialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México en cada uno de los temas.

En los volúmenes que conforman esta colección se suman las voces, las inquietudes y los valores en las esferas que interesan a los mexicanos. En ellos se estudian los temas relativos a la población con base en las encuestas de familia, de niños, adolescentes y jóvenes; de procesos de envejecimiento; de género; de indígenas y de migración. Se abordan también los problemas y percepciones del bienestar y la economía en función de las encuestas de pobreza y de economía y empleo. Se tratan cuestiones del mayor interés para la sociedad como son la salud, la educación, la cultura, la lectura y el deporte. Se investigan asimismo la ciencia y tecnología, al igual que la sociedad de la información, el medio ambiente y las condiciones de habitabilidad de la vivienda, la movilidad y el transporte.

En el campo de impartición y procuración de justicia se analizan datos de las encuestas de justicia, de derechos humanos y de seguridad pública, mientras que los estudios referentes a la organización política se sustentan en sendas encuestas relacionadas con el federalismo, la corrupción y cultura de la legalidad, y con la cultura política. Finalmente, se da cuenta de las creencias, los valores y sus transformaciones a partir de las encuestas de religión, laicidad y secularización; de identidad nacional y valores, y de México frente a la globalización.

En esta colección se incorporan investigaciones sin antecedentes públicos en el país que llenan un vacío en la investigación social y permiten disponer de nuevos datos, tales como los que se derivan de las encuestas nacionales de religión, secularización y laicidad, la de indígenas, la de migración, la encuesta nacional de derechos humanos, la encuesta nacional de justicia, la de federalismo, la de sociedad de la información y la de movilidad y transporte.

Producir análisis de alta calidad, basados en datos confiables, contribuye a conformar una visión de la sociedad mexicana en el tiempo; hace posible conocer en qué punto nos encontramos, así como medir el logro de los objetivos planteados en la política pública. Del mismo modo, permite registrar los aspectos que deben mejorarse y comparar los resultados con otros obtenidos en los ámbitos regional e internacional, a fin de llevar a cabo ejercicios de retrospección y prognosis.

Los volúmenes que conforman la colección no pretenden oponer la experiencia vivida a la abstracción teórica, sino enriquecer y poner en comunicación a ambas. El panorama resultante está lleno de contrastes: nos muestra los problemas, pero también recoge aspiraciones e indica posibles caminos. La colección nos ofrece un cuadro de claroscuros en el que las luces, las sombras y los colores se oponen y complementan mutuamente, de modo que, como en una pintura, toda sombra implica la presencia de la luz y el color, y en toda luz conviven el color y la sombra.

Con la globalización asistimos a un proceso de rápidas transformaciones en los referentes de las conductas sociales y políticas, cuyo movimiento desplaza constantemente los límites de lo posible. El proyecto pretende recoger el pensamiento de la sociedad mexicana en un punto de inflexión y convertirlo en un ejercicio de pedagogía colectiva, en un momento crucial en el que la revaloración del pasado, el presente y el futuro ha de potenciar las fortalezas y los atributos del colectivo nacional, sobre las premisas de una sociedad libre y abierta.

Expreso en primer lugar mi agradecimiento al doctor José Narro Robles, rector de nuestra universidad, pues sin su visión y su patrocinio este proyecto no hubiera sido posible, y al doctor Pedro Salazar, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas, por su apoyo decidido en todo momento. A los 93 investigadores de 21 institutos y centros de investigación de la UNAM y a los 48 jóvenes asistentes que colaboraron con ellos les agradezco su compromiso, dedicación y entusiasmo para crear esta colección. También quiero dejar constancia de mi profunda gratitud a los miembros del Área de Investigación Aplicada y de Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas, sin quienes no hubiera sido posible llevar a cabo esta empresa; a Juan Carlos Licea y a su equipo por el acucioso levantamiento; y al doctor Ricardo Pozas, dictaminador de la colección, por su agudo análisis de los textos. Igualmente agradezco la inestimable ayuda brindada por el licenciado Enrique Balp, secretario de Servicios a la Comunidad, así como a Javier Martínez y a Elsa Botello, de la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial, quienes han puesto gran cuidado y esmero en la edición de estos libros.



PREÁMBULO

Ricardo Pozas Horcasitas*

21



Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales es el fruto de una investigación nacional realizada por especialistas en los 25 temas más importantes que atraviesan la vida de la sociedad mexicana de principios del siglo XXI. Esta investigación impulsada por el doctor José Narro Robles, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, fue desarrollada y coordinada por Julia Isabel Flores, coordinadora del Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Esta colección responde a la necesidad constante que tiene la Universidad de estudiar los problemas centrales inherentes a la organización social, a la vida política y a la cultura nacional a través de las concepciones que actualmente tienen los mexicanos de su sociedad, de la vida política y del Estado, en la acepción más amplia del término, como orden institucional, normativo y legítimo que regula la vida de los individuos y las colectividades.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.



Toda encuesta revela la concepción que los individuos tienen de sí mismos porque pone en juego el entramado de conocimientos y sentimientos contenidos en las respuestas a las preguntas planteadas por el investigador. Con las encuestas se interroga a un individuo en un tiempo dado de su existencia encuadrada en un entorno público y con una posición frente a la historia que corre y se condensa en los acontecimientos nacionales relevantes, que impregnan de contenidos culturales el conjunto de condiciones políticas prevalecientes.

Las 25 encuestas nacionales en que se sustenta la colección se realizaron en noviembre de 2014, en un escenario público en el que la violencia regresa como la imagen dominante de la representación de la sociedad nacional; este clima de violencia rompe la percepción generalizada de estabilidad, manejo y dirección política que durante los primeros 10 meses de gobierno había surgido con el nuevo Ejecutivo federal, que proporcionó un ambiente político distinto y una renovada percepción de seguridad y confianza en el presidente de la República. Esta certidumbre surgió desde su toma de posesión y fue confirmada con las iniciativas constitucionales que se presentaron a la sociedad como posibilidad de cambio económico y social, a través de las llamadas reformas estructurales.

La incertidumbre fue producida por la crisis política que se detonó en el municipio de Iguala, Guerrero, el 26 de septiembre del 2014 debido a la desaparición de 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa. Entre finales de septiembre y principios de octubre la información del problema político producido por la desaparición de los estudiantes se expande en la opinión pública nacional y se coloca en el entorno internacional a través de las redes sociales y los circuitos de las organizaciones no gubernamentales, así como por la participación de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos.

Primero esta crisis se volvió un problema del gobierno municipal, después del estado de Guerrero y en menos de un mes se convirtió en un conflicto que debía resolver el Ejecutivo federal. La velocidad con la que se difundió el problema a lo largo de la nación y la rapidez de su expresión política revelan la falta de instituciones sólidas en los tres niveles de gobierno, capaces de regular el conflicto social y delimitar la violencia en el ámbito geopolítico en el que brota.

La celeridad con que se manifestaron las consecuencias del problema muestra la pérdida de la centralidad del Ejecutivo federal —tanto institucional como simbólicamente— que rigió durante décadas las relaciones de autoridad y obediencia, de poder y negociación, de estabilidad y legitimidad, en el entramado político nacional de las coaliciones gobernantes y frente a la población de la sociedad mexicana. Esta estabilidad política fue, durante décadas, la característica y el contraste entre México y América Latina.

El exceso de violencia en la represión condensó el problema de inseguridad al que ha llegado la sociedad nacional y la inexistencia de límites que demarcan las conductas individuales de los funcionarios y de los grupos sociales, que se debe al estado poroso de las instituciones públicas en una sociedad que carece de un orden social estable y de un orden jurídico regulador en el que se delimitan los márgenes posibles de la conducta individual y colectiva.

La condición social no deslindada entre lo legal e ilegal, entre lo moral y no moral, generó la situación anómica de la vida social removiendo la certeza en el presente, que retrotrajo la representación colectiva del orden político a la violencia productora de incertidumbre e inseguridad vivida durante los 12 años anteriores de los gobiernos panistas, entre 2000 y 2012, periodo político caracterizado como el de la transición —con el implícito de democrático— que está hoy desdibujado en la representación social nacional y olvidado en la memoria colectiva.

La transición democrática mexicana partió de las elecciones de Estado y gobierno, con un nuevo partido hegemónico, y tuvo como primer objetivo generar certidumbre legal en los procesos electorales en el ámbito federal, certidumbre que fue confirmada por el cambio de gobierno en el Ejecutivo federal en el año 2000; esta transición resolvió los problemas de desconfianza en las instituciones del sistema político de partidos, lo cual constituye la condición necesaria de la democracia electoral, pero no es suficiente para preservar el régimen político.

Durante los dos gobiernos —de 2000 al 2012— no se consolidó la transición de la que éstos fueron protagonistas, los gobiernos no construyeron la cultura institucional democrática necesaria para un cambio que debía estar sustentado en principios y normas que regularan las prácticas políticas de representación en las organizaciones sociales que son la base del régimen





político, pero tampoco diseñaron las reglas ni consolidaron las normas en las relaciones colectivas de integración y funcionamiento político de las instituciones sociales.

Ninguno de los dos gobiernos cambió las modalidades de articulación tradicional desarrolladas durante el pasado entre los partidos —en plural— y las organizaciones que se enlazaban como bases sociales de sustentación o clientelares, de manera permanente o temporal, en procesos electorales. Las organizaciones corporativas se mantuvieron con prácticas clientelares y patrimoniales, verticales y disciplinarias frente a la posibilidad de la gobernanza como principio de relación política democrática de las colectividades con los representantes y las instituciones políticas.

Los gobiernos de la transición no fueron capaces de instaurar una nueva práctica política fundada en el respeto a la legitimidad democrática en las organizaciones sociales de base, en el cumplimiento de la legalidad —la excepción a la regla siempre es cobijada por la norma de la cultura política tradicional de los usos y costumbres—, en el valor moral de las conductas de las colectividades y en la calidad ética de las dirigencias. La transición edificó prácticas modernas de legalidad, certeza y transparencia en las instituciones electorales sobre bases de la organización social clientelar, tradicional y autoritaria. Ésta fue la paradoja de la modernización democrática mexicana.

El conjunto de investigaciones que publicamos surgen en el regreso de lo incierto, en ese tiempo del cambio que condensa y retoma la historia de los últimos años del país, siendo las encuestas nacionales las primeras realizadas después del acontecimiento referido que constituye un punto de inflexión por ser punto de retorno. Las encuestas expresan el clima social y psicológico del México contemporáneo: inseguro y constantemente redefinido, y en su indefinición desdibuja los referentes fijos de las normas sociales y las reglas jurídicas del derecho público y privado resguardadas por el Estado.

El entorno social de incertidumbre produce la indefinición del orden público en las percepciones de los ciudadanos, entorno incierto en el cual la confianza pública y la solidaridad, tanto individual como colectiva, pierden sentido como conductas posibles, dando origen a una cultura de la impunidad en la que la sanción a las faltas que violan las leyes y quebrantan las normas de la moral pública no es posible y propicia una fractura en el orden social. En la representación colectiva la transgresión cotidiana en todos los

niveles de la vida va tomando carta de naturalidad, se va volviendo común y el futuro va abriendo los límites produciendo la creencia de que todo es posible y creíble.

La desconfianza, como la condición de lo creíble, desdibuja la integridad de las instituciones, de las personas y de la autoridad pública que se funda en la solidez moral. La obediencia a la autoridad sólo es posible cuando ésta tiene credibilidad y la sospecha sobre su integridad y desempeño hacen que deje de ser un referente cotidiano de la vida social y política. En las sociedades la coerción sólo es legítima y eficiente sobre la cohesión colectiva.

Los 25 tomos de la colección contienen la interpretación de los especialistas que desarrollan sus respectivas investigaciones en los siguientes temas: corrupción y cultura de la legalidad; cultura, lectura y deporte; derechos humanos, discriminación y grupos vulnerables; familia; salud; seguridad pública; movilidad y transporte; pobreza; migración; género; globalización; niños, adolescentes y jóvenes; condición de habitabilidad de vivienda; envejecimiento; religión, secularización y laicidad; ciencia y tecnología; educación; economía y empleo; indígenas; justicia; sociedad de la información; medio ambiente; federalismo; identidad y valores; y cultura política.

Para construir la investigación sobre los mexicanos vistos por sí mismos se llevaron a cabo 25 encuestas en todo el país, cada una aplicada a 1 200 personas y realizadas en las propias viviendas de los encuestados, es decir, cara a cara, lo que hace de éstas una fuente de información cierta y segura. En el diseño de los cuestionarios estuvieron involucrados los investigadores especializados en los temas respectivos, en coordinación con el Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, equipo que también estuvo a cargo del levantamiento en campo y el procesamiento estadístico de los resultados.

Los temas de las encuestas fueron planteados y desarrollados por los investigadores que son especialistas reconocidos en sus respectivos campos de conocimiento y cuentan con una obra académica que sustenta su autoridad en dichos temas. El estudio sobre las condiciones actuales de los 25 problemas sociales y políticos tratados en los tomos correspondientes brindó a los investigadores la posibilidad de condensar, en cada encuesta y en cada pregunta, el conocimiento adquirido a lo largo de mucho tiempo.





Las encuestas fueron, para los académicos que participaron en su elaboración con la formulación teórica del problema, con el diseño de las preguntas de las encuestas y con el análisis de los resultados, la posibilidad de conocer qué piensan los ciudadanos respecto de los temas nacionales y cómo los problematizan. En este sentido la investigación, que se basa en el conocimiento empírico generado por la opinión y la representación social de los encuestados, brindó a los especialistas la oportunidad de ampliar el espectro cognitivo más allá del círculo institucional académico en el cual se habían movido durante años y dentro del que se había expuesto y aplicado el conocimiento de los 25 temas tratados en esta investigación nacional.

Para los especialistas, la investigación fue una confrontación entre el saber académico respecto de los problemas estudiados científicamente y la representación social que de ellos tienen los individuos que los viven todos los días. Para los lectores, los textos significan la posibilidad de ver la confluencia de las dos perspectivas y de conocer los problemas que forman los ejes de la vida cotidiana de la nación.

Los temas de investigación constituyen el centro del debate de los actores políticos con mayor presencia pública en México. Éstos son la fuente de información diaria y de discusión en los medios de comunicación; en torno a ellos se genera la noticia y como parte de ella se informa la percepción que los ciudadanos tienen sobre cada uno de los problemas.

Esta investigación planteada y desarrollada en la UNAM representa el esfuerzo continuo de la institución por generar conocimiento original en torno a los problemas relevantes de la nación y con ello contribuir a su posible solución.

*A Julia Flores,
incansable promotora
del conocimiento de los mexicanos por sí mismos.*

*A la memoria de Volkmar Gessner,
pionero de los estudios sociojurídicos
sobre la justicia mexicana.*

INTRODUCCIÓN

PERSPECTIVAS SOCIOJURÍDICAS SOBRE LA JUSTICIA EN MÉXICO

Héctor Felipe Fix-Fierro*
Alberto Abad Suárez Ávila**
Edgar Corzo Sosa***

29



¿QUÉ ES Y PARA QUÉ SIRVE EL SISTEMA DE JUSTICIA?

Una larga tradición de pensamiento y debate en el ámbito del derecho atribuye a éste, como función central, la de procesar y resolver los conflictos, individuales y colectivos, que se suscitan en la sociedad. El orden jurídico se concibe así como un instrumento de paz que tiene por vocación encauzar, moderar y resolver, de manera institucional, todo aquello que pueda tener un efecto disruptivo en la convivencia social. Para tal fin, el derecho establece y desarrolla un conjunto de instituciones, mecanismos y procedimientos especializados que, en las sociedades complejas contemporáneas, configuran un verdadero *sistema o aparato* de órganos y organismos que funcionan de modo interrelacionado e interdependiente: el *sistema de justicia*.

* Investigador de tiempo completo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; profesor-investigador visitante en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

** Investigador de tiempo completo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

*** Investigador de tiempo completo, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Quinto visitador general de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.



El centro o núcleo del sistema de justicia está compuesto por los tribunales, los que también conforman un sistema complejo que se conoce como *poder u organismo judicial*. El Poder Judicial tiene la función explícita de procesar los conflictos sociales,¹ así como de darles una respuesta mediante la aplicación de la Constitución y las leyes. Alrededor de los tribunales se establecen otras muchas instituciones cuya función está vinculada con la de aquéllos. En la materia penal contamos con las procuradurías de justicia o fiscalías, que tienen la función de perseguir los delitos; las defensorías de oficio, que defienden a las personas acusadas que no tienen recursos para contratar un abogado particular; los reclusorios y centros de detención, donde se cumplen las sentencias de condena que dictan los tribunales o donde se mantiene privadas de su libertad a las personas sujetas a proceso penal.

Además de las instituciones de la justicia penal, hay muchos otros órganos y mecanismos para procesar los conflictos no penales, que son fundamentalmente los que los ciudadanos enfrentan en la vida cotidiana, ya sea en su trato con las otras personas o con las autoridades, y que con frecuencia no pueden resolver sin la intervención de un tercero. En este campo podemos ubicar, por ejemplo, a las “procuradurías” que asesoran y apoyan a las personas en problemas de toda clase: en cuestiones del consumo, familiares, laborales, ambientales, inquilinarias, etcétera. Las comisiones de derechos humanos y los ombudsmen también pertenecen a este ámbito. Algunas de las funciones de estos y otros mecanismos, como el arbitraje y la mediación, conforman lo que se denomina “resolución alternativa de conflictos” (RAC) o “medios alternativos de resolución de conflictos” (MARC),² a través de la cual se trata de buscar soluciones a los conflictos mediante la

¹ Estrictamente hablando, los tribunales no procesan conflictos sociales, sino controversias jurídicas. Con ello queremos aludir al hecho de que no toda controversia jurídica que se procesa judicialmente tiene su origen en un verdadero conflicto social o interpersonal (piénsese en un divorcio que tiene que ser tramitado judicialmente, pero en el que las partes han llegado ya a un acuerdo previo de separación). También deseamos hacer notar que, para poder procesarlo judicialmente, un conflicto tiene que transformarse a través de su reformulación mediante el lenguaje y los conceptos jurídicos, lo que con frecuencia conduce a que la resolución judicial no solucione realmente el conflicto de origen. Para efectos de esta introducción, y por razones de simplicidad, seguiremos hablando del procesamiento o la resolución de conflictos o de conflictos justiciables, solicitando a los lectores no olvidar que un conflicto social no equivale necesariamente a una controversia en sentido jurídico.

² La expresión habitual en inglés es Alternative Dispute Resolution (ADR).

negociación y el acuerdo entre las partes, que en lo posible hagan innecesario acudir a los juzgados y tribunales, debido a los elevados costos en tiempo y dinero que ello implica.

Finalmente, también forman parte de este sistema de justicia los *abogados*, que son aquellos operadores jurídicos que tienen la función de intermediarios entre la población y los órganos de la justicia, pues a ellos les corresponde estudiar los problemas y conflictos de las personas para reformularlos en términos jurídicos y plantearlos al sistema de justicia de tal manera que éste pueda procesarlos y resolverlos adecuadamente.

Para poder determinar si un sistema de justicia cumple o no con la función de procesar y resolver eficazmente los conflictos sociales, los sociólogos del derecho han llegado a la conclusión de que la mejor manera de estudiar dicho sistema consiste en tomar como punto de partida los conflictos mismos, no el desempeño visible de las instituciones de la justicia.³ Ello se debe a que los conflictos pueden seguir muchas trayectorias y canalizarse por múltiples vías, tanto formales como informales. Esto significa, en último término, que los órganos de la justicia solamente llegarán a procesar un sector muy reducido, y no representativo, de todos los problemas o conflictos justiciables que se suscitan en la vida social. Como lo señala Vincenzo Ferrari, el procesamiento de los conflictos sociales constituye un *continuum* que él caracteriza mediante el esquema "ANMAAJ": "abandono", "negociación", "mediación", "arbitraje", "administración", "juicio":

Se trata de una línea que va de la menor a la mayor formalidad, con un corte ideal entre "negociación" y "mediación", porque hasta ese punto la relación dialéctica es diádica, comprometiéndola sólo a las partes y, más allá de ese punto, se convierte en triádica, por cuanto interviene un tercero en la relación. Un tercero que sugiere una solución (mediador), la dicta según criterios seleccionados por las partes (árbitro), la impone seleccionándola con autoridad (administrador: piénsese en un jefe de empresa) o también la impone aplicando una regla que lo reúne con las partes (juez).⁴

³ Éste fue el enfoque adoptado por el Civil Litigation Research Project (CLRP), un proyecto de investigación muy importante que llevó a cabo la Universidad de Wisconsin, en Estados Unidos, a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta. Véase Trubek (1980-1981).

⁴ Ferrari (2015, p. 130).





No obstante que la justicia que procura e imparte el Estado es sólo una de las vías al alcance de los ciudadanos para procesar sus problemas y sus conflictos, la pregunta crucial es si éstos tienen realmente la posibilidad de llevarlos ante la justicia oficial. ¿Cuáles son los costos y los obstáculos asociados con el acceso a la justicia? ¿Cuáles son los resultados que los ciudadanos pueden esperar de la justicia? Por ello, el llamado “acceso a la justicia” constituye uno de los conceptos claves para analizar su desempeño.⁵

La investigación sociojurídica de los últimos 50 años ha tratado de dar respuesta fundada a estas interrogantes. Durante los años setenta y parte de los ochenta, se generalizó la crítica a la justicia “formal”, es decir, la impartida por juzgados y tribunales. Se decía entonces que, además de que una parte considerable e incluso mayoritaria de la población quedaba excluida del acceso a ella, esa justicia era demasiado costosa para las partes, lenta, rígida, formalista e inflexible; que propiciaba soluciones excesivamente antagónicas de “todo o nada”; que en ocasiones profundizaba el conflicto en lugar de resolverlo,⁶ y que resultaba del todo inadecuada para tratar ciertas clases de conflicto (como los de familia) en los que la relación personal entre las partes tenía un carácter esencial para su solución. Fue por esta razón que se empezó a promover intensamente la justicia “alternativa” o “informal —como la conciliación, la mediación y el arbitraje—, a la que se atribuyó toda clase de ventajas frente a la justicia judicial.

En la actualidad, la investigación sociojurídica ha tomado la ruta de regreso, pues cuenta con una visión más realista tanto de los defectos de la justicia alternativa como del papel indispensable de los tribunales en el Estado de derecho. Ahora sabemos, por ejemplo, que la justicia alternativa no siempre es más rápida ni barata que la justicia formal, pero, sobre todo, que las negociaciones y los acuerdos en que se basa pueden traer consigo el abandono o la renuncia de los derechos de las personas. También puede decirse que las sociedades contemporáneas requieren necesariamente instituciones que resuelvan los conflictos de manera vinculante y, al hacerlo,

⁵ Sobre este concepto véase Cappelletti et al. (1996), así como Fix-Fierro y López Ayllón (2001).

⁶ Por esta razón, Vincenzo Ferrari prefiere hablar del “tratamiento” de conflictos, y no de su resolución, como una de las tres funciones últimas del derecho. Sobre la centralidad del conflicto en el derecho y la justicia véase Ferrari (2015, pp. 17 y siguientes).

ofrezcan lineamientos ciertos para el comportamiento y la interacción sociales. Tal es la función que cumplen los tribunales; incluso la justicia informal es dependiente de ellos, pues su efectividad se encuentra siempre “a la sombra de la ley” (*in the shadow of the law*), es decir, de lo que hayan decidido o puedan decidir los órganos jurisdiccionales.

LOS CONFLICTOS SOCIALES Y LA JUSTICIA EN MÉXICO

De lo señalado en el apartado anterior se desprende entonces que, si deseamos estudiar el desempeño y la efectividad de las instituciones de la justicia, resulta imprescindible tener un acercamiento a los problemas y conflictos que experimentan los ciudadanos en su vida cotidiana. Después de identificar dichos conflictos, procede estudiar cuáles son, en su caso, las estrategias y vías que eligen las partes para solucionarlos, lo que puede incluir o no recurrir a las instituciones de la justicia del Estado.

Aunque apenas en décadas recientes se ha iniciado en México el estudio empírico y sistemático de la justicia,⁷ afortunadamente contamos con un diagnóstico realizado hace más de 40 años que nos ofrece la oportunidad de valorar los cambios y avances de las últimas décadas en la materia. En efecto, entre 1969 y 1970, el jurista y sociólogo alemán Volkmar Gessner realizó un estudio empírico pionero sobre la situación de la administración de justicia en México, en relación con las controversias de derecho privado, incluyendo los conflictos individuales de trabajo.⁸

Como parte de su estudio, Gessner aplicó una encuesta representativa en tres zonas del país (las ciudades de México y Tepic, y Tecuala, Nayarit), en la que preguntó a los entrevistados si habían tenido conflictos “en los últimos tiempos”, cuáles eran sus actitudes en relación con éstos, y de qué maneras habían intentado, o no, resolverlos. De las 500 personas entrevista-

⁷ Véase la magnífica síntesis de esta investigación que ofrece Rogelio Pérez Perdomo en su ensayo “Reforma judicial e investigación sociojurídica en México contemporáneo”. Pérez Perdomo (2013, pp. 101-173).

⁸ Volkmar Gessner (1984), *Los conflictos sociales y la administración de la Justicia en México*, traducción de Renate Marsiske, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Gessner incluyó estos conflictos porque en Alemania se consideran parte del derecho privado, no del derecho social, como sucede en México.





das, 305 (61por ciento) manifestó haber tenido un total de 395 conflictos (1.3 en promedio por cada una de las personas que los reportaron, o 0.8 por cada uno de los integrantes de la muestra), distribuidos de la siguiente manera:

CUADRO 0.1

CONFLICTOS DE DERECHO PRIVADO EN MÉXICO (1970)	
PORCENTAJE	
	(n = 395)
Trabajo	24
Familia	19
Indemnización	11
Propiedad de la tierra	9
Deudas	28
Otros	9

Fuente: Gessner (1984, p. 25).

Gessner analizó todas las vías formales e informales que ofrecía la sociedad mexicana de la época para procesar estos conflictos, desde el procedimiento judicial hasta la intervención del cura de la parroquia, pasando por diversos mecanismos de conciliación y mediación, tanto públicos como privados. Descubrió así que existía una rica gama de medios y alternativas que cumplían una importante función de “filtro” frente a la justicia de carácter judicial.⁹ Más precisamente, su análisis demostró que había ciertos filtros que impedían que una proporción muy significativa de los conflictos llegara a los tribunales, como en el caso de las controversias familiares (en ese momento no había juzgados y salas especializados en la materia) o las relativas a seguros; otros, que permitían que una proporción de los conflictos pasara a una etapa judicial, como los conflictos de trabajo o los de arrendamiento, para luego arreglarse de manera informal, y finalmente, que también había conflictos que solamente se procesaban en sede judicial, como los relativos a títulos mercantiles, en los que comúnmente no se llegaba a una sentencia, pues el propósito principal de los demandantes era el embargo precautorio y la ejecución de los bienes de los deudores.

⁹ Al estudiar cada una de estas vías, Gessner analizó con precisión los tipos de conflictos procesados en cada una de ellas.

Por lo que se refiere al funcionamiento de los juzgados y tribunales mismos, Gessner determinó que eran instituciones de acceso muy limitado, preferentemente para algunos grupos urbanos de clase media, y ello sólo para procesar una gama muy reducida de conflictos de la vida cotidiana. A partir de todo ello, Gessner concluyó que aproximadamente 80 por ciento de los conflictos identificados en su estudio se procesaban *sin que el derecho tuviera un papel relevante en su resolución*; ello incluía la gran proporción de procesos judiciales que se abandonaban después de iniciados, o que no terminaban con una sentencia definitiva por otros motivos. En la introducción que escribió para la edición mexicana (1984), Gessner opinó que, dado que el acceso a la justicia formal era limitado y en vista de la aversión de la sociedad mexicana al conflicto, resultaba recomendable fomentar las instituciones de la “justicia informal” (mediación y conciliación), como la recién creada Procuraduría Federal del Consumidor (1976), lo que, además, estaba en consonancia con el movimiento europeo y norteamericano de entonces hacia los “medios alternativos de resolución de conflictos” (MARC).

¿Cuál es la situación de los conflictos y la justicia en el México de 2015? En la Encuesta Nacional de Justicia 2015 (ENJ 2015) se planteó a una muestra nacional representativa de 1 200 personas, una lista de conflictos justiciables, típicos de la vida cotidiana, para que señalaran si habían tenido tales problemas y si se habían resuelto o no. Los resultados se muestran en cuadro 1.2

En esta oportunidad no es posible hacer un estudio exhaustivo de los datos reproducidos en el cuadro 0.2, pero sí es posible hacer algunos comentarios generales, en la perspectiva del estudio de Gessner. En primer lugar, la suma de los porcentajes de la tabla arroja la cifra de unos 2400 problemas o conflictos, es decir, en promedio dos por persona entrevistada; sin embargo, aunque no sabemos qué porcentaje de la muestra manifestó no haber tenido ninguno, con probabilidad éste es inferior a 39 por ciento de la muestra de Gessner que así lo hizo. En segundo término, el cuadro incluye problemas y conflictos penales y de otras materias distintas a las examinadas por Gessner. No resulta sorprendente que el robo haya sido el problema más mencionado, con más de un tercio de las respuestas, seguido de la compra de un producto descompuesto, el préstamo de dinero no devuelto y el daño a un automóvil que no es reparado. Se trata de situaciones perfectamente cotidianas que pueden afectar a grandes sectores de la población.





CUADRO 0.2

PREGUNTA 61. TODOS HEMOS TENIDO CONFLICTOS Y PROBLEMAS EN NUESTRA FAMILIA, EN NUESTRO TRABAJO Y CON LAS OTRAS PERSONAS. DÍGAME USTED SI TUVO O NO ALGUNOS DE LOS SIGUIENTES PROBLEMAS EN LOS ÚLTIMOS CINCO AÑOS ¿Y SE RESOLVIÓ EL PROBLEMA?

PORCENTAJE

Problemas en los últimos cinco años.	¿Y se resolvió el problema?					
	Sí	No	En parte (esp)	Sí	No	Más o menos/ Dependiente (esp)
Le robaron algo	32.1	66.3	0.5	40.6	53.9	4.9
Compró algo que salió descompuesto	24.8	73.5	0.4	60.2	33.4	5.2
Le chocaron su automóvil y no le quieren pagar el daño	13.1	84.9	0.7	58.4	30.9	8.4
Prestó dinero a una persona y no lo devuelve	24.5	73.0	1.5	50.3	41.8	7.3
Lo despidieron de su trabajo sin justificación	11.4	86.7	0.7	52.1	43.2	4.1
Un vecino estropeó parte de su vivienda y no la repara	9.0	86.9	2.9	54.8	39.5	4.0
Tuvo un problema de violencia familiar	14.6	80.2	3.8	56.3	33.6	8.4
Tuvo dificultades con los impuestos	7.7	88.5	2.5	61.5	24.9	13.0
Tuvo problemas con los maestros o las autoridades de la escuela de sus hijos	9.0	87.0	2.2	63.8	30.3	5.0
Firmó un contrato y no se lo quisieron cumplir	5.2	92.2	0.5	40.7	40.0	17.9
No le han pagado su sueldo	8.7	87.6	0.9	50.6	41.3	1.3
Le deben pensión alimenticia y no se la pagan	6.4	85.9	0.9	69.0	23.8	6.6
Después de separarse de su pareja tuvo problemas en relación con sus hijos	7.3	89.3	1.0	54.2	29.3	11.8
No se pone de acuerdo con sus familiares sobre la herencia de un familiar que falleció	4.9	91.2	1.2	47.5	39.6	11.1
Tuvo problemas con unos terrenos de su propiedad	8.1	89.0	0.7	53.2	36.9	9.1
Un inquilino no quiere pagarle la renta	4.4	90.6	2.1	41.9	44.6	11.4
Una autoridad no resuelve su petición o trámite	5.6	89.3	2.4	52.8	35.2	9.1
Otro problema similar	2.2	84.2	0.4	42.8	47.6	6.6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia 2015, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM 2015.

Nota: No se incluyeron en la tabla las opciones de respuesta "no sabe", "no contesta" y "otra".



Llama la atención que los problemas de violencia familiar estén bastante extendidos, pues los mencionan uno de cada siete entrevistados, en un porcentaje que se encuentra ligeramente por encima de los daños al automóvil y el despido injustificado. En conjunto, podría decirse que los problemas y conflictos de 2015, si los agrupamos en grandes categorías, no son tan diferentes de los de 1970, aunque seguramente la creciente complejidad de la vida social moderna los ha multiplicado y los ha convertido en una experiencia que afecta a cada vez más personas. Como insiste Gessner en varias oportunidades, los conflictos son un indicador de modernidad, es decir, a mayor grado de modernización debemos esperar más problemas y más conflictos entre las personas,¹⁰ pero también más medios y más oportunidades para resolverlos. Nuevamente Gessner: “en las sociedades modernas, lo importante no es tratar de evitar o de impedir los conflictos, como sucede con frecuencia en ambientes sociales ‘tradicionales’, sino de arreglarlos, limitando los efectos sociales negativos que puedan tener”.¹¹

Dicho lo anterior, cabe preguntarse sobre la situación de 2015: ¿se resuelven los conflictos y, en su caso, cómo lo hacen? Por razones que se ampliarán más adelante, en la ENJ 2015 no fue posible explorar de manera sistemática y completa —como intentó hacerlo Gessner en 1970— la trayectoria que tomaron los conflictos y problemas de las personas entrevistadas para llegar, en su caso, a una solución, tratando de determinar si en tal supuesto intervino o no el aparato de la justicia.¹² Únicamente se pudo preguntar a las personas entrevistadas si el problema se resolvió o no, sin inquirir sobre la solución específicamente encontrada, aunque en algunos

¹⁰ Gessner (1984, pp. 18 y siguientes).

¹¹ *Ibid.*, p. 9.

¹² Este ejercicio ya se realizó recientemente, en 2009, a través de una encuesta nacional que diseñó y analizó el Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por encargo de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ): Los usos sociales de la ley y la justicia en México. Encuesta nacional de opinión en hogares. La encuesta exploró las opciones de resolución de los conflictos, incluyendo el recurso a los tribunales, que emplearon los entrevistados respecto de once problemas justiciables (la Encuesta Nacional de Justicia 2015 propone catorce). Véase Área de Investigación Aplicada y Opinión (2010, apartado XII). En esta oportunidad no es posible hacer el análisis de este material, pero una de las conclusiones del estudio es que la utilización de alguna acción jurídica está vinculada al tipo de problema justiciable y a la relación previa que puedan haber tenido las partes, lo que es confirmado por estudios similares en otras partes del mundo.



de los supuestos sería difícil lograr una resolución satisfactoria sin la intervención de alguna autoridad.

De todos modos, los datos del cuadro son interesantes y ameritan un breve comentario. En primer término, se puede constatar que, en ninguno de los casos, los conflictos o problemas identificados se resuelven plenamente y a satisfacción de la persona agraviada. Ello es lógico, si pensamos que, por su estructura, el conflicto implica una incompatibilidad o irreductibilidad de perspectivas en relación con un mismo bien o recurso, que se da entre dos o más personas, lo que promueve y facilita justamente la intervención de un tercero que zanje la cuestión, quizá con apoyo de un criterio de utilidad social, como lo son las normas del orden jurídico. En muchos casos esta solución implica una negociación o compromiso en la que ninguna de las partes del conflicto gana o pierde todo.

Vistas así las cosas, los datos reproducidos en el cuadro más bien sorprenden por el elevado porcentaje en que las personas informan que su problema o conflicto sí se resolvió, a lo que podemos agregar la columna "más o menos/depende", que indicaría el logro de una solución aproximada, negociada o de compromiso. Las respuestas que indican que el problema o conflicto se resolvió, incluyendo la opción "más o menos/depende", oscilan entre un máximo de 75 por ciento, relativo al pago de pensiones alimenticias (solución que frecuentemente requiere la intervención de un juez), y un mínimo de 45.5 por ciento respecto del robo de alguna propiedad del entrevistado, porcentaje que aún así resulta sorprendentemente elevado, dado que la mayor parte de los robos no son denunciados ni detenidos los presuntos responsables.¹³ Lo anterior no significa, por supuesto, que las instituciones de la justicia hayan tenido un papel relevante en la solución de los conflictos reportados, es decir, podríamos encontrarnos más o menos en la situación que Gessner diagnosticó en 1970.

¿Qué ha sucedido en nuestro país en materia de justicia, después de la realización del estudio de Gessner? El sistema de justicia que Gessner des-

¹³ Este elevado porcentaje puede deberse al uso cada vez más amplio de los seguros para cubrir posibles daños como el robo de computadoras, teléfonos celulares y automóviles. Sobre la reducida efectividad de las procuradurías de justicia en la persecución del delito puede verse el magnífico estudio de Guillermo Zepeda Lecuona (2004).

cribe ha evolucionado hacia 1) el crecimiento, la ampliación y diversificación de las opciones de “justicia informal”, como él recomendaba en su “Introducción”, pero también hacia 2) un proceso de reforma de los tribunales (“reforma judicial”) que se puede caracterizar por los siguientes ejes: “crecimiento”, “judicialización”, “especialización”, “profesionalización” y “apertura social”.¹⁴

Por lo que se refiere a la justicia “informal” o “alternativa”, las instituciones que estudió Gessner no sólo han crecido, sino que han surgido nuevas opciones para atender los conflictos cotidianos, antiguos y nuevos, del ciudadano. Así, por ejemplo, el Departamento de Patentes de la Secretaría de Industria y Comercio y la Dirección General del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública de entonces se han convertido en el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial y el Instituto Nacional del Derecho de Autor de ahora, respectivamente. En ambos casos se trata de organismos descentralizados, con un grado apreciable de autonomía y con muchos mayores recursos y alcance que hace 45 años. Pero, además de lo anterior, se han creado muchas otras instituciones con funciones especializadas, similares a las de las instituciones mencionadas: comisiones de derechos humanos, procuradurías sociales y ambientales, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, entre otras muchas.

Sin duda, una revisión de la actuación de estos organismos, a través de sus informes y otros medios de observación, revelaría que, como en la época del estudio de Gessner, cumplen importantes funciones de tratamiento y resolución de conflictos “justiciables”. Pero es dudoso, como sucede en mucho con la Procuraduría Federal del Consumidor, que pueda considerarse que cumplen una función de “filtro” respecto de los tribunales, si la posibilidad de acudir a éstos es costosa y, por tanto, en buena medida ficticia.

¹⁴ Sobre la “reforma de la justicia” en nuestro país hay ya un conjunto muy importante de estudios desde una perspectiva sociojurídica. Al respecto puede verse en Fix-Fierro (2003; 2004), Concha Cantú y Caballero Juárez (2001). Desde 2003, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM publica la revista semestral *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, la cual ha incorporado numerosos estudios sobre la reforma de la justicia en México. Sobre las dificultades y fracasos de la reforma judicial en América Latina véase Pásara (2015).





Por lo que se refiere a los tribunales, si bien México llegó tarde a la “reforma judicial” en comparación con otros países de la región, desde mediados de los años ochenta se han realizado esfuerzos importantes por mejorar el acceso a la justicia, modernizando sus servicios y fortaleciendo los recursos humanos y materiales con los que cuenta. Así, como ejes de la reforma judicial pueden mencionarse, precisamente, la “judicialización”, la “especialización”, la “profesionalización” y la “apertura social”.

Por *judicialización* puede entenderse la posibilidad de someter al conocimiento de los tribunales asuntos que anteriormente no eran llevados a la justicia o ésta tendía a evitar su resolución, ya fuera porque existía algún impedimento jurídico (en términos procesales, por alguna causa de “improcedencia” o de “sobreseimiento”) o porque había otros obstáculos, de tipo político o económico. Lo cierto es que en el ambiente social y político del régimen autoritario entonces vigente, eran otras las vías que podían funcionar eficazmente para solucionar los conflictos. Sin embargo, cuando estas vías dejaron de ser funcionales empezó a hacerse relevante la vía judicial. En este sentido se puede mencionar, como ejemplo más conspicuo, la judicialización de los conflictos electorales, que era todavía casi impensable a mediados de los años ochenta.

La *especialización* significa que se confiere a los órganos jurisdiccionales la capacidad de abordar un tipo limitado de controversias, lo que conlleva varias ventajas. En este sentido es notorio que, tanto los poderes judiciales locales como el Poder Judicial de la Federación, están especializando progresivamente en diversas materias a sus órganos jurisdiccionales. La creación de órganos de gobierno y administración judicial, como los consejos de la Judicatura, son también una manifestación de la especialización de las funciones de gobierno y administración en el campo judicial.

La *profesionalización* implica elevar el nivel de formación y capacitación de los servidores públicos judiciales para el mejor cumplimiento de sus funciones; esto se ha logrado sustancialmente a través de la formalización de la carrera judicial y de los exámenes y concursos para tener acceso a las plazas judiciales.

Por *apertura social* puede entenderse el conjunto de políticas que han emprendido los poderes judiciales para informar sobre su labor a la ciudadanía, haciendo accesibles sus resoluciones y sus actividades, pero también el acercamiento a los grupos de la sociedad civil, a los que se ha dado ma-

yor audiencia y acceso, por ejemplo, en algunos procedimientos recientes ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En conjunto, los cambios apuntados han ido acompañados de un crecimiento muy importante, sobre todo en el Poder Judicial de la Federación, del número de juzgados y tribunales, así como de los recursos económicos y materiales puestos a su disposición. Así, por ejemplo, en 1970 había 55 juzgados de distrito; en 2015, este número rebasa los 300, lo que implica un crecimiento más que proporcional en relación con la población. En ese mismo año de 1970, había ocho circuitos con órganos jurisdiccionales federales en 30 ciudades de la República (lo que incluía a sólo 25 capitales de los estados); en 2015, el número de circuitos es de 32, cada uno de los cuales coincide prácticamente con el territorio de alguna de las entidades federativas, y el número de ciudades con órganos jurisdiccionales se ha elevado a más de 60. Por lo que se refiere a los recursos presupuestales, en la actualidad el Poder Judicial de la Federación recibe más de 1 por ciento del Presupuesto de Egresos de la Federación; la proporción respectiva era del menos de 0.1 por ciento todavía en 1990.¹⁵ Algo similar ha sucedido, aunque con diferencias muy marcadas, en las entidades federativas del país.

Una hipótesis optimista nos diría que todo este esfuerzo de inversión reformista debe haberse traducido en una mejoría en los niveles de acceso a la justicia en nuestro país, pero sin estudios precisos y sistemáticos sobre el desempeño de las distintas instituciones no es posible hacer un diagnóstico que supere un nivel muy general. Algunos de estos estudios ya se han emprendido y otros lo serán seguramente en los próximos años.¹⁶ La encuesta que analizamos en esta oportunidad constituye un telón de fondo frente al cual podremos entender de mejor manera el funcionamiento de la justicia mexicana en un contexto de rápido cambio social.¹⁷

¹⁵ El presupuesto autorizado para el Poder Judicial de la Federación (Suprema Corte de Justicia de la Nación, Consejo de la Judicatura Federal y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) para 2015 es de 51 769 068 710 pesos, lo cual equivale a 1.1 por ciento de un presupuesto total de 4 694 677 400 000 pesos (Presupuesto de Egresos de la Federación 2015, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de diciembre de 2014).

¹⁶ Véase, por ejemplo, en relación con la llamada justicia contencioso-administrativa, conformada por los tribunales que resuelven controversias entre los ciudadanos y la administración pública, López Ayllón *et al.* (2010).

¹⁷ Véase el Anexo, en el que ofrecemos un listado de las instituciones que se ocupan de la resolución de conflictos y controversias en nuestro país.



LA ENCUESTA NACIONAL DE JUSTICIA 2015

Antecedentes

Hasta donde tenemos noticia, la ENJ 2015, junto con la encuesta nacional sobre *Los usos sociales de la ley y la justicia en México*, de 2009,¹⁸ ambas realizadas por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, son las principales encuestas que hasta ahora han abordado, de manera específica pero amplia, el estudio del sistema de justicia en nuestro país.

No obstante la afirmación anterior, estas encuestas cuentan con antecedentes importantes, cuyo análisis en conjunto ofrece un material de gran riqueza para el conocimiento de este ámbito de la vida social en México. Por un lado, en vista de la situación de inseguridad que prevalece en el país, se han difundido desde hace algunos años las llamadas “encuestas de victimización” en materia penal, las cuales tratan de medir la incidencia delictiva en el país, a fin de compararla con la efectividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia penal.¹⁹ También es de mencionarse, en este contexto, la Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal en México (Ensijup 2012), una encuesta levantada en 16 000 hogares a comienzos de 2012, encaminada a evaluar los conocimientos, las opiniones, las expectativas y las experiencias de los ciudadanos con el sistema de justicia penal.²⁰ Por otro lado, también se han realizado numerosas encuestas que exploran las opiniones, percepciones y actitudes de la población en relación con la ley y la legalidad. En este sentido son de mencionarse de manera

¹⁸ Véase Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ UNAM (2010).

¹⁹ A partir de 2001 y hasta 2010, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICE-SI), bajo la dirección del distinguido penalista Luis de la Barreda, levantó siete ediciones de la Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI). A partir de 2011, esta función la realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) a través de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad (Envipe), cuya última edición es de 2014.

²⁰ SETEC (2012). El estudio incluyó grupos de enfoque con operadores del sistema, así como entrevistas en profundidad con víctimas en varios estados, de los cuales en algunos ya estaba en funcionamiento el nuevo sistema penal y en otros no, a fin de establecer comparaciones relevantes. Varias de las preguntas de la Ensijup 2012 son similares y relevantes para la ENJ 2015, pero la presentación de los datos es diferente y de difícil comparación. Haremos alguna mención a ellos en su oportunidad.

particular las dos encuestas nacionales de cultura constitucional, de 2003 y 2011, que ha realizado la UNAM en colaboración con otras instituciones.²¹

El cuestionario

Estos antecedentes han permitido diseñar un cuestionario que aborda diversos temas, desde la cultura de la legalidad y las opiniones de los ciudadanos sobre la justicia como concepto filosófico, hasta las percepciones que tiene la población sobre las instituciones de la justicia en un sentido amplio.²² En este sentido, el cuestionario de la ENJ 2015 incorpora varias preguntas ya probadas en ejercicios anteriores, lo que ofrece un punto de comparación inestimable para poder identificar cambios y tendencias, pero también incluye cuestionamientos novedosos. Cabe resaltar que en esta oportunidad se incluyen varias preguntas de opinión y percepción sobre los abogados, que solamente hasta años muy recientes han sido identificados como actores de primera importancia para el funcionamiento adecuado del sistema de justicia.

Como ya lo señalamos anteriormente, y aunque hemos considerado que el punto de partida del estudio sociojurídico del sistema de justicia radica en los que llamamos “conflictos justiciables”, en la ENJ 2015 no hemos ex-

²¹ Concha Cantú *et al.* (2004) y Área de Investigación Aplicada y Opinión del IJ UNAM (2011). Además de las anteriores, existen otras encuestas importantes que abordan cuestiones relacionadas con la cultura de la legalidad, como las encuestas nacionales de cultura política de la Secretaría de Gobernación (la última es de 2012; los resultados pueden consultarse en <http://www.encup.gob.mx>) y las encuestas sobre cultura ciudadana que ha patrocinado el Instituto Federal Electoral. Véase, por ejemplo, IFE (2014), la cual cuenta con un capítulo sobre “Ciudadanía, Estado de derecho y acceso a la justicia”.

²² A comienzos de 2015, y por encargo de la Presidencia de la República, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), con la colaboración de otras 17 instituciones, inició un ejercicio de diagnóstico de la “justicia cotidiana” en México. El ejercicio se basó fundamentalmente en la recopilación de testimonios de ciudadanos y el análisis de expertos sobre los conflictos en diversos ámbitos sociales, como el trabajo, la familia, la empresa, la vecindad, la escuela, etcétera. La investigación confirma los principales problemas que se han diagnosticado a la justicia mexicana desde hace tiempo: los juicios son largos, costosos e inflexibles, y privilegian la forma procesal sobre el fondo de la solución; los ciudadanos perciben a la justicia como lejana e incomprensible en su funcionamiento; existen numerosos obstáculos para tener acceso a ella, y las personas que tienen problemas y conflictos justiciables no saben a dónde acudir para resolverlos. Los informes y los testimonios pueden consultarse en <http://justiciacotidiana.mx>. En este sentido, hay muchos puntos de contacto de ese proyecto con la Encuesta Nacional de Justicia 2015 que es objeto de análisis en este volumen. Véase la síntesis y las recomendaciones en CIDE (2015).



plorado de manera sistemática y exhaustiva cuáles son estos conflictos en el contexto de la sociedad mexicana, ni tampoco las trayectorias y vías que pueden tomar para su solución. La razón de ello es fundamentalmente de tipo técnico, pues ese estudio requeriría, por un lado, un cuestionario mucho más extenso y una muestra de entrevistados más grande, dado que el grupo de quienes han tenido contacto efectivo con la justicia es muy reducido, y por el otro, se necesitarían otros instrumentos como la entrevista en profundidad y el análisis de expedientes y estadísticas.²³ Hemos preferido, en cambio, incluir temas más amplios de cultura de la legalidad, como contexto dentro del cual funciona el aparato de la justicia, así como explorar algunas percepciones sobre los operadores auxiliares de la justicia, como la policía, el Ministerio Público, los abogados y los defensores públicos, sobre los cuales apenas empieza a formarse un corpus de investigación relevante.

Perfil sociodemográfico de los encuestados

Para ampliar la información sobre las características y alcance de la ENJ 2015, a continuación presentamos los principales datos sociodemográficos de la muestra que se seleccionó para llevarla a cabo.

La muestra estuvo conformada por 1 200 personas, mayores de 15 años de edad. De ellas, 51.9 por ciento fueron mujeres y 48.1 hombres. La edad promedio en años cumplidos fue de 38.1. De las personas entrevistadas, 96.7 por ciento manifestó saber leer y escribir, y solamente 3.3 por ciento señaló que no. Los niveles de escolaridad se muestran en el cuadro 1.3

Como puede verse, casi dos tercios de los encuestados (64.7 por ciento) tienen una escolaridad máxima entre estudios secundarios y bachillerato; algo menos de una cuarta parte (23.1 por ciento) tiene sólo estudios de primaria, y una proporción reducida de menos de 10 por ciento cuenta con estudio superiores a los de bachillerato o preparatoria. Además de lo ante-

²³ La encuesta nacional *Los usos sociales de la ley y la justicia en México*, vid. supra, nota 12, recurrió a las entrevistas en profundidad, mientras que el estudio de Gessner, vid. supra, nota 8, como ya se mencionó, recurrió también a entrevistas y al análisis de estadísticas y de una muestra de expedientes.



rior, a la pregunta de si asisten actualmente a la escuela, 85.9 por ciento contestó que no y solamente 13.6 por ciento que sí. Aunque el nivel general de escolaridad de los mexicanos se ha elevado en las últimas décadas, sigue estando por debajo de lo que requiere el desarrollo del país. Con relación al tema de la ENJ 2015, este nivel de escolaridad relativamente bajo de las personas sin duda tiene impacto en un menor nivel de la cultura jurídica.

En relación con su estado civil, 39.4 por ciento de los entrevistados manifiesta que está casado; 23 por ciento vive con su pareja en unión libre; se manifiesta soltero 22.6 por ciento; 5.7 por ciento son personas viudas; 4.8 por ciento está separado, y divorciado 3.6 por ciento.

La situación ocupacional de las personas entrevistadas al momento del levantamiento de la encuesta se puede observar en el cuadro 0.4.

CUADRO 0.3

¿CUÁL ES EL ÚLTIMO NIVEL O GRADO QUE ESTUDIÓ
O CURSÓ EN LA ESCUELA?
PORCENTAJES

Ninguno	2.8
Preescolar	0.1
Primaria	23.1
Secundaria	37.3
Preparatoria o bachillerato	27.4
Normal	0.9
Carrera técnica	3.0
Licenciatura (profesional)	4.2
Maestría	1.1
Doctorado	0.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Como se advierte en el cuadro 0.4, la gran mayoría de las personas entrevistadas realiza alguna ocupación, pero muchas de ellas no perciben ingresos propios por llevarlas a cabo.

**CUADRO 0.4**

LA SEMANA PASADA, USTED...
PORCENTAJES

Trabajó para obtener ingresos	39.4
Se dedica a los quehaceres de su hogar	33.5
Es estudiante	11.3
Es jubilado(a) o pensionado(a)	5.8
Buscó trabajo	5.0
Está en espera de que le resuelvan una solicitud de un trabajo al que acudió	1.9
Está incapacitado(a) permanentemente para trabajar	1.6
No trabajó, pero sí tiene trabajo	0.9
Trabajó sin pago ayudando en el negocio o actividad que desempeña un familiar o una persona no familiar	0.5
Otra (esp)	0.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Las oficinas, puestos o cargos de quienes manifestaron realizar un trabajo fueron los que incluye el cuadro 0.5:

CUADRO 0.5

¿CUÁL ES EL NOMBRE DEL OFICIO, PUESTO O CARGO QUE USTED DESEMPEÑÓ
EN SU TRABAJO PRINCIPAL LA SEMANA PASADA?

PORCENTAJES

Comerciantes, vendedores y similares	31.6
Trabajadores en servicios personales y conductores de vehículos	16.3
Trabajadores en labores agropecuarias	13.1
Funcionarios de los sectores público y privado	12.4
Profesionistas y técnicos	9.9
Trabajadores industriales	9.3
Personal administrativo	6.5
Otro (esp)	0.4
NS	0.5

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Los ramos de las empresas o negociaciones donde trabajaron aparecen en el cuadro 0.6:

CUADRO 0.6

¿A QUÉ SE DEDICA LA EMPRESA, NEGOCIO O INSTITUCIÓN PARA LA QUE USTED TRABAJÓ LA SEMANA PASADA? PORCENTAJES	
Comercio	29.3
Servicios	21.1
Agropecuaria	14.9
Industria	11.4
Construcción	11.1
Comunicaciones y transportes	5.6
Administración pública y defensa	3.3
Otro (esp)	0.3
NS/NC	2.8

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Por el tipo del trabajo e ingreso, las categorías de los entrevistados que trabajaron son las que se describen en el cuadro 0.7:

CUADRO 0.7

¿EN SU TRABAJO DE LA SEMANA PASADA USTED FUE...? PORCENTAJES	
Trabajador a sueldo fijo, salario o jornal	52.2
Trabajador por su cuenta	32.7
Trabajador a destajo	5.8
Patrón	4.4
Trabajador por honorarios	2.5
Trabajador a comisión o porcentaje	1.4
Trabajador sin pago	0.6
NC	0.4

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.



La frecuencia de la percepción o pago de ingresos es la que se observa en el cuadro 0.8:

CUADRO 0.8

¿CADA CUÁNDO OBTIENE USTED SUS INGRESOS O LE PAGAN?	
PORCENTAJES	
Diario	19.8
Cada semana	40.6
Cada 15 días	28.1
Cada mes	7.4
Cada año	0.6
No recibe ingresos	1.2
NS/NC	2.3

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Finalmente, los cuadros 0.9 y 0.10 señalan los ingresos mensuales que manifestaron los entrevistados, por un lado los ingresos individuales y por el otro los del hogar donde habitan.

CUADRO 0.9

¿EN CUÁL DE LOS SIGUIENTES GRUPOS DE INGRESO SE ENCUENTRA?	
PORCENTAJES	
Menos de 1 966 pesos (1 SM)	38.7
De 1 967 a 3 933 pesos (1-2 SM)	23.4
De 3 934 a 5 900 pesos (2-3 SM)	10.2
De 5 901 a 7 867 pesos (3-4 SM)	8.0
De 7 868 a 9 834 pesos (4-5 SM)	3.1
De 11 802 a 13 768 pesos (6-7 SM)	0.2
De 13 769 a 15 735 pesos (7-8 SM)	1.7
De 17 703 a 19 669 pesos (9-10 SM)	0.1
Más de 19 760 pesos (10 SM)	0.6
NS/NC	14.0

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

El ingreso mensual promedio de los entrevistados fue de 2601.5 pesos, es decir, 1.3 salarios mínimos.

CUADRO 0.10

SUMANDO TODO EL DINERO QUE GANARON LOS MIEMBROS DE SU HOGAR,
¿EN CUÁL DE LOS SIGUIENTES GRUPOS DE INGRESO SE ENCUENTRA SU HOGAR,
PENSANDO EN EL INGRESO TOTAL DEL MES PASADO?
PORCENTAJES

Menos de 3 932 pesos (2 SM)	24.1
De 3 933 a 7 865 pesos (2-4 SM)	28.1
De 7 866 a 11 798 pesos (4-6 SM)	18.1
De 11 799 a 15 731 pesos (6-8 SM)	3.7
De 15 732 a 19 664 (8-10 SM)	0.6
De 19 665 a 23 597 pesos (10-12 SM)	0.7
De 23 598 a 27 530 pesos (12-14 SM)	0.2
De 27 531 a 31 463 pesos (14-16 SM)	0.2
NS/NC	25.3

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

El ingreso mensual promedio de los hogares fue de 5934.5 pesos, es decir, apenas tres salarios mínimos, pero uno de cada cuatro entrevistados no contestó o no supo señalar el ingreso mensual de su hogar.

¿Qué es la justicia para los mexicanos?

Esta introducción no quedaría completa si no hiciéramos una breve referencia a lo que piensan los mexicanos sobre el concepto central de la encuesta: la justicia. ¿Cuáles son las ideas que mejor describen este concepto para la población encuestada? ¿Qué expectativa tienen los ciudadanos, por tanto, cuando demandan y esperan “justicia” del sistema de justicia y, en general, de las autoridades del Estado mexicano? A continuación analizamos estas cuestiones conforme a los datos presentados en el cuadro 0.11.



CUADRO 0.11

PREGUNTA 21. PARA USTED, ¿CUÁL DE ESTAS FRASES DESCRIBE MEJOR LA JUSTICIA?
PORCENTAJES

Que las leyes sean parejas para todos	33.6
Que se castigue a los delincuentes	27.6
Que el gobierno cumpla lo que promete	19.9
Que el pueblo tenga mejores condiciones de vida	7.1
Que se respeten los derechos de las personas	9.4
Otra (esp)	0.3
Ninguna (esp)	0.6
ns/nc	1.5

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Simplificando las respuestas que se muestran en el cuadro, podríamos considerar que en ellas se expresan tres grandes concepciones sobre la justicia,²⁴ todas las cuales tienen profundas raíces en el pensamiento político y filosófico de nuestra cultura. El grupo más numeroso de entrevistados —un tercio del total— se inclina por vincular a la justicia con la aplicación igual e imparcial de las leyes. Para este grupo, la justicia está ligada a lo que establecen las leyes —recordemos que hay un debate recurrente e inacabado sobre la relación entre “ley” y “justicia”—, pero las leyes por sí solas no definen de manera suficiente lo que es justo, sino que la aplicación de esas leyes debe hacerse respetando en todo momento el *principio de igualdad*, lo que resulta perfectamente entendible en una sociedad tan desigual como

²⁴ En las dos encuestas nacionales de cultura de la Constitución (2003 y 2011), a las que nos referimos con frecuencia en los siguientes capítulos, se incluyó una pregunta similar: “Para usted, ¿qué es la justicia?” Las respuestas no son comparables con las de la Encuesta Nacional de Justicia 2015, porque las opciones para responder son similares, pero no iguales. En todo caso, es posible agrupar las respuestas en dos de las tres grandes concepciones que desarrollamos aquí y, si acaso, se confirma la concepción formal y legalista que tiene la población sobre la justicia, al considerar el grupo mayor que consiste en “cumplir la ley”: 35.2 por ciento en 2003 y 40.9 por ciento en 2011, con sólo 8.7 por ciento y 6.4 por ciento, respectivamente, que afirman que la justicia “es igualdad”. En las opciones de respuesta en esas dos encuestas no aparece la de la “justicia social” como la analizamos aquí. Véase Concha Cantú *et al.* (2004) y Área de Investigación Aplicada y Opinión (2011).

la mexicana. Con esta concepción podríamos asociar la respuesta que concibe a la justicia como “respeto a los derechos de las personas”, pues la aplicación igual e imparcial de las leyes no podría tener otro sentido que el respeto cabal a los derechos individuales. Si esto es así, entonces la concepción de la justicia como aplicación igual e imparcial de las leyes y con respeto a los derechos de las personas es compartida por casi la mitad de la población mexicana (43 por ciento).

La segunda concepción de la justicia la define como sanción o castigo. En una sociedad con elevados niveles de inseguridad e impunidad, resulta comprensible que un sector importante de la población —aquí algo más de una cuarta parte— considere que la justicia consiste en castigar las transgresiones más graves al orden social. Dicho en otros términos: para los encuestados, la prueba crucial de que hay justicia en la sociedad es que ésta persiga los delitos, los sancione eficazmente y restaure el orden social vulnerado. Aunque no se manifiesta expresamente, esta concepción, también es *legalista* como la anterior, en la medida en que implica hacer efectivos los castigos que están establecidos en las leyes, pero solamente en algunas de ellas, las de mayor trascendencia para sostener el orden social.

La tercera concepción de la justicia podríamos llamarla *justicia social* y está representada por las respuestas “que el pueblo tenga mejores condiciones de vida” y “que el gobierno cumpla lo que promete”, las que sumadas comprenden también un poco más de un cuarto de la población (27 por ciento). En relación con la opción “que el gobierno cumpla lo que promete”, no es del todo evidente que se refiera a lo que habitualmente se entiende por “justicia social”, pues los gobiernos hacen toda clase de promesas —en relación, por ejemplo, con la seguridad pública— que no siempre pertenecen a ese ámbito. Sin embargo, agrupamos esta respuesta en la concepción de la justicia social porque pensamos que en nuestro país las principales promesas de los gobiernos, sin importar su signo ideológico, se refieren a ella: fomento del crecimiento económico y creación de empleos; combate a la pobreza; mejoramiento de la calidad educativa; acceso a la protección de la salud y los servicios sociales; pensiones para grupos vulnerables, como los adultos mayores o las madres solteras; becas para los estudiantes, etcétera. Hay, pues, una mayor probabilidad de que las personas piensen en este tipo de promesas al optar por esta respuesta. Aunque las





promesas de los gobiernos tienen que estar asentadas en las leyes y las normas jurídicas, incluyendo los presupuestos de egresos, para que se puedan cumplir, es probable que no tengan en mente a la legalidad como referente principal de esa opción.

Ahora procederemos a hacer un análisis más profundo de las respuestas en relación con el grupo o estrato social que las adopta:

En relación con el sexo de los entrevistados, la única diferencia significativa es que las mujeres tienen más preferencia que los hombres por la frase "que las leyes sean parejas para todos" (34.8 frente a 32.1 por ciento, respectivamente), y que más hombres que mujeres (29.4 frente a 25.9 por ciento) se pronuncian por la frase "que se castigue a los delincuentes".

En cuanto a los estratos por edad, hay algunas diferencias interesantes. Son los jóvenes de 15 a 24 años los que prefieren, con el porcentaje más elevado, la justicia como castigo a los delincuentes (35.2 por ciento), mientras que el grupo de 65 años y más son los menos identificados con esta concepción (23.9 por ciento). Este último grupo es también el que, en mayor porcentaje (17.4) contestó "que se respeten los derechos de las personas", quizá porque los ha visto constantemente afectados durante toda su vida.

Resulta de gran interés observar que el estrato que parece más comprometido con la justicia social es el de 25 a 34 años de edad, que piensa, en 25.1 por ciento, que la justicia consiste en "que el gobierno cumpla con lo que promete" y en 11.1 por ciento, en "que el pueblo tenga mejores condiciones de vida". Se trata del grupo de edad que se está incorporando en el mercado laboral y el que, comprensiblemente, tiene más expectativas y necesidad de mejorar su situación social en el largo plazo.

Si examinamos las respuestas por niveles de escolaridad, salta a la vista que quienes cuentan con estudios universitarios y superiores poseen el talante menos represivo (solamente 15.3 por ciento contestó "que se castigue a los delincuentes") y más favorable al respeto de los derechos de las personas (22 por ciento), lo que podría ser un indicio de que es en este estrato en el que más ha penetrado el reciente discurso de los derechos humanos.

En relación con el nivel de ingreso, la actitud más favorable al castigo de los delincuentes se da entre quienes declaran un ingreso, tanto individual como familiar, de menos de un salario mínimo (31.7 y 33.9 por ciento, respectivamente).



Finalmente, por lo que se refiere a las regiones geográficas representadas, la zona metropolitana es, a la vez, la que más se identifica con las frases “que las leyes sean parejas para todos” (37.8 por ciento) y “que se respeten los derechos de las personas” (12.2 por ciento); el sur es la región de talante más represivo hacia los delincuentes (38.1 por ciento); la norte, la que más demanda el cumplimiento de las promesas del gobierno (27.4 por ciento), y la centro, la que mayor exigencia plantea para “que el pueblo tenga mejores condiciones de vida” (11.7 por ciento).

En suma: pensamos que los resultados anteriores se explican por factores claros y lógicos de las condiciones sociales prevalecientes. Si hubiera que sugerir alguna proyección hacia el futuro, podríamos anticipar el crecimiento del grupo de quienes identifican la justicia con el cumplimiento imparcial y parejo de las leyes, así como del de quienes piensan en términos del respeto a los derechos humanos, en detrimento de quienes demandan el castigo al delito o de quienes esperan del gobierno el cumplimiento de sus promesas de justicia social. Ello estaría en consonancia con las tendencias generales hacia una sociedad más moderna, racional e individualista, en la que la ley y los derechos se convierten en el referente central de la “justicia”. Y precisamente es ese tipo de sociedad el que podría buscar y encontrar las mejores respuestas a sus demandas y expectativas en un aparato de justicia comprometido con la ley y con los derechos de las personas. De ahí la urgencia de avanzar de manera más decidida en el proceso de reforma que se ha iniciado ya hace décadas y que no acaba por transformar de manera decisiva a las instituciones de la justicia mexicana.

A propósito del título

Existe un popular dicho que reza “vale más un mal arreglo que un buen pleito”. Este dicho pretende señalar que un arreglo, negociación o compromiso entre las partes de un conflicto para darle solución, por desfavorable que ésta sea, siempre será preferible a un “buen pleito”, entendiendo por tal un juicio ante los tribunales que será molesto, costoso y tardado. Cuando se le preguntó a los entrevistados de la ENJ 2015 qué tan de acuerdo o en desacuerdo estaban con el dicho, 41.5 por ciento estuvo “muy de acuerdo” o “de acuerdo”, 19.5 por ciento se manifestó “muy en desacuerdo” o “en



desacuerdo”, pero 35.6 señaló, espontáneamente, no estar “ni de acuerdo ni en desacuerdo”; 3.4 por ciento no supo o no contestó. Aunque en su oportunidad se hará un análisis más detenido de estas respuestas, por lo pronto podemos apuntar que si bien un mayor número de personas se inclina por el “mal” arreglo frente al “buen” pleito, no es una porción claramente mayoritaria de la población, y casi tan grande es el grupo de quienes no parecen saber o querer tomar una de las opciones.

Hemos tomado este dicho para dar título a nuestro libro, porque refleja dos de las tres principales opciones que se suscitan cuando surge un conflicto (la tercera es no hacer nada): llegar a alguna clase de arreglo con la contraparte, con o sin ayuda de un tercero, o llevar el asunto ante los juzgados y tribunales, con todas sus consecuencias. Por supuesto, en la realidad no son opciones excluyentes: la posibilidad de llevar un conflicto a los tribunales funciona como un medio de presión para que las partes lleguen a algún arreglo; al mismo tiempo, a veces un arreglo insatisfactorio tiene por efecto que más tarde se busque una mejor resolución ante los tribunales. Sin embargo, hemos invertido los adjetivos del “arreglo” y del “pleito”, por dos razones. Por un lado, confesamos que así pretendemos llamar la atención de nuestros posibles lectores. Pero, por el otro, nos preguntamos: ¿acaso no sería preferible siempre llegar a un “buen” arreglo, si es más probable que no haya acceso a los tribunales, y que si lo hay, la experiencia sea sumamente negativa?

Recordamos nuevamente que ya Gessner señaló, en 1984, que dada la preferencia de la cultura jurídica mexicana por la pronta terminación de un conflicto en su entorno inmediato —lo cual se reflejaba en la proliferación de mecanismos e instituciones que realizaban funciones de conciliación— resultaba preferible fomentar este tipo de solución frente a la alternativa judicial, costosa y de difícil acceso, así como objeto de perenne desconfianza y crítica por parte de la mayoría de la población.²⁵ Es probable que esto siga siendo así hasta el día de hoy, y en ello quizá estaría pensando el tercio de los entrevistados que no quiso estar “ni de acuerdo ni en desacuerdo” con el dicho popular.

²⁵ Gessner (1984, pp. v y ss.).

RECONOCIMIENTOS Y AGRADECIMIENTOS

Desde hace varios años, Julia Flores ha tenido el propósito de tomar una “fotografía” a nuestro país a través de una serie de encuestas que pudieran estudiar los aspectos más diversos de la realidad social mexicana. Ello se ha logrado ahora a través de este extraordinario proyecto suyo que se intitula *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. Solamente este logro sería suficiente para dedicarle el esfuerzo que se plasma en este libro y que mucho se debe a su laboriosidad y tenacidad. Sin embargo, como juristas que somos, reconocemos también que Julia Flores ha promovido o participado en muchos y muy valiosos estudios que han enriquecido las fuentes de información con que contamos para conocer la realidad del derecho, esto es, la cultura jurídica mexicana. Estamos plenamente convencidos de la justicia (¡palabra nunca mejor utilizada!) de la dedicatoria que antecede a este volumen, y nos complace sobremanera que este gran proyecto tenga su punto de partida y de llegada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, nuestra casa académica. La Encuesta Nacional de Justicia 2015 es un ejercicio muy valioso para el conocimiento de la situación que guarda el Estado de derecho en México, una de las aspiraciones y demandas más sentidas de la población en las últimas dos décadas y uno de los mayores pendientes que tiene la sociedad mexicana con su futuro inmediato.

También deseamos dedicar este esfuerzo a la memoria de Volkmar Gessner, desaparecido cuando todavía podíamos aprender mucho de él. Sabemos que una de sus frustraciones era que, muchos años después de terminada, su investigación pionera sobre los conflictos sociales y la administración de la justicia en México no parecía haber tenido ningún impacto ni en la investigación académica ni mucho menos en la política pública. Reconocemos que nos hemos tardado muchos años —demasiados quizá— en entender y valorar en sus dimensiones esa aportación, la cual debe convertirse en un punto de referencia imprescindible para medir y explicar los cambios en el sistema de justicia de nuestro país. Quisiéramos pensar que este proyecto le hubiera agradado porque de algún modo sigue sus pasos.

Por último, dejamos constancia de nuestro reconocimiento y agradecimiento por el enorme trabajo realizado por los jóvenes colaboradores del





Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto. Después de trabajar conjuntamente en la definición del cuestionario, el área se encargó de todas las fases siguientes, hasta que se nos entregó —ya pulcramente procesada y presentada— la información resultante del levantamiento de la encuesta. Por supuesto, hemos mantenido constante comunicación con el área para efectos de que nuestro análisis tuviera más riqueza y profundidad, así como mejor presentación. En este sentido, queremos mencionar en particular el apoyo de Miguel Ángel García Olivo. Por último, damos las gracias también a Jesús Huitrón, por el apoyo que nos ha brindado.

SITUACIÓN Y PRINCIPALES PROBLEMAS DEL PAÍS



Un elemento contextual importante para analizar e interpretar adecuadamente los resultados de una encuesta se refiere al clima social en el momento en el cual se levanta. La Encuesta Nacional de Justicia 2015 (ENJ 2015) contiene tres preguntas que exploran sumariamente este elemento.

La primera pregunta se refiere a la valoración que hace el entrevistado de la situación del país en comparación con el año anterior. Las respuestas se presentan en el cuadro 1.1:

CUADRO 1.1

PREGUNTA 1. COMPARADA CON LA SITUACIÓN QUE TENÍA EL PAÍS HACE UN AÑO, ¿CÓMO DIRÍA USTED QUE ES LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PAÍS: MEJOR O PEOR?		
PORCENTAJES		
	2015	2003
Mejor	9.0	22.2
Igual de bien (esp)	12.8	11.2
Igual de mal (esp)	39.9	23.2
Peor	36.5	42.8
NS/NC	1.8	0.6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015 y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003



El estado de ánimo de los entrevistados en 2015 es bastante pesimista, pues menos de 10 por ciento considera a la situación mejor que la del año pasado y más de 75 por ciento que opina que la situación está igual de mal o peor. En comparación, el estado de ánimo en 2003 era, por un lado, algo más optimista, con 22.2 por ciento que percibía una mejoría respecto del año anterior, pero con una mayoría de dos tercios (66 por ciento) que expresaba que la situación estaba igual de mal o peor.

La segunda pregunta tiene también el propósito de describir la situación general del país a través de diversas palabras, de acuerdo con el cuadro 1.2:

CUADRO 1.2

PREGUNTA 2. DE LAS SIGUIENTES PALABRAS, ¿CON CUÁL ESTÁ USTED MÁS DE ACUERDO PARA DESCRIBIR LA SITUACIÓN POLÍTICA DEL PAÍS?

PORCENTAJES

	2015	2003
Prometedora	4.1	11.0
Con oportunidades	13.5	7.9
Preocupante	33.6	44.1
Tranquila	7.5	11.7
Peligrosa	19.1	16.3
Mejor que antes (esp)	2.1	0.8
Más o menos (esp)	5.8	2.7
Peor que antes (esp)	10.8	3.5
Otra (esp)	0.3	
NS/NC	3.2	2.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015 y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJU e IIS-UNAM, 2003.

El cuadro confirma el estado de ánimo pesimista de los entrevistados en relación con la situación política del país, con una mayoría de dos tercios (63.5 por ciento) que está más de acuerdo con palabras de connotación negativa. En 2003, sin embargo, la percepción global no era mucho más optimista, pues una proporción casi igual (63.9 por ciento) seleccionó los mismos términos negativos para caracterizar la situación política de ese momento.

Por último, se pidió a la muestra de población encuestada señalar los tres problemas más graves del país y sus respuestas se reproducen en el cuadro 1.3:

CUADRO 1.3

PREGUNTA 3. EN SU OPINIÓN, ¿CUÁLES SON LOS TRES PROBLEMAS MÁS GRAVES DEL PAÍS?	
PORCENTAJES	
La pobreza	57.4
El desempleo	52.2
La corrupción	46.8
La justicia	14.2
El deterioro ambiental	7.7
La inseguridad	42.5
La violencia	17.8
La impunidad	6.3
El narcotráfico	17.1
La drogadicción	6.4
La falta de educación	8.5
La desconfianza	3.3
La desigualdad	6.1
La falta de valores	5.0
Ninguno (esp)	0.1
Otro (esp)	0.9
NS/NC	0.8

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Nota: Los porcentajes no suman 100 en razón de las respuestas múltiples.

De acuerdo con los entrevistados, los cuatro problemas más graves del país son la pobreza, el desempleo, la corrupción y la inseguridad, en ese orden, mientras que la justicia aparece sólo en un lugar intermedio entre los problemas más importantes del país. La corrupción, la violencia y la impunidad, en particular, son problemas que están claramente asociados al desempeño del aparato de la justicia, en un doble sentido: por un lado, son problemas que afectan a su funcionamiento, según veremos más adelante; por otro lado, son problemas sociales generales que el sistema de justicia



debe ayudar a combatir y resolver. La pobreza es mencionada como uno de los principales problemas del país y, más adelante, se verá que los entrevistados lo mencionan como un problema serio del mismo aparato de justicia; el desempleo ocupa un lugar intermedio en la escala, y la corrupción es uno de los menos citados.

De lo anterior podemos deducir que los ciudadanos perciben con claridad que los problemas más serios que enfrenta el país no radican en el aparato de justicia, con el que sólo llega a tener contacto una porción bastante reducida de la población. Sin embargo, en la medida en que dicho aparato está ligado al cumplimiento general de las leyes, en la misma medida se vuelve relevante inclusive para quienes no son usuarios de él ni tienen acceso a sus servicios.

CULTURA DE LA LEGALIDAD



CONCEPTO

Antes de proceder al análisis de la Encuesta Nacional de Justicia 2015 (ENJ 2015) en lo que se refiere a la opinión, las percepciones y las actitudes de los mexicanos en relación con la justicia —entendida en dos sentidos: como concepto filosófico y como aparato organizado del Estado para la resolución de conflictos sociales— resulta conveniente, e incluso necesario, situar sus resultados en un contexto más amplio que hemos denominado, en este segundo capítulo, “cultura de la legalidad”.

¿Qué es la “cultura de la legalidad”? En un sentido general y cotidiano, entendemos por “cultura de la legalidad” (en adelante CL) el conjunto de conocimientos, razones, opiniones y motivaciones relacionadas con las leyes y su cumplimiento en la sociedad. La CL se refiere, pues, al grado de avance de una sociedad respecto de su aprecio y respeto a las leyes. Y donde este aprecio y este respeto no existen, o son deficientes, el concepto conlleva la necesidad de realizar la difusión del patrimonio jurídico, esto es, de los valores incorporados en la Constitución y las leyes de esa sociedad, a



fin de que dicho conocimiento contribuya a generar mayor aprecio, respeto y cumplimiento del orden jurídico.

El planteamiento anterior se refleja en un libro de Gerardo Laveaga que se intitula, precisamente, *La cultura de la legalidad*.¹ Laveaga examina, por ejemplo, los mecanismos de “socialización jurídica” formal, no formal e informal que existen en nuestro país, lo que incluye los conocimientos que se imparten en diversos cursos de la educación básica obligatoria, pero también los esfuerzos que realizan diversos organismos e instituciones especializados, como el ahora Instituto Nacional Electoral o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para educar a los ciudadanos en la cultura de los derechos cuya custodia y garantía tienen encomendados. La educación informal está a cargo, fundamentalmente, de los medios de comunicación —la radio y la televisión—, aunque cada vez tiene más influencia la información que las personas reciben de internet y las llamadas “redes sociales” (Facebook, Twitter y otras).

Una perspectiva más amplia, como la que cultivan la sociología y la economía, nos revela que la existencia de una CL en el sentido apuntado arriba no depende solamente del conocimiento de las leyes,² sino de muchos otros factores, algunos de carácter institucional y otros de tipo cultural. Desde el punto de vista de las ciencias sociales, tan importante es el estudio de los factores que promueven el apego a la legalidad como el de los elementos que lo inhiben u obstaculizan. En este sentido, los sociólogos del derecho prefieren hablar de “cultura jurídica” —en analogía con la “cultura política”— como el conjunto de opiniones, actitudes y percepciones que tienen la población y los operadores jurídicos respecto del derecho y las instituciones jurídicas. Lawrence M. Friedman, por ejemplo, considera que el sistema jurídico, desde un punto de vista sociológico, está compuesto por tres elementos: la sustancia (las normas), la estructura (las instituciones y los procedimientos, así como los actores sociales que los hacen funcionar), y la cultura jurídica. Esta última se desdobra en cultura jurídica “externa”,

¹ Laveaga (2006).

² Por supuesto, Laveaga no desconoce que el conocimiento de las leyes no es suficiente para lograr su cumplimiento y reconoce expresamente la importancia de las instituciones en la promoción y reforzamiento de los comportamientos sociales conformes con las normas jurídicas.



que corresponde a la de la población en general, y cultura jurídica “interna”, que es propia de los operadores jurídicos, como jueces y abogados.³

No requiere mucha reflexión darse cuenta que el carácter diferenciado, especializado y técnico del derecho en las sociedades contemporáneas es la causa de que haya una apreciable divergencia entre ambas dimensiones de la cultura jurídica, lo que, a su vez, provoca desencuentros y malentendidos entre los operadores jurídicos y los ciudadanos. No se trata solamente de que, en general, éstos desconocen lo que las leyes y los códigos prescriben, permiten o prohíben exactamente (el conocimiento de los mismos juristas abarca cada vez menos al conjunto del orden jurídico), sino que hay modos distintos de entender y acercarse al fenómeno jurídico por parte de ambos grupos sociales. Así, por ejemplo, a quienes no se han especializado en el estudio profesional del derecho les cuesta mucho trabajo entender y aceptar que, con frecuencia, las disposiciones jurídicas —aparentemente redactadas en un lenguaje cotidiano— *no dicen lo que dicen*, sino que, por obra de *la interpretación y la argumentación*, acaban diciendo cualquier cosa que convenga a los intereses de los jueces y, sobre todo, de los abogados. Por eso es que estos últimos son objeto de toda clase de críticas, bromas y chistes, los cuales no reflejan más que su rol dominante como intermediarios entre la población y las instituciones jurídicas.⁴

No obstante la divergencia apuntada, y a pesar de que no hay acuerdo sobre el impacto específico de cada factor, los sociólogos del derecho consideran que ambas dimensiones de la cultura jurídica están interrelacionadas, que ejercen influencia recíproca y que, en conjunto, ambas contribuyen a explicar el funcionamiento del sistema jurídico en una sociedad determinada. A su vez, el debate sobre la importancia de la cultura jurídica en el funcionamiento de dicho sistema se inscribe en una discusión sociológica más amplia: la de la relación entre “estructura” y “cultura”, o mejor, entre “instituciones” y “cultura”. ¿No es acaso la cultura más amplia de una socie-

³ Véase, por ejemplo, su libro clásico *The Legal System. A Social Science Perspective*, Friedman (1975, especialmente pp. 1 y ss., 193 y ss.).

⁴ Sobre los chistes de abogados, véase el estudio —muy serio, por cierto— de Galanter (2005). Sobre jueces y magistrados hay pocos chistes que los tengan como objeto central de burla o escarnio, lo que se debe al simple hecho de que estos personajes tienen escaso contacto directo con la ciudadanía.



dad la que va modelando el tipo de instituciones que se implantan en ella, así como su funcionamiento particular? Prueba de ello es que las “mismas” instituciones —por ejemplo, los parlamentos o los tribunales— funcionan de modo muy diferente en sociedades con culturas diversas, como la mexicana o la estadounidense. En este sentido, son clásicas las observaciones de Alexis de Tocqueville sobre el diverso funcionamiento del federalismo en Estados Unidos y en México en las primeras décadas del siglo XIX:

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.⁵

Esta cita de De Tocqueville es interesante tanto por lo que revela como por lo que oculta. Sin duda, demuestra que la cultura influye en el funcionamiento de las instituciones y, ciertamente, también deja en claro que, a diferencia de lo que sucede con los textos jurídicos, no es posible trasladar, de un territorio a otro, el “espíritu” (la cultura) que anima a aquéllas, pero en ningún lugar está escrito que esas instituciones deban funcionar *exactamente de la misma manera* en una sociedad distinta a la que les dio origen. De Tocqueville no explora la idea de que el sistema federal moderno —que efectivamente surgió en Estados Unidos y que, en apariencia, fue copiado en su totalidad por los constituyentes mexicanos de 1824— pudiera tener también otras raíces institucionales y culturales⁶ y, sobre todo, que cumpliera funciones particulares y propias, e igualmente valiosas, en la sociedad de

⁵ De Tocqueville (1998, vol. 1, p. 154).

⁶ Es clásico ya también el estudio de Nettie Lee Benson sobre el papel relevante que tuvieron las llamadas “diputaciones provinciales”, creadas por la Constitución de Cádiz de 1812, en la adopción del sistema federal por nuestro país en 1824. Véase Benson (1955).

recepción. Además, en la época de De Tocqueville quizá no era evidente algo que es palmario en la actualidad: la modernidad implica una cultura global institucionalizada que promueve la circulación y adopción (“isomorfismo”) de modelos institucionales legitimados por esa misma cultura (por ejemplo, la jurisdicción constitucional), con la consecuencia del surgimiento de una brecha considerable entre el modelo y la realidad social en que se inserta.⁷

Pero de la misma manera como la cultura modela y modula la adopción y el funcionamiento de las instituciones, con independencia de que sean originarias o no de una sociedad, tampoco puede ponerse en duda que, al ser capaces de una *acción planeada y organizada*, tales instituciones logran ofrecer incentivos específicos y eficaces que afectan las expectativas y el comportamiento de las personas, inhibiendo incluso los impulsos provenientes de la cultura en que se han socializado. Un ejemplo trillado, por la frecuencia con que se menciona, es el del ciudadano mexicano que cambia su comportamiento en cuanto cruza la frontera hacia Estados Unidos, abandonando casi instantáneamente sus costumbres inveteradas, como la de arrojar basura en la calle o la de infringir los límites de velocidad en la carretera. La explicación es evidente: este ciudadano sabe que la probabilidad de ser objeto de una fuerte sanción es elevada, porque en esa nación las instituciones gozan de una legitimidad y de un grado de eficacia que están ausentes en su país de origen.⁸

En este apartado introductorio no hay necesidad de profundizar en estos debates, así como tampoco de tomar una posición definida sobre sus extremos. Enunciarlos tiene el solo propósito de poner en evidencia algunos de los elementos de la cultura jurídica mexicana que serán revelados por el análisis de la encuesta: la desconfianza generalizada de la población hacia las instituciones; la falta de conocimiento respecto de los derechos y obliga-

⁷ Esta es la tesis del sociólogo John W. Meyer, de la Universidad de Stanford, y de sus colaboradores. Véase, entre otros muchos ensayos, Boyle y Meyer (2002).

⁸ Desafortunadamente, y por lo que informan quienes han vivido muchos años en Estados Unidos, nuestros compatriotas vuelven a los comportamientos acostumbrados tan pronto se integran en una comunidad de connacionales. Esto subraya el hecho de que la cultura es un fenómeno colectivo que se sostiene o cambia en vinculación con una comunidad determinada, y no un atributo meramente personal.





ciones de los ciudadanos; la brecha entre las normas y la realidad de su cumplimiento en sociedad; las diferencias entre la cultura jurídica externa y la interna; la disposición a desobedecer las leyes por razones de conveniencia, etcétera. Sobre todo, la encuesta revela que no cabe esperar que el Estado de derecho y la CL en nuestro país se entiendan conforme a la visión (ideal) que suponemos prevalece en los países más avanzados, en los cuales, por cierto, también existe la brecha entre norma y realidad, entre el “derecho en los libros” y el “derecho en acción”, según la famosa expresión de Roscoe Pound.⁹

Lo anterior no significa, por supuesto, que deba abandonarse la lucha que han emprendido importantes sectores de la sociedad mexicana para lograr niveles más elevados de cumplimiento y respeto al orden jurídico, en consonancia con el nivel general de desarrollo que ha alcanzado nuestro país, ni tampoco, que este objetivo no sea viable. Quiere decir, únicamente, que los factores que influyen en la CL son sumamente complejos y no dependen, de modo exclusivo, de la dinámica social “interna” de nuestro país, sino que también responden a las dimensiones globales del derecho en la sociedad mundial.

En el siguiente apartado se intenta analizar las respuestas de la encuesta, comparándolas, cuando sea posible, con preguntas iguales o similares que se hayan planteado en encuestas anteriores. Ello permitiría identificar algunos cambios de las opiniones y percepciones de la población en el tiempo, así como ampliar el radio de nuestro análisis para lograr un panorama más completo del ámbito social estudiado.

⁹ Para Boyle y Meyer, la brecha no es una señal de disfuncionalidad, porque consideran que la función del derecho en la sociedad mundial no es instrumental 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 para 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. Dicho en otros términos: para estos autores, 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 organización racionalizada, en la medida en que las reglas que las gobiernan, como sucede con las normas jurídicas, responden a ideales externos. Véase Boyle y Meyer (2002, pp. 66-67, 81 y ss.).

LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN MÉXICO

VALOR DE LA LEGALIDAD EN LA VIDA SOCIAL

La primera pregunta que analizaremos se refiere al valor que tiene la legalidad respecto de otros bienes sociales, como la seguridad pública, la democracia y la distribución de la riqueza. Los resultados se muestran en el cuadro 2.1:

CUADRO 2.1

PREGUNTA 20. ¿QUÉ ES MÁS IMPORTANTE PARA USTED...?			
PORCENTAJES			
	2015	2011	2003
Una sociedad donde se respeten y apliquen las leyes	77.4	67.1	74.3
Una sociedad sin delincuencia	43.1	61.3	45.0
Una sociedad más democrática	36.1	31.3	28.5
Una sociedad donde haya menos diferencias entre ricos y pobres	35.7	32.2	51.8
Otra (esp)	1.0	0.2	0.2
NS/NC	1.5	2.3	0.3

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011, y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003.

Nota: Los porcentajes no suman 100, porque se permitió señalar dos respuestas.

El interés de la pregunta radica, por supuesto, en que las opciones examinadas no son excluyentes y que podría inclusive alegarse que la primera (“Una sociedad donde se respeten y apliquen las leyes”) abarca a las demás, pues una sociedad donde hubiera un mayor respeto a las leyes sería también, con gran probabilidad, una sociedad con menos delincuencia, más democrática y con menos diferencias entre ricos y pobres (si bien la causalidad puede ir también en sentido inverso). Posiblemente sea ésta la razón por la cual el respeto a las leyes se mencione con más frecuencia por los entrevistados en las tres encuestas, sin grandes diferencias entre sus resultados. En otras preguntas veremos que este compromiso general a favor de la legalidad sufre importantes variaciones, dependiendo de las situaciones es-



pecíficas que su cumplimiento puede plantear en la sociedad, particularmente en materia de justicia penal.

TOLERANCIA AL ABUSO DE LA FUERZA POR EL ESTADO EN EL COMBATE A LA DELINCUENCIA

La primera pregunta específica en materia de CL se refiere a la valoración que las personas hacen de los derechos de los (presuntos) delincuentes (véase el cuadro 2.2):

CUADRO 2.2

PREGUNTA 4. ¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED CON QUE, PARA CONSEGUIR INFORMACIÓN, SE TORTURE A UNA PERSONA DETENIDA POR PERTENECER A UN GRUPO DE NARCOTRAFICANTES?

PORCENTAJES

	2015	2011
Muy de acuerdo	5.3	8.6
De acuerdo	20.9	24.6
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (esp)	27.4	19.5
En desacuerdo	33.1	39.5
Muy en desacuerdo	10.5	5.2
NS/NC	2.8	2.5

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011.

El cuadro revela que en 2015, casi la mitad de la población (43.6 por ciento) rechaza que un presunto delincuente sea torturado, incluso por un motivo aparentemente justificado. Otra cuarta parte (26.2 por ciento) sí encuentra justificada la tortura en esas circunstancias. Se trata de una opinión comprensible en un contexto de grave inseguridad, pero que desconoce dos principios centrales de la justicia penal contemporánea que se han elaborado desde una perspectiva de derechos humanos: por un lado, la *presunción de inocencia*, es decir, que mientras una persona no ha sido condenada por sentencia firme (esto es, que ya no pueda ser modificada legalmente), se le debe considerar como inocente, con la consecuencia principal de que no se

le pueda aplicar ninguna clase de sanción anticipada; y segundo, que la *integridad física* de las personas, que las protege contra el maltrato físico como la tortura, es un *derecho absoluto* conforme a los estándares internacionales, por lo que su violación no puede justificarse bajo ninguna circunstancia, aunque ocasionalmente algunos gobiernos lo intenten, como el de Estados Unidos en relación con los presuntos terroristas detenidos después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 a las Torres Gemelas en Nueva York. No es improbable que quienes están de acuerdo se vean influidos por las informaciones en los medios de comunicación que revelan que este tipo de tortura es una práctica más o menos extendida entre los integrantes de los cuerpos de seguridad pública en el país, que la utilizan como método de investigación a falta de otros medios o por incapacidad para aprovecharlos. Llama la atención que otra cuarta parte de los encuestados (27.4 por ciento) no se comprometa en ninguno de ambos sentidos; sin duda, es un porcentaje elevado para una pregunta sobre la cual cabría esperar que las personas tuvieran una opinión más decidida.

En cuanto a su evolución en el tiempo, la comparación con las respuestas que se dieron a la misma pregunta en una encuesta de 2011 revela la disminución del porcentaje tanto de quienes están de acuerdo como en desacuerdo, al mismo tiempo que se incrementa, de 19.5 a 27.4, el porcentaje de los entrevistados que no se comprometen con ninguna de ambas posiciones. Sería quizá aventurado ofrecer una explicación, pero podría decirse que el mayor número de indecisos en 2015 se debe a la fuerte crítica a la que se ha sometido la estrategia de lucha contra el narcotráfico que emprendió el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012), frente a la menor prominencia (relativa) que el tema encuentra en el discurso del gobierno federal actual. En este sentido podría abonar el notable aumento —de 5.2 a 10.5 por ciento— de quienes manifiestan estar “muy en desacuerdo” con la tortura del presunto narcotraficante.

La pregunta es importante porque descubre el grado de tolerancia que puede existir entre los ciudadanos respecto de los comportamientos ilegales, particularmente de las autoridades públicas. En la medida en que la población se manifieste en contra de estos comportamientos, las autoridades se verán sometidas a una presión que hará más difícil condonar los abusos. Podríamos decir, por fortuna, que casi la mitad de los entrevistados los





rechazan, pero en una cuestión tan sensible esto es más bien inquietante. Las personas encuestadas parecen no advertir que ellas podrían caer fácilmente en la situación de un presunto narcotraficante. Por tanto, ¿cuál grupo o cuáles grupos de la población manifiestan mayor o menor tolerancia a los mismos? El cuadro 2.3 ofrece datos sobre los grupos de población, cuyo grado de acuerdo (muy de acuerdo/de acuerdo) se encuentra por encima o por debajo del promedio nacional (26.2):

CUADRO 2.3

PREGUNTA 4. ¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED CON QUE, PARA CONSEGUIR INFORMACIÓN, SE TORTURE A UNA PERSONA DETENIDA POR PERTENECER A UN GRUPO DE NARCOTRAFICANTES? (ESTRATOS)

PORCENTAJES

	Muy de acuerdo/ De acuerdo
Mujeres	21.9
Jóvenes	
15 a 24 años de edad	31.8
25 a 34 años de edad	19.5
Escolaridad	
Sin escolaridad	20.6
Universidad/posgrado	30.5
Ingreso familiar	
Más bajo	36.4
Más alto	39.3
Región	
Centro	30.8

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Del cuadro anterior, el resultado más interesante es el que se refiere a los jóvenes. En el grupo de edad de los 15 a los 24 años el acuerdo con la tortura del presunto narcotraficante se encuentra bastante por encima del promedio nacional, mientras que en el siguiente grupo etario se encuentra bastante por debajo. Este resultado no es de fácil explicación. Por lo que se refiere al grupo más joven, puede deberse a esa misma juventud, que le impide adquirir los elementos para juzgar una situación delicada y compleja; en cambio, el grupo que es un poco mayor en edad parece haber logra-



do ya mayor sensibilidad al respecto. En el otro resultado de interés, por parecer contraintuitivo, es más elevado el grado de acuerdo con la tortura entre los grupos con mayor nivel de escolaridad y de ingresos familiares. Ello puede deberse a que se trata de quienes no sufren los efectos cotidianos de la delincuencia como otros estratos menos favorecidos, y por ello su nivel de alarma social es mucho mayor.

Hay más preguntas que exploran la cuestión de la tolerancia o aceptación de la conducta ilegal de las autoridades cuando se trata de situaciones vinculadas al clima actual de inseguridad y de ineficaz combate a la delincuencia. La siguiente pregunta se refiere a una situación que desafortunadamente parece extenderse cada vez más (sin que haya pruebas totalmente contundentes) en el combate a la delincuencia organizada: la muerte de los presuntos delincuentes a manos de las fuerzas de seguridad del Estado en condiciones no suficientemente esclarecidas que sugieren la existencia de las llamadas “ejecuciones extrajudiciales”.¹⁰ El cuadro 2.4 compara los resultados de las encuestas de 2011 y 2015:

CUADRO 2.4

PREGUNTA 18. ¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED CON QUE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD MATEN A UNA PERSONA, MIEMBRO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, AUNQUE EXISTA LA POSIBILIDAD DE DETENERLA PARA PRESENTARLA ANTE LA JUSTICIA?

PORCENTAJES

	2015	2011
Muy de acuerdo	5.3	6.4
De acuerdo	19.4	25.3
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (esp)	31.0	17.4
En desacuerdo	25.2	40.2
Muy en desacuerdo	16.4	7.9
Otra (esp)/NS/NC	2.7	2.9

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011.

¹⁰ El llamado “índice de letalidad”, que se refiere a la relación entre muertos y heridos en los enfrentamientos entre presuntos delincuentes y los cuerpos de seguridad, puede ofrecer indicios del abuso de la fuerza por parte del Estado si el número de muertos rebasa con mucho el de heridos. Véase Pérez Correa, Silva Forné y Gutiérrez Rivas (2011).



Los resultados revelan que hay un grupo muy importante de la población, superior a 40 por ciento en 2015 y 2011, que se manifiesta en contra de la actuación ilegal de la autoridad, con un segmento, también considerable (entre 25 y 31 por ciento), que se manifiesta con algún grado de acuerdo. Sin embargo, la comparación revela varios desplazamientos significativos en el tiempo: por un lado, disminuye el porcentaje de personas que expresan algún grado de acuerdo, de 31.7 a 24.7 por ciento; también se reduce la proporción de quienes están en desacuerdo, de 48.2 a 41.6 por ciento (con un desplazamiento “interno” de quienes están “muy en desacuerdo”). Los cambios anteriores advierten un aumento muy importante en el grupo de quienes manifiestan no estar “ni de acuerdo, ni en desacuerdo” (de 17.4 a 31 por ciento), lo que es consistente con los resultados observados en otras preguntas, respecto de quienes aceptan o no la legalidad de manera situacional.

Al comparar estas preguntas con otras similares en diversas encuestas, encontramos que el porcentaje de quienes rechazan la violencia o la tortura contra presuntos delincuentes, aunque sea con un objetivo “bueno” se mantiene constante. Así se observa en el cuadro 2.5 con una pregunta de encuestas realizadas en 1994 y en 2003:

CUADRO 2.5

LA POLICÍA SABE QUE UN DETENIDO VIOLÓ A UNA MUJER, PERO NO TIENE PRUEBAS SUFICIENTES. ¿ESTÁ USTED DE ACUERDO O EN DESACUERDO EN QUE SEA TORTURADO PARA OBLIGARLO A CONFESAR?

PORCENTAJES

	2003	1994
De acuerdo	30.5	29.0
De acuerdo, en parte (esp)	20.5	11.0
En desacuerdo	47.5	57.0
NS/NC	1.5	3.0

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003 y Encuesta Nacional de Valores, IIS-UNAM, 1994.

Las respuestas no son comparables con las encuestas de 2011 y 2015 por la formulación de la pregunta y por las opciones de respuesta, pero puede advertirse fácilmente que el porcentaje de rechazo a la tortura como méto-



do de investigación penal es similar, si bien disminuye de manera importante el de quienes están en desacuerdo y aumenta el acuerdo parcial, cambiando el balance de la mayoría respecto de las opciones de respuesta entre 1994 y 2003. De todos modos, como ya se dijo, resulta preocupante el estado de opinión respecto de un tema en el que debería esperarse un rechazo mucho más tajante.

Finalmente, podemos completar el análisis de las preguntas anteriores preguntando por el valor de la “presunción de inocencia”, de acuerdo con el cuadro 2.6:

CUADRO 2.6

PREGUNTA 19. TODOS LOS SISTEMAS DE JUSTICIA COMETEN ERRORES. EN SU OPINIÓN, ¿QUÉ ES PEOR PARA LA SOCIEDAD...?		
	PORCENTAJES	
	2015	2003
Dejar libre a un culpable	45.9	46.7
Encarcelar a un inocente	34.5	40.6
Depende (esp)	14.0	5.2
Otra (esp)	2.4	4.1
NS/NC	3.2	3.4

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015 y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003.

Los resultados muestran un mayor número de personas que piensan que causa más daño a lo sociedad “dejar libre a un culpable” que “encarcelar a un inocente”, cuando uno de los avances más importantes de los sistemas de justicia penal consiste precisamente en aceptar el riesgo de tener que liberar a los presuntos “culpables” cuando no hay pruebas contundentes de su culpabilidad. Resulta comprensible que la población que no tiene acceso directo a la determinación de la culpabilidad o inocencia de los acusados en un proceso penal, basará su juicio habitualmente en las percepciones moldeadas por los medios de comunicación, pero eso en nada altera la contradicción con los principios ideales de la justicia penal; por supuesto, no hay conciencia suficiente del hecho de que el “inocente encarcelado” podría ser el mismo entrevistado o alguna otra persona cercana a él.



La comparación entre los dos momentos muestra, una vez más, un desplazamiento hacia la evaluación situacional (“depende”), al tiempo que disminuye el porcentaje de quienes se pronuncian por considerar un mal mayor el encarcelamiento de un inocente. Todo ello está en consonancia con el empeoramiento del clima de seguridad pública en los últimos 12 años.

LA LEY COMO FUENTE DE AUTORIDAD SOCIAL: RESPETO Y CUMPLIMIENTO

La siguiente pregunta se refiere a diversas fuentes de autoridad social y al reconocimiento que les otorgan las personas, particularmente en cuanto a su disposición a *desobedecerlas*. Los resultados, comparados con los de la misma pregunta en encuestas anteriores, se exponen en el cuadro 2.7:

CUADRO 2.7

PREGUNTA 5. CUANDO USTED PIENSA QUE TIENE LA RAZÓN, ¿ESTÁ O NO ESTÁ DISPUESTO A IR EN CONTRA DE ...?					
PORCENTAJES					
	Sí está dispuesto	No está dispuesto	Depende (esp)	Otra (esp)	NS/NC
Su cónyuge o pareja					
2015	36.1	30.0	27.1	0.9	5.9
2011	44.6	29.5	18.8	0.6	6.5
2003	49.6	34.0	12.2	0.6	3.6
Lo establecido por la ley					
2015	34.3	28.0	32.2	1.4	4.1
2011	40.8	34.9	20.2	0.9	3.2
2003	45.0	39.4	14.1	0.1	1.3
Lo que dicta la Iglesia o religión con la cual se identifica					
2015	33.9	34.6	25.6	0.7	5.2
2011	43.3	35.1	16.6	1.6	3.4
2003	44.8	42.0	11.6	0.5	1.2
Lo que piensan sus padres					
2015	30.4	37.2	28.0	1.0	3.4
2011	39.6	32.0	20.6	0.5	7.3
2003	50.4	35.8	11.9	0.3	1.7

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJJ-UNAM, 2015, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJJ-UNAM-IFE, 2011 y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJJ e IIS-UNAM, 2003. Nota: La encuesta de 2011 es la única que incluyó como opción de respuesta “Lo que dice su jefe”, la que no se incorporó en este análisis por no presentar resultados comparables.



El análisis de las respuestas a esta pregunta suscita cuestiones de gran interés en la comparación de los tres años, pues parece revelar varias tendencias consistentes. Por un lado, en las cuatro opciones disminuye de manera significativa, entre 2003 y 2015, el porcentaje de quienes están dispuestos a “desobedecer” a las autoridades. Ello permitiría esperar que aumentara el porcentaje de quienes no están dispuestos a ir en contra de ellas, pero, salvo el caso de los padres, ello no ocurre, sino que también disminuye de manera más o menos significativa. Lo que sí sucede con claridad es el aumento muy importante en el porcentaje de quienes *no se comprometen en la respuesta* (“depende”), lo que significa que el comportamiento frente a la autoridad se vuelve racional, en términos de las circunstancias específicas y el cálculo de costos y beneficios. Podemos llamar “oportunista” a este grupo.

El punto nodal de la pregunta es que las “autoridades sociales” que se comparan no son iguales. Ciertamente, la desobediencia a la opinión de todas ellas puede acarrear sanciones de diverso tipo para quienes las contrarían, pero el caso de la ley es distinto, pues no hay razón, individual o colectiva, que pueda justificar su incumplimiento, salvo contadas excepciones que el mismo orden jurídico prevé. Dicho en otras palabras: la autoridad de la ley debiera derrotar cualquier otra razón legítima que pudieran tener las personas para no prestarle obediencia.¹¹ Al plantearles la comparación, se revela con claridad que los entrevistados no perciben esta diferencia crucial, sino que consideran a la ley una fuente de autoridad como las otras, respecto de la cual las personas pueden hacer cálculos racionales de costo y beneficio, es decir, queda a su arbitrio el reconocimiento u obediencia que están dispuestas a otorgarle. Para muchos de los entrevistados, no parece haber razones morales *a priori* para reconocerle a la ley una autoridad superior a las demás.

¹¹ Por supuesto, se trata de una cuestión debatida entre los teóricos del derecho, sobre la que no abundaremos aquí. En cambio, el “análisis económico del derecho” y un importante sector de la sociología jurídica parten del supuesto de la persona como actor racional maximizador, cuyo comportamiento está guiado solamente por el cálculo de costos y beneficios en función de los incentivos presentes en una situación concreta. Claro está, se trata de un enfoque que también es objeto de fuerte crítica en las ciencias sociales en general.



La pregunta consignada en el cuadro 2.8 está relacionada con la anterior, pues explora la influencia de las autoridades sociales sobre la conducta de las personas.

CUADRO 2.8

PREGUNTA 6. EN SU OPINIÓN, ¿QUIÉN O QUIÉNES DEBEN PONER LÍMITES A LA CONDUCTA DE LAS PERSONAS?		
PORCENTAJES		
	2015	2003
La Iglesia	6.9	8.7
La familia	33.7	47.2
La ley	20.3	23.6
El gobierno	14.3	17.2
Uno mismo (esp)	21.8	0.4
Nadie (esp)	1.7	1.7
Otra (esp)	0.4	0.6
NS/NC	0.9	0.6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015 y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJU e IIS-UNAM, 2003.

Nota: Aunque se dieron dos opciones a los entrevistados, se adecuaron los porcentajes para sumar 100 y hacer los resultados comparables.

Las respuestas no sólo son interesantes sino hasta sorprendentes, si comparamos los resultados de la misma pregunta en 2003 y 2015. Mientras que los porcentajes que se refieren a la "Iglesia", a la "ley", al "gobierno" y a "nadie" permanecen similares en las dos encuestas, la comparación revela una caída significativa en la importancia de la familia como fuente de límites a la conducta de las personas y un aumento espectacular de los entrevistados que, *espontáneamente*,¹² mencionan a "uno mismo" como fuente de esos límites. Pareciera ser que en 12 años los mexicanos se han convertido en unos individualistas radicales. Esto no es una mera especula-

¹² Las respuestas espontáneas en las encuestas son aquellas que los entrevistados mencionan fuera de las opciones que el encuestador les lee o les presenta mediante tarjeta, pero que se anotan en la hoja de respuestas. En la mayoría de los casos ya están previstas en el mismo cuestionario. En el caso de la pregunta examinada, la respuesta "uno mismo" no estaba prevista como espontánea en el cuestionario de 2003 pero sí en el de 2015.

ción. Hay otros estudios de opinión que muestran una fuerte tendencia al individualismo en la sociedad mexicana,¹³ y los cambios en la misma sociedad permiten entender, en parte al menos, esos resultados.

La mexicana es una sociedad que sigue modernizándose de manera acelerada, reproduciendo algunas de las vías seguidas por las sociedades más desarrolladas, en el sentido de una mayor pluralidad y diversidad de las estructuras sociales y un creciente individualismo que refleja la independencia de las personas frente a las instituciones y los valores tradicionales. Si bien en México la familia sigue conservando un lugar fundamental para las personas (la mayoría de ellas la menciona como primera opción en las encuestas analizadas), los cambios de las últimas décadas en su composición y estructura¹⁴ podrían ayudar a explicar en parte la pérdida relativa de su influencia. Además de lo anterior, la movilidad que exige la vida moderna, la precariedad de diversas situaciones vitales, como el empleo o el matrimonio, y la imagen de casi total impunidad frente a la ilegalidad que se transmite por los medios de comunicación, pueden generar en los ciudadanos la idea de que solamente pueden confiar en sí mismos y que, por tanto, son ellos mismos también quienes pueden y deben determinar lo que es correcto o incorrecto. No obstante lo anterior, resulta también significativo que los encuestados mencionen, como segunda opción, al “gobierno” o a la “ley” como fuente de límites a la conducta de las personas, pero sigue tratándose de una *segunda opción*. Por cierto, la suma de estas dos opciones —que son afines entre sí— es mayor en 2015 (40.8 por ciento) que en 2003 (34.6 por ciento). Aun así, no parece haber una confianza inicial en las normas jurídicas ni en las instituciones para regular la convivencia social.

La siguiente pregunta sigue analizando la autoridad de la ley, pero esta vez considerada en sí misma, según los porcentajes de respuesta que se presentan en el cuadro 2.9.

¹³ Véase revista *Nexos* (2011). Según los autores del artículo: “La confianza casi irrestricta en sí mismo y la desconfianza radical en el Estado y sus instituciones arrojan el perfil de lo que provocativamente hemos llamado un liberal salvaje, queriendo decir con ello que estamos frente a un ciudadano que no reconoce en el fondo otro ethos que el del bienestar personal y familiar, ni otro derecho que el de resolver su vida con los medios a su alcance, perjudiquen éstos o no a su comunidad y a su nación”.

¹⁴ Véase, por ejemplo, Fernández Ham y Velarde Villalobos (2014).





CUADRO 2.9

PREGUNTA 7. DÍGAME USTED, ¿POR QUÉ OBEDECE LAS LEYES?			
PORCENTAJES			
	2015	2011	2003
Porque cumplir la ley nos beneficia a todos	39.7	49.5	45.1
Para no ser criticado por los demás	13.5	7.9	4.9
Porque es un deber moral	23.2	25.3	25.0
Para evitar daños a mi familia y amistades	8.6	5.3	10.1
Para evitar castigos	10.2	9.7	13.9
Otra (esp)	1.2	1.3	0.2
NS/NC	3.6	1.1	0.8

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011, y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003.

Nota: La pregunta planteada en las encuestas de 2003 y 2011 ("¿Por qué respeta y obedece las leyes?") no es exactamente igual a la de 2015, pero las opciones de respuesta sí lo son, por lo que las hemos considerado comparables.

La respuesta a la pregunta 7 no pretende saber si las personas efectivamente obedecen las leyes, sino las razones principales que justifican, en su opinión, esa obediencia. La tabla revela la existencia de tres grupos definidos: el primer grupo, al que llamaremos de "pragmáticos" o "utilitaristas", está conformado por quienes piensan que la obediencia a las leyes acarrea un indudable *beneficio colectivo* ("cumplir la ley nos beneficia a todos"), el cual se produce cuando todos los integrantes de la sociedad aceptan este arreglo y lo cumplen. El porcentaje de entrevistados que pertenece a esta categoría oscila entre 40 y 50 por ciento del total. Cabe señalar que hay una disminución importante de este grupo entre 2003 y 2011, que podría explicarse por el hecho de que los integrantes del cuerpo social ya no ven con igual claridad el beneficio colectivo del cumplimiento de la ley si hay un grupo importante de conciudadanos que rompe el pacto y no está dispuesto a apegarse a la legalidad. Si bien esta interpretación sería consistente con las tendencias actuales de la CL en el país, así como con otros resultados de esta misma encuesta, no puede dar cuenta del aumento de esta categoría entre 2003 y 2011, así como de su disminución entre 2011 y 2015.



El segundo grupo está compuesto por quienes consideran que obedecer la ley es un *deber moral*, es decir, se trata de quienes han internalizado las obligaciones externas que impone la ley en deberes asumidos personalmente, esto es, en una convicción autónoma. Podríamos llamar a este grupo el de los “kantianos”, por la semejanza de su posición con la ética desarrollada por el ilustre pensador alemán Immanuel Kant (1724-1804), para quien los imperativos de la conducta derivan de la autonomía moral de cada individuo. Este grupo no varía esencialmente en sus dimensiones, pues ronda aproximadamente un cuarto del total de entrevistados.

Sin duda, es positivo para la CL que un grupo importante de ciudadanos esté convencido, en su fuero interno, de que hay un deber de obediencia a las leyes con independencia de su contenido y de si son de su agrado o de utilidad. Sin embargo —y esta es la otra cara de la moneda—, es también un grupo que, también por razones morales, podría oponerse al cumplimiento de la ley si la juzgara injusta, es decir, podría esgrimir una “objección de conciencia” o recurrir a la llamada “desobediencia civil” en tales casos, pero, en congruencia con su convicción, tendría que aceptar también las sanciones o las consecuencias que las leyes prevén para tales casos. De hecho, de acuerdo con otras encuestas, la disposición a desobedecer las leyes injustas es bastante más elevada. A la pregunta: “¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la frase: ‘los ciudadanos deben obedecer siempre las leyes aun cuando sean injustas?’”, 55.7 por ciento de los entrevistados para la ENCUP 2012 contestaron estar “en desacuerdo” o “muy en desacuerdo”, mientras que a la pregunta “¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la frase: ‘los ciudadanos pueden desobedecer las leyes las leyes si les parecen injustas?’”, 35.4 por ciento respondió estar “de acuerdo” o “muy de acuerdo”.¹⁵

El tercer grupo está conformado por quienes encuentran razones de *conveniencia* u *oportunidad* para cumplir las leyes, fundamentalmente el evitar críticas, daños o castigos para sí, sus familiares y sus amistades. Llamaremos a este grupo, el de los “maximizadores racionales” u “oportunistas”,

¹⁵ Las dos preguntas son realmente idénticas. Las diferencias en la respuesta pueden deberse a la formulación: es más difícil estar de acuerdo con el verbo “desobedecer” que con “obedecer siempre”.



para significar que la valoración que hacen del cumplimiento de la ley está dada por circunstancias concretas que son valoradas racionalmente de acuerdo con las ventajas o perjuicios que deparan al sujeto. La proporción de este grupo en el total de personas encuestadas no sigue una tendencia clara, pero oscila entre una cuarta y una tercera parte de los entrevistados. Aunque esta actitud oportunista no se explora más en la encuesta que analizamos, existen otras que la definen con gran claridad. Así, por ejemplo, la Encuesta Nacional sobre la Constitución de 2003 planteó la siguiente pregunta: "P. 22. ¿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?" Aunque la gran mayoría de los encuestados estuvo "en desacuerdo" o "muy en desacuerdo" (67.4 por ciento), encontramos nuevamente que 26.5 por ciento está "muy de acuerdo" o "de acuerdo", aproximadamente el mismo porcentaje de quienes manifiestan una actitud oportunista ante el cumplimiento de la ley en la encuesta de 2015 que analizamos aquí.

En resumen: el cuadro 2.9 muestra que hay entre 60 y 70 por ciento de la población entrevistada que considera que la ley debe cumplirse por razones de utilidad colectiva o de tipo moral, mientras que el resto hace depender el respeto a la ley de la eficacia de las sanciones o los daños que puedan derivarse eventualmente de la desobediencia. En un contexto de ineficacia de las instituciones para sancionar los comportamientos ilegales, se entiende perfectamente que este grupo de ciudadanos pueda sentirse incentivado a la desobediencia de la ley. Pero en esto mismo radica una posible solución: debemos alterar los incentivos que ofrecen las instituciones para la conducta de las personas, es decir, elevar su grado de eficacia para alcanzar mayores niveles de cumplimiento de la ley.

¿Cómo se comportan estas tres tendencias de opinión respecto de los estratos que conforman la muestra? ¿Qué nos revelaría dicho análisis sobre la posibilidad de influir en las expectativas y los comportamientos de los ciudadanos?

El análisis de los datos nos revelará que las tres tendencias varían sobre todo de acuerdo con la edad y la escolaridad, aunque hay algunas variaciones interesantes ligadas al ingreso económico y a las regiones del país. El grupo de "pragmáticos" o "utilitaristas" está sobrerrepresentado entre quienes tienen 55 y más años de edad (de 43.9 a 47.9 por ciento), entre quienes manifiestan ingresos individuales de menos de un salario mínimo (SM) mensual y



familiares de uno a dos SM (43.4 y 53.1 por ciento, respectivamente), y quienes viven en las regiones metropolitana (44.8 por ciento) y sur (49.4 por ciento).

Quienes acuden sobre todo a razones morales para obedecer la ley se encuentran más representados en el grupo de los jóvenes de 15 a 24 años de edad (30.2 por ciento), entre quienes tienen un nivel de estudios correspondiente a universidad y posgrado (30 por ciento), entre quienes cuentan con ingresos individuales de uno a dos SM (32.3 por ciento) y familiares de cuatro a cinco SM (47.5 por ciento), o bien, residen en la región norte (35.8 por ciento).

Finalmente, los “maximizadores” y “oportunistas” no parecen conformar un grupo muy homogéneo, sino que se da más bien por exclusión de los otros dos. Encontramos ahí tanto a personas sin escolaridad como con estudios universitarios, con ingresos individuales y familiares de más de dos a cuatro SM, personas solteras y de edad mediana (35 a 44 años de edad), así como habitantes de las regiones norte, centro y metropolitana.

El siguiente conjunto o batería de preguntas se refiere a las percepciones que tienen los entrevistados respecto del grado de respeto a las leyes que se observa en el país, tanto por las autoridades, por sus conciudadanos y por ellos mismos, conforme a los resultados promedio presentados en los cuadros 2.10 y 2.11.

CUADRO 2.10

PREGUNTAS 8-10. NIVEL DE RESPETO A LA LEY.

	Promedio
P. 8. En una escala de 0 a 10, donde 0 es “no respetan nada” y 10 es “respetan mucho”, ¿qué tanto cree usted que los gobernantes respetan las leyes en México?	5.3
P. 9. Usando la misma escala, ¿qué tanto cree usted que los ciudadanos respetan las leyes en México?	5.9
P. 10. Usando la misma escala, ¿qué tanto respeta usted la ley?	7.4

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

De acuerdo con el cuadro anterior, los entrevistados tienen una mala percepción del cumplimiento de la ley por parte de las autoridades y sus conciudadanos, prácticamente en el mismo nivel, con una ligera diferencia



positiva a favor de estos últimos.¹⁶ Este resultado contrasta con la calificación que se asignan a sí mismos, la cual es mucho más favorable, en promedio, a las otras dos.¹⁷ Por supuesto, estos resultados no son compatibles, pues si todos consideran que cumplen aceptablemente con la ley, no hay lugar para pensar que sea tan elevado el incumplimiento de gobernantes y conciudadanos. Una valoración razonable nos diría que la calificación promedio del cumplimiento de la ley debería situarse por encima de la asignada a gobernantes y conciudadanos, pero por debajo de la apreciación que hacen los entrevistados de sí mismos. Aún así, dicha calificación sería bastante baja.

La pregunta incluida en el cuadro 2.11 inquiriere sobre quién o quiénes respetan menos las leyes.

CUADRO 2.11

PREGUNTA 11. POR LO QUE USTED HA VISTO, ¿QUIÉN VIOLA MÁS LAS LEYES?
PORCENTAJES

	2015	2011	2003
La gente	12.3	15.5	14.6
Los políticos	24.9	23.2	36.3
Los jueces o magistrados	6.9	11.0	5.5
Los abogados	8.7	9.0	5.4
Los funcionarios	14.0	15.1	10.8
Los policías	20.8	21.9	21.5
Ninguno (esp)	1.9	0.2	0.1
Todos (esp)	3.6	2.2	5.3
Los partidos políticos (esp)	6.2	--	--
Otro (esp)	0.2	0.0	0.1
NS/NC	0.5	1.9	0.4

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011, y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003. Nota: Aunque se pidieron tres respuestas, los resultados se han calculado para sumar 100 y hacerlos comparables.

¹⁶ En la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional de 2011 con la que hemos venido haciendo comparación, las calificación promedio respecto de los ciudadanos fue de 5.65, pero no se hizo la misma pregunta respecto de los gobernantes.

¹⁷ La calificación que los mismos entrevistados se asignan parece que se ha deteriorado con el tiempo. En la encuesta de 2003 era superior a 8, con 70 por ciento de los entrevistados asignándose una nota de 8 o superior. En 2011 el promedio se había reducido a 7.84.



El cuadro 2.11 refleja la opinión y la desconfianza de los entrevistados hacia diversos grupos: los políticos, los policías, los funcionarios y la gente son, en ese orden, los grupos a quienes se atribuye mayores violaciones a las leyes. Llama la atención que los “partidos políticos”, como opción espontánea, sean identificados con un porcentaje relativamente menor como agentes violadores de la ley, aunque en la mente de los entrevistados probablemente hayan sido incluidos ya en la categoría de “políticos” (véase el dato correspondiente a 2003). Así, los resultados del cuadro se refieren a quienes de manera directa e independiente los señalaron como responsables del incumplimiento de las leyes; en ese sentido, el porcentaje es considerable. Los jueces y magistrados son valorados de manera relativamente más favorable, en un nivel similar al de los abogados.

CONOCIMIENTO DE DERECHOS Y OBLIGACIONES

Hemos señalado que la CL comprende el conocimiento, por parte de la población, de las principales reglas jurídicas de convivencia social, traducidas en derechos y obligaciones. Las dos preguntas contenidas en el cuadro 2.12 exploran esta cuestión de manera general.

CUADRO 2.12

PREGUNTAS 12 Y 13. TODOS TENEMOS DERECHOS Y OBLIGACIONES.
¿QUÉ TANTO CONSIDERA USTED QUE CONOCE...?
PORCENTAJES

	Mucho	Algo	Poco	Nada	NS/NC
Sus derechos	11.2	49.8	28.7	9.3	1.0
Sus obligaciones	18.6	46.2	27.2	6.2	1.8

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015,

El cuadro confirma un diagnóstico habitual en este tipo de ejercicios: la gente dice, en general, no tener conocimiento suficiente de sus derechos y obligaciones, en la medida en que también desconoce con precisión las le-



yes vigentes que los establecen o reconocen. Sin embargo, se trata de una pregunta muy general. Una o varias preguntas específicas sobre derechos y obligaciones más particulares (por ejemplo, relacionados con el empleo) arrojaría sin duda un panorama más diferenciado y revelaría que las personas tienen una idea bastante más próxima de lo que las leyes les atribuyen en términos de derechos y obligaciones en el desempeño de roles sociales determinados. Es una realidad, no obstante, que la nuestra es una sociedad con niveles bajos de educación, lo que conlleva el desconocimiento generalizado de los derechos y obligaciones de las personas. Llama la atención, en todo caso, que los entrevistados manifiesten conocer mejor (“mucho”) sus obligaciones que sus derechos, cuando en los últimos años se ha promovido más una “cultura de los derechos”, pero no de las obligaciones ciudadanas.

MÉTODOS PARA MODIFICAR LAS DECISIONES DE GOBIERNO Y JUSTICIA POR PROPIA MANO

Las tres preguntas que se refieren a los métodos que las personas consideran más, o menos, efectivos para cambiar las decisiones de gobierno que afectan o son dañinas para la persona entrevistada o para su comunidad se despliegan en el cuadro 2.13.

Las preguntas analizan las posibles reacciones de los individuos en los casos en que se afectan sus intereses personales o de grupo. Las reacciones, métodos o estrategias de respuesta no son iguales en ambos casos, aunque hay algunos que son coincidentes. Podemos distinguir primero entre métodos legales e ilegales. El apoyo individual a los métodos ilegales —como protestar bloqueando una calle o carretera, desobedecer a la autoridad o destrozar edificios públicos— es muy bajo, por razones que tienen que ver con la organización de la acción colectiva, al mismo tiempo que suma casi 30 por ciento el número de los que piensan que son los menos efectivos para la comunidad. Sin embargo, todos los días tenemos pruebas de que algunos grupos utilizan estos medios como los más efectivos, ante el temor de la autoridad de provocar males mayores si los reprime.

CUADRO 2.13

PREGUNTAS 14 Y 15. SI EL GOBIERNO TOMA UNA DECISIÓN QUE CONSIDERA INJUSTA O DAÑINA PARA USTED (PARA SU COMUNIDAD), ¿CUÁL DE LOS SIGUIENTES MÉTODOS CONSIDERA USTED QUE ES EL MÁS EFECTIVO PARA CAMBIARLA?
PREGUNTA 16. ¿Y CUÁL CONSIDERA QUE SERÍA EL MENOS EFECTIVO?

PORCENTAJES

	Para usted	Para su comunidad	
		Más efectivo	Menos efectivo
Hablar con las autoridades responsables	28.3	31.3	16.8
Demandar al gobierno	13.2		
Acudir con un abogado	9.1		
Acudir a una ONG	5.2		
Hacer una protesta pública	13.0		
Acudir a los medios de comunicación	7.4	4.4	3.4
Recurrir a un partido político	1.3	4.8	10.0
Acudir a un juez	3.8	2.4	2.6
Desobedecer a la autoridad	4.4	2.7	6.7
Juntar firmas y realizar una petición		18.9	11.1
Organizar una manifestación, marcha o plantón		10.7	11.9
Formar un grupo con los interesados		10.6	6.4
Protestar bloqueando una calle o carretera		3.1	5.6
Destrozar edificios de gobierno		1.3	15.6
Otra (esp)	0.5	0.9	0.6
No haría nada (esp)	5.0		
Todos (esp)	1.8	1.6	2.3
NS/NC	7.0	7.3	7.0

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

De los métodos que no son ilegales, puede resaltarse que es también una minoría la que piensa que acudir directamente a medios jurídicos no es algo tan efectivo: demandar al gobierno, acudir a un abogado o a un juez. Finalmente, la mayoría de los entrevistados se decanta por diversas posibilidades de diálogo y presión hacia las autoridades, lo que conlleva numero-



sas formas de organización y movilización, así como el recurso a terceros agentes con influencia social como las ONG o los medios de comunicación. El recurso a los partidos políticos es considerado como apenas relevante para el caso de intereses colectivos, y una de cada diez personas encuestadas lo considera incluso el método menos efectivo. Llama la atención, sin embargo, que casi un tercio de los entrevistados considere, en ambos casos, que “hablar con las autoridades responsables” podría ser el método más efectivo para modificar decisiones inconvenientes, pero también que sea la vía de acción que más escepticismo concite entre aproximadamente uno de cada seis encuestados (16.8 por ciento). En todo caso, esta apertura al diálogo, antes que a la presión legal o ilegal, conlleva una disposición afín a una convivencia democrática y civilizada.

La siguiente pregunta explora el tema de la “justicia por propia mano”. El artículo 17 constitucional dispone: “Ninguna persona puede hacerse justicia por propia mano, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”. La contraparte de esta prohibición es la obligación que el Estado asume de impartir justicia: “toda persona tiene derecho a que se le imparta justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales”.

Sin embargo, ¿qué sucede cuando las autoridades públicas no cumplen esta obligación de investigar y sancionar los delitos, así como de impartir justicia? ¿Tienen los ciudadanos o no el derecho de asumir las facultades de la autoridad omisa? La respuesta, en tres momentos distintos, se aprecia en el cuadro 2.14.

Por supuesto, la prohibición contenida en el artículo 17 constitucional sigue siendo aplicable aún en el caso de que las autoridades no cumplan sus obligaciones con la justicia, porque en ese caso hay otras autoridades, inclusive a nivel internacional, que pueden intervenir para restaurarla. Sin embargo, una proporción importante de las personas, e inclusive una mayoría absoluta (2015), piensa que los ciudadanos tienen, en alguna medida, el derecho de aplicar sus propios castigos. Cuando esto sucede, como en los llamados linchamientos, habitualmente no hay una investigación ni tampoco una defensa de los “acusados” que pudiera evitar una justicia de signo

opuesto, aunque igualmente reprochable, a la cometida por las autoridades por su inacción.¹⁸

CUADRO 2.14

PREGUNTA 17. 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?

PORCENTAJES

	2015	2011	2003
Sí tienen el derecho	18.7	17.5	34.9
Tienen el derecho, en parte (esp)	38.8	24.5	13.2
No tienen el derecho	37.7	51.8	50.1
Otra (esp)	1.5	3.3	0.4
NS/NC	3.3	2.8	1.4

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011 y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003.

Hecha esta primera observación general, la comparación de los datos entre los tres años resulta de gran interés. Como ya se dijo, no sólo no ha disminuido sino que aumentado el porcentaje de ciudadanos que aprueba, de algún modo, la justicia por propia mano, de 48.1 por ciento en 2003 a 57.5 por ciento en 2015, pasando por una relativa disminución en 2011 (42 por ciento). Al mismo tiempo, se reduce de manera significativa el porcentaje de quienes afirman categóricamente que los ciudadanos “sí tienen el derecho” de hacer justicia por propia mano, de 34.9 por ciento en 2003, a 18.7 por ciento en 2015, al mismo tiempo que aumenta de manera notable el de quienes afirman (espontáneamente) ese derecho sólo “en parte”. Su aprobación pareciera depender entonces de la gravedad del caso —aquí lo es—, indicando la posibilidad de que en otros supuestos quizá no lo estarían.

En relación con esta pregunta conviene profundizar y explorar qué grupos o estratos sociales están más dispuestos a afirmar el derecho a la justi-

¹⁸ Sobre la problemática de los linchamientos puede verse Herrera Castro (2010) y Rodríguez Guillén (2012).





cia por propia mano: en 2003, son los jóvenes entre 15 y 19 años de edad (40.5 por ciento) y los mayores de 50 (46.1 por ciento) los que manifiestan la mayor disposición; desde el punto de vista educativo, las más dispuestas a la justicia por propia mano son las personas sin escolaridad (53.9 por ciento) y quienes tienen estudios universitarios completos o más (52.2 por ciento); en términos de ingresos, la mayor disposición se encuentra entre quienes obtienen entre siete y diez salarios mínimos (65.6 por ciento). Aunque estos resultados parecen contraintuitivos en alguna medida, no lo son realmente, pues cada uno puede tener una explicación racional: sin duda influye la educación, pero lo hace todavía más el nivel socioeconómico, principalmente de quienes gozan de una buena posición y se sienten más amenazados por la impunidad generalizada en el país. En 2015, por contraste, estas importantes diferencias se reducen entre los diferentes estratos, de manera que los porcentajes más elevados en algunos de ellos no son muy superiores al promedio nacional. Como ya se dijo, el cambio más importante se da en dirección a quienes afirman la justicia por mano propia “en parte”, y los porcentajes más elevados (entre 50 y 60 por ciento) se registran en los estratos superiores de ingreso familiar (cinco o más salarios mínimos mensuales).

LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

En el apartado anterior hemos explorado algunos rasgos de la CL mexicana a partir de varias encuestas nacionales levantadas en distintos momentos. Sin embargo, para situar dicho fenómeno en un contexto más amplio sería conveniente hacer comparaciones con otros países de la región que fueran similares al nuestro en desarrollo político y cultural. Afortunadamente, la encuesta nacional de cultura constitucional que se levantó en nuestro país en 2003 ha inspirado ejercicios equivalentes en otros países latinoamericanos. Específicamente, en este apartado pretendemos hacer algunas comparaciones con preguntas similares a las examinadas anteriormente que se aplicaron en Argentina¹⁹ y Costa Rica²⁰ hace algunos años. Por supuesto, en

¹⁹ Hernández, Zovatto y Mora Araujo (2005).

²⁰ Cordero *et al.* (2009).



esta oportunidad no es posible hacer una comparación sistemática y completa de las encuestas realizadas en los tres países, sino solamente algunos comentarios ejemplificativos.

Lo primero que puede decirse es que las culturas jurídicas de Argentina y Costa Rica tienen bastantes elementos en común con la mexicana. Hay un aprecio teórico y general por la legalidad, pero los entrevistados perciben que en sus respectivas sociedades el nivel de cumplimiento de las leyes es bajo. Igual que en México, las personas tienden a atribuir dicho incumplimiento a los demás ciudadanos, así como a las autoridades públicas, pero ellas mismas se declaran dispuestas a infringir las leyes, o bien, manifiestan razones "oportunistas" en relación con el respeto a la legalidad. Para ilustrar lo anterior se presentan algunos cuadros comparativos que permiten sustentar estas afirmaciones.

En primer lugar, podemos citar en el cuadro 2.15 los resultados de algunas preguntas que confirman la percepción, tanto en Argentina como en Costa Rica, de que sus habitantes forman parte de sociedades donde el respeto por la legalidad es reducido.

CUADRO 2.15

PENSANDO EN GENERAL, ¿DIRÍA USTED QUE ARGENTINA/COSTA RICA ES UN PAÍS DONDE SE RESPETAN LAS LEYES Y LA CONSTITUCIÓN, O ES UN PAÍS QUE VIVE LA MAYOR PARTE DEL TIEMPO AL MARGEN DE LA LEY?

PORCENTAJES

	Argentina 2005	Costa Rica 2009
Argentina/Costa Rica es un país donde se respetan las leyes y la Constitución	11.0	19.6
Argentina/Costa Rica es un país que vive la mayor parte del tiempo al margen de la ley	86.0	11.6
En Costa Rica se respetan algunas leyes y algunos artículos de la Constitución		68.6
NS/NC	4.0	0.2

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Cultura Constitucional en Argentina, 2005 y Cultura de la Constitución en Costa Rica, 2009.

Aunque la encuesta costarricense prevé una opción ausente en la encuesta argentina, el resultado general es unívoco, en cuanto hay una percepción generalizada de que el cumplimiento de las leyes y la Constitución es más bien la excepción que la situación normal. Dicha percepción la con-



firma la siguiente pregunta en el cuadro 2.16, planteada en iguales términos en ambos países.

CUADRO 2.16

DÍGAME SI ESTÁ USTED MUY DE ACUERDO, DE ACUERDO, EN DESACUERDO
O MUY EN DESACUERDO CON LA SIGUIENTE FRASE:
“LOS ARGENTINOS/COSTARRICENSES RESPETAN LAS LEYES NECESARIAS
PARA UNA BUENA CONVIVENCIA SOCIAL”
PORCENTAJES

	Argentina2005	Costa Rica 2009
Muy de acuerdo	1.0	3.5
De acuerdo	13.0	35.0
En desacuerdo	72.0	53.0
Muy en desacuerdo	14.0	7.9
NS/NC	1.0	0.7

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Cultura Constitucional en Argentina, 2005 y Cultura de la Constitución en Costa Rica, 2009.

Si bien en ambos países hay una mayoría clara “en desacuerdo”, existe una diferencia significativa en la percepción del cumplimiento de la ley, con casi 40 por ciento de costarricenses que piensan que en su país los habitantes respetan las leyes necesarias para una buena convivencia social. Esta respuesta no es necesariamente compatible con la del cuadro anterior, pero en todo caso nos revela que puede haber diferencias importantes entre los países de la región.

Las respuestas incorporadas en el cuadro 2.17 ya no se refieren, de manera general, a la percepción de cumplimiento de la ley en la sociedad de que se trata, sino que explora las opiniones y actitudes personales de los encuestados en relación con el mismo tema.

Las respuestas de las encuestas argentina y costarricense son similares y muestran, como ya hemos señalado, que los ciudadanos están dispuestos a desobedecer las leyes cuando piensan que tienen la razón, con un porcentaje (sorprendente) de casi 60 en Costa Rica. Sin embargo, la principal diferencia con la encuesta mexicana de 2015 es la opción espontánea “depende”, cuyo porcentaje de respuesta llega apenas a 14 por ciento en Argentina (precisamente en relación con la desobediencia a la ley) y que no se presenta en los resultados de la encuesta costarricense.

CUADRO 2.17

**CUANDO USTED PIENSA QUE TIENE LA RAZÓN,
¿ESTÁ O NO ESTÁ DISPUESTO A IR EN CONTRA DE ...?**

PORCENTAJES

	Sí está dispuesto	No está dispuesto	Depende (esp)	Otra (esp)	NS/NC
Lo que piensen sus padres					
Argentina 2005	69.0	18.0	9.0		4.0
Costa Rica 2009	68.6	28.5			2.9
México 2015	30.4	37.2	28.0	1.0	3.4
Su cónyuge o pareja					
Argentina 2005	72.0	16.0	9.0		4.0
Costa Rica 2009	70.3	25.0			4.7
México 2015	36.1	30.0	27.1	0.9	5.9
Lo que dicta la Iglesia o religión con la cual se identifica					
Argentina 2005	64.0	26.0	8.0		3.0
Costa Rica 2009	65.3	31.9			2.9
México 2015	33.9	34.6	25.6	0.7	5.2
Lo establecido por la ley					
Argentina 2005	38.0	46.0	14.0		3.0
Costa Rica 2009	58.0	40.3			1.6
México 2015	34.3	28.0	32.2	1.4	4.1
Sus amigos o compañeros					
Argentina 2005	76.0	12.0	10.0		2.0
Costa Rica 2009	73.3	24.4			2.3

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Cultura Constitucional en Argentina, 2005, Cultura de la Constitución en Costa Rica, 2009, y Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

El cuadro 2.18 explora las razones que la gente ofrece para cumplir con la ley en los tres países.

Los porcentajes de respuesta en los tres países son bastante aproximados, si bien hay una diferencia importante en el número de quienes consideran el cumplimiento de la ley un “deber moral”, que es de 44 por ciento en Argentina, de 38 por ciento en Costa Rica, y de algo más de 23 por ciento en México, diferencia que tiene impacto, sobre todo, en el grupo que hemos llamado “maximizador” u “oportunista”; curiosamente, en México es más amplio el grupo “utilitarista” o “pragmático”, es decir, de quienes ven en el cumplimiento de la ley un arreglo recíproco y ventajoso de la vida en sociedad.

**CUADRO 2.18**
DÍGAME USTED, ¿POR QUÉ OBEDECE LAS LEYES?
 PORCENTAJES

	Argentina 2005	Costa Rica 2009	México 2015
Porque cumplir la ley nos beneficia a todos	37.0	34.7	39.7
Para no ser criticado por los demás	1.0	3.9	13.5
Porque es un deber moral	44.0	38.0	23.2
Para evitar daños a mi familia y amistades	9.0	8.9	8.6
Para evitar castigos	8.0	13.5	10.2
Otra (esp)		0.8	1.2
NS/NC	2.0	0.2	3.6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Cultura Constitucional en Argentina, 2005, Cultura de la Constitución en Costa Rica, 2009 y Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Nota: hay leves diferencias en la formulación de las preguntas y en las opciones de respuesta, pero se consideran como comparables.

El cuadro 2.19 examina qué tan amplio es el grupo “maximizador” u “oportunista” en la hipótesis de que el entrevistado cometiera un acto ilegal.

CUADRO 2.19
¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED CON LA FRASE:
“VIOLAR LA LEY NO ES TAN MALO, LO MALO ES QUE TE DESCUBRAN”?
 PORCENTAJES

	Argentina 2005	Costa Rica 2009	México 2003
Muy de acuerdo	2.0	7.1	5.5
De acuerdo	10.0	29.0	21.0
En desacuerdo	60.0	52.8	47.4
Muy en desacuerdo	26.0	10.9	20.0
Otro (esp)			2.3
NS/NC	2.0	0.3	3.8

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Cultura Constitucional en Argentina, 2005, Cultura de la Constitución en Costa Rica, 2009 y Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.



El cuadro 2.19 muestra que en Argentina el grupo de los “maximizadores” u “oportunistas” es el más reducido, pues apenas suman 12 por ciento los entrevistados que están “muy de acuerdo” y “de acuerdo” con la frase propuesta; el mismo grupo supera 36 por ciento en Costa Rica, mientras que en México es de 26.5 por ciento en 2015.

El cuadro 2.20 plantea el proverbial dilema de los sistemas de justicia y sus consecuencias sociales: encarcelar al inocente o dejar en libertad al culpable.

Nuevamente, las cifras de las respuestas en los tres países son similares: en todos es mayoritario el grupo de quienes piensan que es más dañino para la sociedad “dejar en libertad a un culpable” que “encarcelar a un inocente”. En México este grupo es un poco más reducido por el porcentaje relativamente elevado de quienes no se comprometen en la respuesta, esto es, se inclinan espontáneamente por las opciones “depende” u “otra”.

CUADRO 2.20

TENIENDO EN CUENTA QUE TODOS LOS SISTEMAS DE JUSTICIA COMETEN ERRORES,
¿QUÉ ES PEOR PARA LA SOCIEDAD...?

PORCENTAJES

	Argentina 2005	Costa Rica 2009	México 2015
Encarcelar a un inocente	42.0	41.2	34.5
Dejar libre a un culpable	48.0	51.4	45.9
Depende (esp)	6.0		14.0
Otra (esp)			2.4
NS/NC	4.0	7.5	3.2

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta de Cultura Constitucional en Argentina, 2005. Cultura de la Constitución en Costa Rica, 2009 y Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015

Nota: Hay leves diferencias en la formulación de las preguntas y en las opciones de respuesta, pero se consideran como comparables.

Por último, también en Costa Rica se planteó una pregunta sobre el grado de aprobación a la “justicia por propia mano”, cuyos resultados se muestran en el cuadro 2.21.



CUADRO 2.21

SUPONGAMOS QUE EN UNA COMUNIDAD LOS DELINCUENTES COMETEN MUCHOS CRÍMENES CONTRA LAS PERSONAS Y LAS AUTORIDADES NO CASTIGAN A LOS CULPABLES, ¿CREE USTED QUE LA GENTE TIENE EL DERECHO O NO TIENE EL DERECHO DE HACER JUSTICIA POR SU PROPIA MANO?

PORCENTAJES

	Costa Rica 2009
Sí tiene	47.2
No tiene	44.9
Depende	7.4
NS/NC	0.5

Fuente: elaboración propia con datos de Cultura de la Constitución en Costa Rica, 2009.

En Costa Rica, y de acuerdo con el planteamiento de la pregunta (distinto al de la encuesta mexicana), está dividida la opinión de quienes están a favor o en contra de la justicia por propia mano, siendo un poco mayor el porcentaje de los primeros. Así, pues, no encontramos aquí tampoco una afirmación rigurosa de la legalidad con independencia de las circunstancias que parecieran justificar su violación. Para la población son las circunstancias —en este caso la inacción de las autoridades públicas— las que, con mucho, determinan el curso correcto del comportamiento social.

PERSPECTIVAS

Del análisis de los apartados anteriores podemos derivar algunas conclusiones preliminares sobre la CL en México que podrían ser de utilidad para entender, de mejor manera y con mayor profundidad, el tema central de la encuesta que comentamos: el funcionamiento del aparato de la justicia.

Si bien los mexicanos parecen tener una percepción positiva de la legalidad como un instrumento conveniente y hasta indispensable para la convivencia en sociedad, así como para la solución de los principales problemas que la aquejan, al explorar sus actitudes específicas se revela que la adhesión a los valores del derecho y la justicia está lejos de ser unánime y uniforme. A grandes rasgos, la población puede dividirse en tres grandes grupos: uno que manifiesta apego a la legalidad como un arreglo útil, pero recíproco, entre los miembros de la sociedad (“utilitaristas” o “pragmáticos”); otro

que parece haber internalizado la legalidad como un valor de alcance moral (“kantianos”), y uno más que sujeta el cumplimiento de la ley a un cálculo racional de daños y beneficios (“maximizadores” u “oportunistas”). Si bien no hay indicios contundentes de un desplazamiento en el tamaño relativo de estos grupos, varias de las preguntas examinadas sugieren un aumento claro en el grupo de personas que evalúan las hipótesis que se les plantean de manera situacional, al dar espontáneamente respuestas como “depende”, “ni de acuerdo, ni en desacuerdo” u otras semejantes. Para nosotros, esta actitud maximizadora y oportunista ante la ley no constituye motivo de escándalo, sino acaso de preocupación, porque es la actitud racional del ser humano moderno, según lo plantea la ciencia económica, y que puede ser moldeada por los incentivos concretos (positivos y negativos) que se ofrezcan a los ciudadanos en las situaciones en las que el cumplimiento o no de la ley es una opción de conducta relevante.

También llama la atención, y ello es sin duda también preocupante, el considerable porcentaje de entrevistados que, en diversas hipótesis, están de acuerdo o dan su aprobación a la acción ilegal, ya sea de las autoridades o de los mismos particulares, cuando ello parece justificarse por razones como una mayor “eficacia” en la prevención o el castigo a la delincuencia, o como la inacción grave de las autoridades públicas ante toda clase de violaciones a la ley (“justicia por propia mano”).

De todo lo anterior puede desprenderse que la débil CL prevaleciente en México podría transformarse significativamente si, por un lado, se elevara la eficacia de las autoridades, alterando los incentivos institucionales que las personas encuentran actualmente para incumplir las leyes, al mismo tiempo que, por el otro, el sistema educativo, los medios de comunicación y las propias instituciones de la justicia mejoraran la percepción pública de su vinculación con los valores y las prácticas del Estado de derecho.



PERCEPCIONES SOBRE EL SISTEMA DE JUSTICIA



OBSERVACIONES PRELIMINARES

Los mexicanos somos personas que valoramos la justicia. Los esfuerzos de muchas generaciones nos muestran que, pese a no ser algo fácil de conseguir, se mantiene como uno de los grandes ideales a los que aspiramos como sociedad. No obstante que la justicia es parte importante de nuestra configuración ética y moral, en general nuestra percepción sobre la *procuración* y *administración* de la justicia en México es que se trata de instituciones deficientes que reflejan y reproducen las grandes desigualdades que prevalecen entre sus habitantes. Este capítulo explora diversos aspectos del sistema de justicia en nuestro país: cuál es la problemática de su funcionamiento; cuáles son los costos y obstáculos del acceso a la justicia; qué conocimiento tienen los ciudadanos del juicio de amparo y otros medios de protección contra el abuso de autoridad; cuál es la relación entre el proceso judicial y los medios alternativos de resolución de conflictos; cuáles son las expectativas de la población respecto de los llamados “juicios orales”, y cuál es el nivel de respeto y confianza que tiene la gente por los operadores del sistema de justicia.



PROBLEMAS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA EN MÉXICO

La primera pregunta que analizamos se refiere a las percepciones que tienen las personas sobre el funcionamiento de la justicia en nuestro país. Como hemos señalado en repetidas ocasiones, en general son pocos quienes han tenido algún contacto con el aparato de la justicia, pero eso no impide que, a través de la experiencia de personas cercanas que sí lo hayan tenido o de otras fuentes de información, todos tengan alguna percepción sobre los problemas que afectan a dicho sistema.

El cuadro 3.1 ofrece datos relativos a la percepción que tienen las personas entrevistadas sobre si la justicia funciona bien o mal.

CUADRO 3.1

PREGUNTA 22. POR LO QUE USTED HA VISTO, ¿USTED DIRÍA QUE LA JUSTICIA EN MÉXICO FUNCIONA BIEN O FUNCIONA MAL?

PORCENTAJES

	2015	2011
Funciona bien	5.8	8.7
Funciona bien, en parte (esp)	30.3	35.6
Funciona mal, en parte (esp)	26.4	23.4
Funciona mal	31.6	24.6
Ni bien, ni mal (esp)	4.2	4.4
NS/NC	1.7	3.6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015 y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011.

Los datos que ofrece el cuadro son unívocos: más de la mitad de los mexicanos (58 por ciento) considera que la justicia funciona mal o parcialmente mal, mientras que apenas poco más de un tercio (36.1 por ciento) piensa que funciona bien o parcialmente bien. Solamente 4.2 por ciento de los entrevistados mantuvo una posición indefinida, al no calificarla de “ni bien, ni mal”.

La respuesta a esta pregunta depende de las experiencias o las percepciones de los entrevistados. ¿Cuáles son esas percepciones o experiencias

cotidianas que tienen los mexicanos por las que casi 6 de cada 10 consideran que la justicia funciona mal? Hemos dicho en otra parte que la justicia conforma un sistema complejo, así que la valoración que hagan de este sistema los ciudadanos dependerá de las percepciones y experiencias que tengan no sólo en relación con jueces y magistrados (que se examinan en el próximo capítulo), sino con los auxiliares del sistema de justicia (las percepciones sobre algunos de ellos también se examinan en un capítulo posterior): el personal de los juzgados y tribunales, la policía, los agentes del Ministerio Público, los defensores públicos y los abogados en general. De hecho, es mucho más probable que tengan contacto con estos agentes auxiliares que con los juzgadores, de modo que la atención que reciban a sus problemas cotidianos por parte de aquéllos puede ser determinante para su valoración del sistema en su conjunto.

La comparación de estos datos con los de la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional de 2011 muestra que ha disminuido en 8.2 por ciento el grupo de mexicanos que considera que la justicia funciona bien o bien en parte, mientras que, en sentido contrario, se ha incrementado en 10.4 por ciento el de quienes piensan que funciona mal en alguna medida. El periodo de tiempo que separa ambas encuestas es relativamente breve para justificar un cambio significativo, pero lo cierto es que en estos años no ha habido elementos que hagan pensar a la población que el desempeño del sistema de justicia ha mejorado y sí que la situación de ilegalidad e impunidad ha seguido avanzando, lo que podría ayudar a explicar el deterioro en la opinión registrada.

La pregunta que figura en el cuadro 3.2 entra ya en la identificación de los problemas particulares que afectan a la impartición de justicia, es decir, al funcionamiento de juzgados y tribunales.

En esta pregunta se le pidió a los ciudadanos que mencionaran libremente los tres problemas más relevantes que impiden una adecuada impartición de justicia en el país. El 70.3 por ciento considera que la corrupción es, con mucho, el principal de esos problemas. A la mención expresa de la corrupción podemos agregar otras prácticas y conductas que cabrían dentro de una definición amplia del mismo concepto, como el “tráfico de influencias” (16.5 por ciento), que es un delito tipificado por los códigos penales del país y que consiste en que los servidores públicos utilicen el poder o la



influencia asociados a su cargo para obtener ventajas o beneficios para sí y sus allegados, así como también el “nepotismo” (10.9 por ciento). La corrupción supera en 27.4 por ciento al problema mencionado en segundo lugar por 42.9 por ciento de los encuestados: la injusticia. Por “injusticia” debemos entender aquí la actitud o el trato que reciben los justiciables y que se consideran contrarios al concepto de la “justicia” que hemos examinado en la introducción, y no a la *función* que denominamos convencionalmente como “impartición de justicia”.¹ Refuerza esta afirmación el tercer problema más mencionado, que es la “desigualdad”, pues en esa misma oportunidad vimos que para un grupo importante de mexicanos la justicia se identifica con la igualdad y la imparcialidad en la aplicación de la ley. Cuando el trato desigual no está justificado de ningún modo (pues en ocasiones puede estarlo) por referirse a condiciones socioeconómicas, de género, raciales, etcétera, hablamos de *discriminación*, la cual está prohibida de manera expresa en el artículo 1o. de la Constitución. Más adelante veremos que para una porción importante de los entrevistados, los órganos de la justicia no respetan suficientemente la imparcialidad y la igualdad en este sentido.

Enseguida vienen, aunque con menciones mucho menos frecuentes, algunos de los problemas que tradicionalmente se asocian con la justicia, como la *dilación en los procesos* (17.5 por ciento), que es un problema histórico de la impartición de justicia en México y en otros países² y que ha motivado numerosas reformas, como la reciente que introduce la oralidad

¹ La “impartición de justicia” por los tribunales puede ser más efectiva en la reparación de la “injusticia” que en el otorgamiento de resoluciones “justas” en sentido filosófico. Como bien argumenta Amartya Sen, más que enfrascarse en discusiones filosóficas interminables sobre lo que son la justicia y lo justo, la teoría de la justicia podría concentrarse en identificar y reparar las injusticias evidentes, y esa podría ser una tarea central para el “sistema de justicia”. Véase Sen (2009).

² Como prueba de que la tardanza de los juicios es una medida relativa, condicionada por la cultura jurídica del país que se trate, véase Nelken (2010). Italia es un país conocido por la extrema dilación de los procesos, al punto de que la mayoría de las condenas que recibe por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se deben a esta causa. De acuerdo con un informe del Ministerio de Justicia, en 1999, por ejemplo, la duración de un juicio civil ordinario en dos instancias oscilaba entre seis y trece años; en 2003 se calculaba que la primera audiencia de un juicio requería entre cuatro y ocho años para llevarse a cabo. Nelken muestra cómo una cultura jurídica basada en la desconfianza contribuye a esta dilación a través de la multiplicación de recursos y oportunidades de defensa, aunque también influyen los intereses de actores poderosos, a quienes conviene que la justicia no resuelva con rapidez.



en los juicios penales, pero también en otras materias, como la mercantil. Las *deficiencias de las leyes* son otro problema ancestral que podría solucionarse a través de su adecuada interpretación por los juzgadores (lo que a, su vez, exige mejores niveles de preparación de los servidores públicos judiciales) y no necesariamente por la vía legislativa. El *desconocimiento de las leyes* (8.3 por ciento) es un problema que afecta más bien a los justiciables y que condiciona sus oportunidades de acudir a la justicia. Otros problemas con menor presencia son la diversidad de intereses en juego (10.2 por ciento), la “falta de valores” (9.1 por ciento), la “falta de recursos” (se entiende que financieros y materiales) de la administración de justicia (9.1 por ciento), la “mala administración” (5.6 por ciento) e incluso el *error judicial* (“se equivoca”: 4.7 por ciento).

CUADRO 3.2

PREGUNTA 23. ¿CUÁLES DIRÍA QUE SON LOS TRES PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO?

PORCENTAJES

Corrupción	70.3
Injusticia	42.9
Hay desigualdad	29.5
Procesos tardados	17.5
Tráfico de influencias	16.5
Leyes deficientes	15.8
Nepotismo	10.9
Hay muchos intereses	10.2
Falta de valores	9.1
Falta de recursos	9.1
Desconocimiento de las leyes	8.3
Mala administración	5.6
Se equivoca	4.7
Otro (esp)	0.3
Ninguno (esp)	0.5
NS/NC	1.9

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Nota: Los porcentajes no suman cien, porque hay respuestas múltiples.



En resumen, los mexicanos consideran que los principales problemas de una adecuada impartición de justicia son la corrupción, la injusticia, la desigualdad y la impunidad.

La pregunta 31, contenida en el cuadro 3.3, sigue explorando el tema crucial de la igualdad de trato en el sistema de justicia.

CUADRO 3.3

PREGUNTA 31. ¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED CON LA SIGUIENTE FRASE: "EN MÉXICO LA JUSTICIA ES PAREJA PARA TODOS"?	
PORCENTAJES	
Muy de acuerdo	5.3
De acuerdo	16.9
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (esp)	28.7
En desacuerdo	23.3
Muy en desacuerdo	13.2
NS/NC	2.6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia. *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM 2015.

El cuadro muestra con claridad que solamente 22.2 por ciento de las personas entrevistadas —apenas una de cada cinco— piensa que la justicia en México respeta el principio de igualdad en mayor o menor grado, mientras que casi el doble (36.6 por ciento) se inclina por la idea contraria. Llama la atención que casi un tercio —28.7 por ciento— no se compromete con ninguna de ambas percepciones, quizá por no tener a la mano alguna experiencia en un sentido o en el otro, o quizá, también, porque dichas experiencias son contradictorias.

La pregunta 33, incluida en el cuadro 3.4, ofrece una variante sobre el mismo tema de la igualdad en el trato que ofrece el sistema de justicia.

De acuerdo con los datos del cuadro, son siete de cada 10 mexicanos (71.4 por ciento) quienes consideran que solamente con dinero y relaciones se puede ganar un juicio, y apenas uno de cada seis (15.9 por ciento) respondió que todas las personas reciben igual trato.

El elevado nivel de desconfianza de las personas en relación con la imparcialidad de las instituciones judiciales no debe sorprendernos si recordamos que la misma proporción de entrevistados piensa que el principal

problema que afecta a dichas instituciones es la corrupción (véase el cuadro 3.2). Aunque la pregunta no implica necesariamente que el dinero y las relaciones se empleen de manera ilegal para ganar un juicio, sino que solamente pesan más en la balanza de la justicia a la hora de resolver un conflicto, para la mayoría de los mexicanos son las prácticas corruptas las que permiten ganar los pleitos ante las instancias judiciales.

CUADRO 3.4

PREGUNTA 33. ¿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?

PORCENTAJES

Solamente con dinero y relaciones se puede ganar un juicio	71.4
Todas las personas reciben igual trato	15.9
Otra (esp)	5.9
NS/NC	6.9

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM 2015.

Esta misma pregunta la planteó Volkmar Gessner en 1970, a través de una encuesta aplicada a una muestra representativa de 500 personas, con resultados muy similares: 78 por ciento contestó que “solamente con dinero y relaciones se puede ganar un juicio”, apenas 15 por ciento indicó que “todas las personas reciben igual trato”, mientras que 7 por ciento dijo que no conocía los juzgados o no respondió. Previsiblemente, la desconfianza era mayor entre los estratos socioeconómicos bajos que entre los altos y los medios.³ En la ENJ 2015, son diversos los estratos que más se inclinan a pensar que el dinero y las relaciones gobiernan la balanza de la justicia: las personas de edad mediana (45 a 54 años: 77.5 por ciento), las personas sin escolaridad (77.6 por ciento), pero también las que cuentan con estudios universitarios o de posgrado (76.2 por ciento). En cuanto a los niveles de ingreso, las respuestas más frecuentes en este sentido se dan entre quienes manifiestan ingresos individuales de dos y más salarios mínimos (90 por ciento), o ingresos familiares de menos de un salario mínimo (82.3 por cien-

³ Gessner (1984, p. 92).





to) y de dos a tres salarios mínimos (78 por ciento). La región que más desconfía de la igualdad de trato en la justicia es la metropolitana, con 83.6 por ciento de las respuestas. Estas últimas provienen de quienes con más probabilidad han tenido algún contacto con el sistema de justicia.

En relación con este tema podemos agregar que, con independencia de cuáles factores hayan influido en las percepciones de las personas, la investigación sociojurídica en otros países ha determinado que quienes cuentan con dinero y relaciones tienen mayores probabilidades de ganar un juicio. En 1974, Marc Galanter publicó un ensayo clásico con el título “Why the ‘Haves’ Come Out Ahead...”, lo que traducido libremente significaría “Por qué ganan los ‘ricos’...”.⁴ Se trataba de explicar por qué, de acuerdo con los estudios de la época, era más probable que los litigantes de estratos socioeconómicos elevados ganaran los juicios. Galanter señaló que no eran meramente quienes tenían más recursos económicos los que contaban con esta ventaja, sino los *usuarios recurrentes* del sistema (*repeat players*), típicamente las empresas que litigan con frecuencia, como los bancos o los comercios, frente a las personas que son parte, solamente de manera ocasional como demandantes o demandados, en un juicio (*one-shot players*). Así, pues, las relaciones y el dinero sí ofrecen ventajas en el acceso a la justicia y no por razones necesariamente corruptas, pero por ello mismo se hace necesario introducir medidas de compensación (“acceso a la justicia”) para igualar, en lo posible, las oportunidades de los “jugadores de un solo tiro”.

Una explicación alternativa y más general, que no está reñida con la que ofrece Galanter, deriva de los modelos económicos. De acuerdo con el más famoso de ellos, elaborado por George L. Priest y Benjamin Klein en 1984, los conflictos justiciables no tienen igual probabilidad de ir a juicio, sino solamente aquellos en que las expectativas de las partes difieren de manera significativa sobre sus posibilidades de éxito; los demás conflictos —los casos extremadamente fuertes o extremadamente débiles— tenderán a arreglarse de manera extrajudicial. Suponiendo que no haya asimetría de información entre las partes ni un interés respecto de juicios futuros, Priest y Klein demuestran que, bajo esos supuestos, la tasa de juicios ganados por los demandantes tiende a 50 por ciento, con independencia de lo que dis-

⁴ Galanter (1974).



pongan las leyes. La hipótesis de Galanter es que justamente sí existe esa asimetría: los “*haves*” tienden a demandar primero y a ganar los juicios, porque saben de antemano que sus oportunidades de éxito son mayores a causa de la información y las experiencias previas que han adquirido con el sistema de justicia, y también porque casi siempre —piénsese en los abogados o en los litigantes institucionales, como los bancos— el interés en el resultado de un asunto particular se proyecta hacia los casos futuros, lo que altera las estrategias y las inversiones del caso presente. Aunque la “hipótesis del 50 por ciento” de Priest y Klein resulta evidente y lógica en sus términos desató un animado debate y la realización de estudios que trataban de encontrar evidencia empírica en pro y en contra de ella.⁵

COSTOS Y OBSTÁCULOS DEL ACCESO A LA JUSTICIA

El siguiente conjunto de preguntas explora las percepciones y opiniones de los mexicanos en relación con lo que, de manera general, denominaríamos el “acceso a la justicia”: cuáles son los obstáculos que enfrenta dicho acceso, qué ventajas e inconvenientes representa el recurso a los tribunales, con qué medios de defensa judiciales cuentan los ciudadanos para defenderse del abuso de las autoridades, etcétera.

La primera pregunta da por supuesto que un juicio es costoso de alguna manera, principalmente por la necesidad de contar con los servicios profesionales de un abogado. ¿Saben las personas cuáles son las opciones con las que cuentan para sobrellevar dichos costos? El cuadro 3.5 explora tales opciones.

Una tercera parte de las personas encuestadas (32.3 por ciento) sabe o supone que existen oficinas y dependencias de gobierno que ofrecen apoyo para una representación o defensa gratuitas ante los tribunales; uno de cada cinco (20.5 por ciento) pediría dinero prestado para pagar un abogado y otro tanto (19.7 por ciento) evitaría los gastos tratando de defenderse por sí mismo; 13.4 por ciento acudiría directamente al juzga-

⁵ Véase Priest y Klein (1984). En Fix-Fierro (2006, pp. 72 y 73) se hace la reseña de algunos de los estudios secundarios que tratan de confirmar o desmentir la hipótesis de Priest y Klein. También el estudio de Galanter (1974) desató un animado debate en años subsecuentes.



dor para manifestarle su carencia de recursos, y 8.7 por ciento recurriría a otros medios —como la venta de un bien o el trabajo de horas extras— para allegarse de los recursos que permitieran pagar al abogado. Si reagrupáramos las respuestas, diríamos que un tercio de los encuestados buscaría la asesoría gratuita de alguna oficina pública; otro tercio confiaría más en generar los recursos suficientes para pagar a un abogado particular, por considerar quizá que ello elevaría sus probabilidades de éxito, mientras que el tercio restante sencillamente carece de información suficiente porque las opciones que prefiere no tendrían ningún efecto positivo para la resolución del problema.

CUADRO 3.5

PREGUNTA 28. SI TUVIERA QUE DEFENDERSE LEGALMENTE Y NO CONTARA CON DINERO PARA PAGAR UN ABOGADO, ¿USTED...?

PORCENTAJES

Buscaría una oficina que lo defendiera gratuitamente	32.3
Pediría dinero prestado para pagar al abogado	20.5
Se defendería usted mismo	19.7
Acudiría directamente al juez diciéndole que no tiene dinero	13.4
Vendería algún bien para pagar al abogado	6.3
Trabajaría horas extras	2.4
Otra (esp)	0.1
NS/NC	5.3

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM 2015.

La defensa es un derecho humano, de acuerdo con el artículo 8º. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁶ lo mismo que conforme al artículo 17 de nuestra Constitución. El último párrafo de esta disposición

⁶ El artículo 8º. de esta convención, conocida también como Pacto de San José (*Diario Oficial de la Federación* de 7 de mayo de 1981), incluye dos incisos en los que se hace referencia a la defensa: en el inciso d), se establece que “el inculpado tiene derecho de *defenderse personalmente* o de ser *asistido por un defensor*”; y el inciso e), en que se consagra su derecho irrenunciable de ser “*asistido por un defensor proporcionado por el Estado*” (subrayados nuestros).

constitucional ordena a la Federación, a las entidades federativas y al Distrito Federal, garantizar un servicio de defensoría pública de calidad, el cual no está limitado a la materia penal. En esta última materia, la fracción VII del apartado B del artículo 20 constitucional señala como derecho de toda persona imputada el de una “defensa adecuada por abogado”, es decir, que ya no es procedente, como antes, la defensa por sí mismo o por una persona de la confianza del acusado. En el caso de falta de representación del imputado, el juez o el Ministerio Público tendrán que nombrar a un defensor⁷ para que aquél no quede en estado de indefensión⁸ y se garantice el derecho al acceso a la justicia.

El Estado mexicano ha establecido un conjunto muy nutrido de instituciones y dependencias que ofrecen el servicio de asesoría y representación jurídicas gratuitas en diversas materias.⁹ Las principales de estas instituciones son las llamadas “defensorías de oficio” o “defensorías públicas”, las cuales tienen a su cargo, principalmente, la defensa de las personas acusadas de algún delito que no cuentan con recursos para pagar a un abogado particular, pero también ofrecen servicios de asesoría jurídica en otras materias (como la familiar) a quienes los solicitan. El problema es que, salvo la defensa y la asesoría jurídica en materias federales que presta el Instituto Federal de Defensoría Pública, que es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, las defensorías de las entidades federativas cuentan con recursos humanos y materiales totalmente insuficientes, y por eso prestan sus servicios en condiciones deficientes y precarias.¹⁰ De acuerdo con los datos con los que contamos, en el país laboran actualmente unos 3600 defensores de oficio o defensores públicos en las entidades federativas, a los que se agregan aproximadamente 800 defensores públicos federales. Este cuerpo de defensores atiende entre 70 y 80 por ciento de todos los asuntos

⁷ Los artículos 17 y 122 del Código Nacional de Procedimientos Penales disponen que el defensor será elegido por el imputado o designado por la autoridad correspondiente.

⁸ El artículo 18 del Código Nacional de Procedimientos Penales señala que puede existir un nombramiento posterior de un nuevo defensor, siempre que este último acepte el cargo conferido ante el Ministerio Público o el órgano jurisdiccional competente, prevaleciendo siempre la defensa por el defensor público cuando se presume que el imputado se encuentra en estado de indefensión.

⁹ Véase el anexo.

¹⁰ Sobre las instituciones de la defensa pública en las entidades, véase Suárez Ávila y Fix-Fierro (2015).





penales del país. Para tener una idea de ese universo podemos consignar que, según datos de INEGI, en 2012 se registraron 163000 procesados ante los juzgados de primera instancia del fuero común, y 39000 en los juzgados de distrito del fuero federal. Ello significa que los defensores públicos deben atender, como mínimo, 50 procesos en un año, cada uno de los cuales se compone de un número significativo de actuaciones que le confieren una elevada complejidad.¹¹

La pregunta 29, incluida en el cuadro 3.6, examina el grado de información y conocimiento de la población respecto de la gratuidad de la impartición de justicia.

CUADRO 3.6

PREGUNTA 29. POR LO QUE USTED SABE, DE ACUERDO CON NUESTRA CONSTITUCIÓN, ¿LA JUSTICIA IMPARTIDA POR LOS JUECES Y MAGISTRADOS...?
PORCENTAJES

Es un servicio gratuito	33.7
Es un servicio gratuito en materia penal, pero no en las demás materias	30.8
Es un servicio por el que hay que pagar	15.4
Requiere pagar unos servicios y otros no	7.2
NS/NC	12.9

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM 2015.

De acuerdo con los datos del cuadro 3.6, solamente un tercio de los encuestados (33.7 por ciento) tiene la idea, precisa y correcta, de que el servicio de impartición de justicia que prestan los tribunales es *gratuito*, porque están prohibidas constitucionalmente las llamadas *costas judiciales*, es decir, el dinero que se tendría que pagar por ese servicio. Conforme al segundo párrafo del artículo 17 constitucional: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales".

¹¹ Suárez Ávila y Fix-Fierro (2015).



Así, pues, estrictamente hablando, las personas que optaron por las otras respuestas, o que no contestaron (12.9 por ciento), no cuentan con información suficiente sobre la garantía constitucional que comentamos, si bien un tercio sabe que en la materia penal, al menos, no hay costas judiciales y que el Estado ofrece el servicio gratuito de defensoría. Sin embargo, lo único gratuito, en todas las materias, son las actuaciones que realiza el órgano jurisdiccional, como lo es el trámite de los expedientes, las notificaciones y la expedición de las resoluciones.¹²

Para tener acceso a los juzgados y tribunales, sin embargo, sí existen otros costos significativos para las partes, que se conocen como *costas procesales*. Van desde los gastos de transporte de las personas cuando hay necesidad de comparecer ante los tribunales, el costo de las pruebas que hay que aportar (por ejemplo, un peritaje) o el de las copias y la certificación de los documentos que se integran en el expediente, y por supuesto, también los honorarios de los abogados cuando el servicio no es proporcionado por el Estado.¹³ Desde este punto de vista, los encuestados que señalaron, por ejemplo, que “es un servicio por el que hay que pagar” o que “requiere pagar unos servicios y otros no” no tienen realmente una percepción incorrecta. Así, pues, la gratuidad de la justicia es parcial y las personas entrevistadas lo saben claramente.

De acuerdo con Luis Pásara, en Latinoamérica son diversas las causas que obstaculizan el acceso a la justicia y éstas tienden a afectar más a la población de escasos recursos, lo que convierte a ese derecho en un “bien básico caro”. Como ya se dijo, los obstáculos primarios son de carácter económico: costos de traslado hasta la sede judicial, gastos del juicio, pago de abogados, uso del tiempo, etcétera. Pero las barreras no son sólo económicas, sino también de información y cultura. Piénsese en el obstáculo que

¹² La Suprema Corte de Justicia ha extendido la garantía de la gratuidad de la justicia a todas las autoridades, y no sólo a los tribunales, que realicen funciones materialmente jurisdiccionales, a través de la determinación de los derechos y las obligaciones de los justiciables.

¹³ Por supuesto, cuando el Estado presta el servicio de defensoría o asesoría jurídica de manera gratuita, existe la posibilidad de que los defensores y asesores cobren honorarios de manera irregular, y también, de que los usuarios consideren que deben pagar en estos casos. De acuerdo con la Ensjup 2012, entre 10 y 12 por ciento de las personas encuestadas a nivel nacional consideraron que debían pagar por los servicios de la policía, el Ministerio Público, los defensores públicos y los jueces. SETEC (2012, pp. 38-39).



significa que las personas desconozcan el funcionamiento del sistema judicial, así como la lengua en que se imparte justicia,¹⁴ y que carezcan además de las relaciones sociales que podrían influir favorablemente en la resolución de sus conflictos. Más aún, la ignorancia y el miedo pueden llevar a estas personas a tomar malas decisiones en la búsqueda de salidas alternas al litigio.¹⁵

¿Qué pueden hacer los ciudadanos cuando los tribunales dictan una resolución con la que no están de acuerdo? El cuadro 3.7 ofrece información al respecto.

CUADRO 3.7

PREGUNTA 30. SI UN JUEZ DICTA UNA SENTENCIA QUE AFECTE SUS INTERESES,
¿QUÉ HARÍA USTED?
PORCENTAJES

Acude a un juez superior para pedirle que la cambie (esp)	48.1
La cumple sin cuestionarla	23.8
Busca la manera de no cumplirla	14.7
Se informa sobre sus derechos (esp)	9.9
Cumple si es justa (esp)	1.8
Otra (esp)	1.7

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM 2015.

Casi la mitad de los encuestados, 48.1 por ciento, tiene conocimiento de la existencia de los llamados *recursos o medios de impugnación* que permiten solicitar a un tribunal de jerarquía superior la revisión de la resolución o sentencia con la que no se está de acuerdo. Los recursos o medios de impugnación constituyen una pieza esencial del acceso a la justicia. De acuerdo con el criterio de los tribunales federales, el acceso a los recursos es un derecho, ya que éstos implican “la continuación del proceso, dado que a través de éste, el órgano *ad quem* revisa la decisión del órgano *a quo*; de

¹⁴ En varios países de Latinoamérica es un problema serio el acceso a la justicia de las personas, generalmente indígenas, que no dominan el español, que es la lengua “oficial” de los tribunales. Por supuesto, es necesario consagrar su derecho a contar con intérpretes y defensores que conozcan sus lenguas y culturas, como lo hace nuestra Constitución en la fracción VIII del apartado A, del artículo 2º. Pero son grandes las dificultades prácticas de hacer realidad este derecho.

¹⁵ Pásara (2015, pp. 38-39).

manera que los principios de defensa, igualdad de las partes, contradicción e igualdad jurídica en la aplicación de la ley, también son aplicables al derecho de acceso a los recursos”.¹⁶

Los instrumentos internacionales reconocen el acceso a los medios de impugnación como un verdadero *derecho humano*. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, proclama en su numeral XVIII: “Toda persona puede ocurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia lo ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente”.

La formulación de este derecho se inspira en los caracteres esenciales del juicio de amparo mexicano.¹⁷ La idea de un recurso judicial sencillo y efectivo, como el amparo, se materializó también en el artículo 8o. de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, también de 1948,¹⁸ así como en el artículo 2o., tercer párrafo, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles,¹⁹ y en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.²⁰

En México contamos con una gran diversidad de recursos y medios de impugnación; su instauración depende de lo que determine el legislador.²¹

¹⁶ “Acceso a la justicia. Interpretación de las normas que regulan la interposición de los recursos”. Tesis I.7o.C.66 K (9a.), *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, México, tomo XXXIII, mayo de 2011, p. 997.

¹⁷ Suárez Ávila (2014, p. 229).

¹⁸ “Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley”.

¹⁹ “[...] Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales [...]”.

²⁰ De acuerdo con el inciso 1 del citado artículo: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

²¹ En la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia 2a./J. 116/99 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo X, octubre de 1999, p. 447, se especifica que el legislador cuenta con plena libertad para instituir los recursos o medios ordinarios de defensa que estime pertinente, sin quedar constreñido a algún ordenamiento en particular.





El juicio de amparo es un recurso o medio de impugnación extraordinario que se puede interponer solamente cuando se han agotado los recursos o medios ordinarios que señalen las leyes de la materia.²² En el apartado siguiente analizamos el conocimiento y las percepciones de los entrevistados sobre el juicio de amparo y otros medios de defensa contra el abuso de autoridad.

Por lo que se refiere a las otras opciones de respuesta, éstas reflejan distintas actitudes ante la legalidad. Una cuarta parte de los entrevistados (23.8 por ciento) se ajusta plenamente a ella cuando manifiesta que cumpliría la sentencia judicial sin cuestionarla. Casi uno de cada diez (9.9 por ciento) señala, espontáneamente, que se informaría primero sobre sus derechos; si bien es más probable, ello no implica necesariamente el cumplimiento voluntario o que se acuda a la interposición de algún recurso o medio de defensa legal. Un porcentaje muy pequeño (1.8 por ciento) contesta, también espontáneamente, que cumpliría si la sentencia “es justa”, lo que tiene el problema de que sea el ciudadano quien decida qué es lo justo, dejando la puerta abierta al incumplimiento. Finalmente, uno de cada siete entrevistados (14.7 por ciento) buscaría la manera de no cumplir la sentencia, lo cual, por exclusión de las otras opciones, no podría ocurrir más que por medios legalmente cuestionables.

CONOCIMIENTO SOBRE EL JUICIO DE AMPARO Y OTROS MEDIOS DE PROTECCIÓN CONTRA EL ABUSO DE AUTORIDAD

Como hemos señalado, el juicio de amparo es el medio procesal por excelencia que ha establecido el orden jurídico mexicano, desde mediados del siglo XIX, para proteger los derechos constitucionales de las personas. Dada su larga tradición y reconocida efectividad, sería de esperar que una parte importante de la población tuviera alguna noción aproximada de qué es dicho medio y para qué sirve; veamos el cuadro 3.8.

²² Fracción III, último párrafo del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUADRO 3.8

PREGUNTA 34. ¿SABE USTED QUÉ ES EL AMPARO? PORCENTAJES

	2015	2011	2003
Sí	50.3	50.8	63.6
No	44.4	43.5	31.6
Más o menos (esp)	3.4	5.0	2.8
NS/NC	1.8	0.7	2.0

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM 2015.

Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011, y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003.

De acuerdo con la ENJ 2015, la mitad de la población dice saber qué es el juicio de amparo (50.3 por ciento), algo menos de la mitad indica desconocerlo (44.4 por ciento), y un porcentaje muy reducido (3.4 por ciento) declara, espontáneamente, que lo sabe “más o menos”. Estos porcentajes son similares a los que obtuvo como respuesta la misma pregunta en 2011, pero contrastan de manera notable con los de la primera Encuesta Nacional sobre la Constitución, levantada en 2003, en la que casi dos tercios de la población encuestada declaró saber qué es el amparo. Esta diferencia resulta sorprendente si tomamos en cuenta que en estos años el Poder Judicial de la Federación en general, y la Suprema Corte de Justicia en particular, han realizado intensas campañas en los medios de comunicación, así como por otras vías, para dar a conocer sus funciones en la defensa de los derechos de las personas.²³ Más aún, en 2011 se realizó una reforma constitucional que amplió el acceso y el ámbito protector del juicio de amparo, la cual ha tenido también amplia difusión. No hay, pues, una explicación razonable y evidente para este cambio.

La pregunta contenida en el cuadro 3.9 trata de precisar, solamente entre las personas que dijeron saber qué es el amparo, cuál es la idea que tienen de sus funciones.

²³ Véase, por ejemplo, Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014).



CUADRO 3.9

PREGUNTA 34.1. ¿PARA QUÉ SIRVE EL AMPARO? PORCENTAJES

	2015	2011	2003
Forma de evitar ir a la cárcel	45.8	49.3	38.7
Forma de protección apoyo	33.3	33.6	56.6
Forma de proteger los derechos (humanos)	19.9	13.6	--
Otra (esp)	0.4	--	4.7
NS/NC	0.6	3.5	--

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011, y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003.

Nota: Al plantear la pregunta, no se leyó al entrevistado las opciones de respuesta. La pregunta en las encuestas de 2011 y 2003 fue "¿Qué es el amparo?"

De acuerdo con Héctor Fix-Zamudio, aunque el amparo tiene el propósito general de proteger los derechos de las personas, en realidad es una institución procesal compleja que comprende varios instrumentos y funciones, como el *hábeas corpus*, que es un recurso para proteger la libertad y la integridad personales contra detenciones arbitrarias; la casación, que es un recurso para revisar la legalidad de las sentencias de los jueces; el llamado "amparo contra leyes", que tiene el propósito de examinar la constitucionalidad de las disposiciones jurídicas generales, y otras más.²⁴ Así, pues, la comprensión sobre la naturaleza y las funciones del amparo es difícil incluso para los abogados de formación.

No resulta extraño que, de los mexicanos que dijeron saber qué es el amparo, casi la mitad (45.8 por ciento) considere que es una "forma de evitar ir a la cárcel", pues el contacto más frecuente, o el más dramático, que tiene la población con la justicia lo es en el campo penal. Pero también es aquí donde los medios de comunicación influyen más en la imagen que del amparo tiene la población, ya que con frecuencia informan que el presunto responsable de haber cometido un delito "iba amparado" y por eso no pudo ser detenido por la policía. No es difícil, por tanto, que los ciudadanos se queden con la percepción de que el amparo fomenta la impunidad al impedir que

²⁴ Fix-Zamudio (2011, pp. 304 y 305).

alguien vaya a la cárcel, pero, técnicamente hablando, este medio de defensa sólo suspende temporalmente la acción de las autoridades de la justicia en tanto se comprueba la constitucionalidad y la legalidad de su actuación.

Por lo que respecta a las otras respuestas, éstas resumen las nociones que identifican vagamente al amparo —quizá por influencia del nombre mismo— como un instrumento de protección y ayuda a las personas cuando tienen algún problema (33.3 por ciento), mientras que la otra opción es más precisa en radicar su función en la protección de derechos. Esta opción no está explícita en la encuesta de 2003, pero sí en las de 2011 y 2015, con la posibilidad de que vaya en aumento en futuras ocasiones.

La pregunta incluida en el cuadro 3.10, se refiere a la efectividad del juicio de amparo.

CUADRO 3.10

PREGUNTA 35. EN SU OPINIÓN,
¿QUÉ TANTO SIRVE EL AMPARO PARA DEFENDER LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS?
PORCENTAJES

	2015	2011	2003
Mucho	30.5	37.2	49.9
Algo	52.0	--	--
Poco	11.2	47.8	39.0
Nada	3.9	6.1	4.6
Otra (esp)	0.1	0.6	0.9
NS/NC	2.3	8.3	5.6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011, y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003.

La comparación de las tres encuestas es instructiva, particularmente porque las opciones de respuesta no fueron iguales. En 2003 y en 2011 las opciones eran solamente “mucho” o “poco” (“nada” era una respuesta espontánea), lo que provocó la división de las opiniones de los encuestados. Mientras que en 2003 casi la mitad respondió que servía “mucho”, casi once puntos por encima de los que decían “poco”, ocho años después se había invertido esta relación. En 2015, la inclusión de la opción “algo” tuvo



quizá el desafortunado efecto de atraer la mayor parte de las respuestas (52 por ciento), pues es una categoría relativamente vaga que pueden escoger quienes no estén seguros de una respuesta, lo cual se advierte también en la disminución de otras respuestas y, sobre todo, de las categorías “no sabe” y “no contesta”. No obstante, sí puede decirse que hay un porcentaje importante de encuestados que atribuye bastante efectividad al amparo, y también, aunque esto es solamente probable, que ese porcentaje va en decremento, lo cual, nuevamente, parece contradictorio al tratarse una institución que en los últimos años ha sido objeto de reforma y ampliación, así como de intensa difusión.

La pregunta contenida en el cuadro 3.11 se refiere, de manera más general, a la posibilidad de interponer una demanda contra el gobierno si se sufre algún daño o perjuicio por su actuación.

CUADRO 3.11

PREGUNTA: 36. ¿USTED CREE QUE EN MÉXICO SE PUEDE O NO DEMANDAR AL GOBIERNO SI LE CAUSA ALGÚN DAÑO?			
PORCENTAJES			
	2015	2011	2003
Sí se puede	23.0	45.9	42.0
Sí se puede, en parte (esp)	30.2	19.4	11.7
No se puede	25.5	25.0	40.4
Depende (esp)	8.2	3.0	1.7
Otra (esp)	0.7	0.2	0.0
NS/NC	12.4	6.6	4.2

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia. *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*. México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011, y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003.

Los datos y, sobre todo, las tendencias aparentes que revela el cuadro 3.11 no son fáciles de explicar. Por un lado, disminuye de manera acusada el porcentaje de quienes expresan directamente que “sí se puede” demandar al gobierno, de más de 40 por ciento en 2003 y 2011 a apenas 23 por ciento en 2015. Por el otro lado, también se reduce considerablemente el porcentaje de quienes sostienen enfáticamente que “no se puede” demandar al gobierno, de 40 por ciento en 2003 a 25.5 por ciento en 2015. Pareciera,



entonces, que lo que ha sucedido es que las percepciones de las personas entrevistadas se han vuelto *inciertas*, lo cual se refleja en el aumento significativo de las opciones “sí se puede, en parte”, “depende” y “otra”, que son espontáneas (sumadas dan casi 40 por ciento), así como de quienes manifiestan que no saben o no contestan (12.4 por ciento). Este aumento de la incertidumbre puede deberse a una percepción general sobre la ineficacia del Estado de derecho en los últimos años, a pesar de que no han disminuido, sino aumentado, en teoría al menos, las posibilidades de exigir responsabilidades al gobierno.²⁵ Paradójicamente, y visto desde otro punto de vista, el porcentaje de quienes dicen que “sí se puede” y “sí se puede, en parte”, no varía grandemente entre 2003 y 2015 (53.7 y 53.2 por ciento, respectivamente), pero sí lo hace respecto de 2011, en que ambas opciones sumaron casi dos tercios de los entrevistados (65.3 por ciento).

CUADRO 3.12

PREGUNTA 37. ¿QUÉ POSIBILIDADES CREE USTED QUE TENDRÍA UNA PERSONA DE GANAR UNA DEMANDA AL GOBIERNO?
PORCENTAJES

	2015	2011	2003
Muchas	3.6	10.0	8.4
Algunas	24.3	--	--
Pocas	28.5	52.7	59.3
Ninguna	37.0	31.0	26.7
Otra (esp)	0.6	0.3	0.7
NS/NC	6.0	5.9	4.9

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia. *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011, y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003.

²⁵ En 2004 se reformó el artículo 113 constitucional, adicionando un segundo párrafo para establecer la responsabilidad patrimonial directa del Estado por irregularidades en su actividad administrativa, pero tenemos noticias de que esta posibilidad ha tenido escaso uso. La ley que reglamenta este recurso en relación con los entes públicos federales (que incluyen a los poderes Legislativo y Judicial, además de los organismos constitucionales autónomos) es la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 2004. Las reclamaciones deben presentarse en primera instancia ante el ente u organismo público que sea presuntamente responsable del daño (artículo 18); en segunda instancia se puede acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículo 24).



Del análisis del cuadro 3.12 desprendemos que hay una disminución de quienes ven muchas posibilidades de ganar una demanda al gobierno (de 10 por ciento en 2011 a 3.6 por ciento en 2015), un aumento de quienes no ven ninguna posibilidad de lograrlo (de 26.7 por ciento en 2003 a 37 por ciento en 2015), y una relativa estabilidad, con porcentajes similares, pero superiores a 50 por ciento, de quienes creen que dichas posibilidades son “algunas” o “pocas” (en este caso consideramos ambas opciones como sustancialmente equivalentes).

Pensamos que los resultados anteriores no son sólo el producto de la desconfianza general hacia las instituciones de gobierno sino también, una vez más, del deterioro de las percepciones de las personas sobre la legalidad y la eficacia del Estado de derecho en los años más recientes. Sin embargo, si revisáramos las estadísticas de los tribunales, veríamos que los ciudadanos mexicanos ganan todos los días una proporción significativa de las demandas que interponen contra las autoridades públicas, especialmente las de tipo administrativo. Así, por ejemplo, según un estudio sobre el desempeño de los tribunales contencioso-administrativos locales, en 2008 se dictaron, en las 29 entidades federativas analizadas, 26 767 sentencias, de las cuales se declaró la nulidad del acto impugnado en 21 302 casos, es decir, en 79.6 por ciento, lo que significa, entonces, que son más bien los ciudadanos los que tienen elevadas probabilidades de ganar sus demandas al gobierno.²⁶ A falta de información específica y detallada como ésta, es comprensible que los ciudadanos se guíen por sus percepciones, que pueden ser contrarias a los datos que revelan las estadísticas.

PROCESO JUDICIAL Y MEDIOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

¿Qué tan dispuestos están los mexicanos a acudir a los tribunales? ¿Cómo valoran esta posibilidad en relación con el arreglo extrajudicial de sus conflictos? Para explorar estas y otras interrogantes similares, se sometió a la consideración de los entrevistados el popular dicho: “vale más un mal arreglo que un buen pleito”.

²⁶ López Ayllón *et al.* (2010, p. 65).

CUADRO 3.13

PREGUNTA 26. ¿QUÉ TAN DE ACUERDO O EN DESACUERDO ESTÁ USTED CON LA FRASE: "VALE MÁS UN MAL ARREGLO QUE UN BUEN PLEITO"?

PORCENTAJES

Muy de acuerdo	10.2
De acuerdo	31.3
Ni de acuerdo, ni en desacuerdo (esp)	35.6
En desacuerdo	14.0
Muy en desacuerdo	5.5
NS/NC	3.4

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Antes de analizar los datos del cuadro conviene señalar en qué sentido el dicho habla de un "mal arreglo" y de un "buen pleito". "Mal arreglo" significa que las partes llegan a un acuerdo en el que una o ambas ceden algo en la defensa de sus pretensiones; inclusive pueden pensar que ese arreglo es claramente desventajoso respecto de la justicia de su causa. Pero el dicho sugiere que el "mal arreglo" es siempre preferible a un "buen pleito", entendiendo por tal un juicio enconado, largo y costoso, además de incierto en cuanto a su resultado, pues las partes no tienen el control directo del desenlace. Desde este punto de vista, la opinión de los mexicanos se inclina, comprensiblemente y en una proporción superior a 40 por ciento, al "mal arreglo", mientras que apenas uno de cada cinco (19.5 por ciento) parece preferir un "buen pleito". Pero como hemos observado respecto de otras muchas preguntas de la ENJ 2015, un porcentaje considerable —aproximadamente un tercio de los entrevistados— "no está de acuerdo, ni en desacuerdo", lo que podemos interpretar como una posición que no se compromete con ninguna opción, a falta de información específica que permitiera decidirse por alguna de ellas.

El dicho popular que examinamos se relaciona con otras consejas de la sabiduría popular, para las que se debe acudir a un pleito judicial solamente en casos extremos; incluso cuando se ha ganado, se recomienda gran prudencia.²⁷

²⁷ Véase por ejemplo Pérez Martínez, Herón, "Aunque veas pleito ganado, vete con cuidado", *Refranero mexicano*, f. 90 y 116, citado en "Lema: Pleito", de la Academia Mexicana de la Lengua, <http://www.academia.org.mx/lema:pleito>, consultado el 1 de junio de 2015.





Néstor de Buen Lozano señala que se trata de una frase “conocida entre litigantes”, cuya expresión literaria podría encontrarse en unos versos de “El juez de los divorcios”, uno de los entremeses de Miguel de Cervantes Saavedra: “Entre casados de honor/Cuando hay pleito descubierto/Más vale el peor concierto/Que no el divorcio mejor...”. Para De Buen, estos versos revelan la desconfianza ante las posibilidades de los juicios, y más que una defensa del matrimonio, “es una defensa de la conciliación sobre la sentencia”. Por supuesto, los procuradores y los escribanos no estarían de acuerdo, pues por la falta de pleitos simplemente morirían de hambre.²⁸

Sociológicamente hablando, el dicho refleja la ideología prevaleciente en muchas sociedades tradicionales que prefieren la conciliación por encima de los conflictos abiertos y de desenlace incierto. Como dice una reconocida estudiosa en el campo de la antropología jurídica, se trata de “una perspectiva acerca del derecho que es compartida por numerosas sociedades”,²⁹ pero como hemos visto, también es “compartida, hablando literal y figurativamente, por la tradición jurídica española”.³⁰

La preferencia por la conciliación frente al litigio judicial no es solamente una cuestión cultural, sino que en ocasiones se transforma en una política pública deliberada, aunque muchas veces no es fácil distinguir cuándo se trata de una o de la otra. El mejor ejemplo es Japón. Durante mucho tiempo se insistió en que la existencia de pocos abogados y de escasos litigios en ese país era una manifestación de una cultura jurídica tradicional que desalienta el conflicto y que promueve la conciliación y la armonía, especialmente cuando hay diferencias de jerarquía social entre las personas, y que ello era inusual en comparación con los demás países industrializados. Sin embargo, también se ha argumentado que se trataba de una política deliberada del gobierno japonés que poco tenía que ver con la cultura jurídica prevaleciente, por lo que recientemente se ha comenzado a observar cómo se revierte.³¹

En México contamos ahora con una política explícita de esa naturaleza en relación con la llamada reforma penal de junio de 2008. Ante la imposibi-

²⁸ De Buen Lozano (2005, p. 7).

²⁹ Nader (1990, pp. 1-2).

³⁰ Brokmann Haro (2010, p. 51).

³¹ Sobre este tema puede verse Ginsburg y Hoetker (2006).



lidad y la inconveniencia de llevar a juicio todos los procedimientos penales, se ha previsto la existencia de mecanismos que promuevan el arreglo voluntario entre las partes —el ofensor y las víctimas— sin la intervención de un juzgador, a través de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.³² Sin embargo, de acuerdo con el artículo 17 de la Constitución, párrafo cuarto, en las leyes deben preverse los casos en que habrá supervisión judicial de los acuerdos logrados entre las partes, para evitar abusos e injusticias.

La pregunta incluida en el cuadro 3.14 plantea una variante sobre el dicho que hemos analizado.

CUADRO 3.14

PREGUNTA 27. CUANDO DOS PERSONAS TIENEN UN PLEITO, ¿CUÁL DE LAS DOS SIGUIENTES IDEAS ES MEJOR?			
PORCENTAJES			
	2015	2011	2003
Que las personas se arreglen entre ellas	37.5	34.7	51.2
Que acudan a un tribunal	36.6	42.8	36.8
Depende (esp)	9.6	9.2	7.7
Ninguna de las dos (esp)	12.0	9.4	2.7
Otra (esp)	1.4	0.3	0.5
NS/NC	2.9	3.7	1.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011, y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003.

Nota: La pregunta en 2003 y 2011 fue menos explícita: “¿Cuál de las dos ideas siguientes es mejor?”.

La comparación de los resultados de las tres encuestas nacionales pareciera sugerir que ha disminuido el porcentaje de quienes piensan que es preferible que las personas arreglen por sí mismas sus conflictos, en lugar de acudir a un tribunal: 51.2 por ciento en 2003 y 37.5 por ciento en 2015. Al mismo tiempo, y con excepción de la respuesta en 2011, no ha aumentado el porcentaje de los que prefieren que las partes del conflicto acudan a un

³² Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 2014.



tribunal, dando por resultado una opinión dividida. En cambio, aumenta de manera significativa la opinión de los “escépticos”, la que no se inclina por ninguna de las dos opciones principales así como, en una proporción menor, la de quienes optan por el “depende”. La suma de ambas opciones aumenta de 10.4 por ciento en 2003 a 21.6 por ciento en 2015.

La siguiente pregunta completa el tema de este inciso, interrogando a las personas sobre los posibles beneficios de acudir al proceso judicial, con independencia de si, en una perspectiva más general, prefieren la conciliación y el arreglo frente al litigio. Los resultados se presentan en el cuadro 3.15.

CUADRO 3.15

PREGUNTA 39. POR LO QUE USTED HA VISTO,
¿VALE O NO VALE LA PENA ACUDIR A UN TRIBUNAL PARA PONER UNA DEMANDA?
PORCENTAJES

	2015	2011	2003
Sí vale la pena	20.4	42.3	52.9
Sí vale la pena, en parte (esp)	43.6	28.3	18.0
No vale la pena	26.5	22.9	25.5
Otra (esp)	1.8	1.0	0.5
NS/NC	7.7	5.5	3.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011, y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003.

Considerado en sí mismo, parece que el proceso judicial es visto positivamente por mayoría de las personas encuestadas: en 2015, 64 por ciento dijo que “vale la pena” o “vale la pena, en parte” acudir a un tribunal para poner una demanda. Sin embargo, la comparación en el tiempo de las respuestas a esta pregunta nos revela que, mientras que en 2003 este porcentaje era superior 70 por ciento, con más de la mitad de los entrevistados expresando directamente que sí valía la pena, en 2011 y en 2015 ha crecido considerablemente la proporción de entrevistados que no están tan seguros de que valga la pena, o no saben o no contestan (51.3 por ciento), mientras que el porcentaje de quienes se inclinan por contestar “no vale la pena”

permanece prácticamente constante en una cuarta parte de los encuestados. Como en otras preguntas, se muestra aquí un deterioro relativo de las respuestas positivas, principalmente a través de un desplazamiento hacia las respuestas espontáneas “en parte”, “depende”, “otra”, “no sabe” y “no contesta”, lo cual puede explicarse —insistimos— porque la percepción sobre la situación de la legalidad y del Estado de derecho posiblemente refleja un declive real en su eficacia.

Para concluir este tema, queremos señalar que la tendencia a evitar los tribunales depende también de la actividad o labor que desempeñan los interesados, es decir, existen grupos sociales más adversos que otros a acudir al litigio judicial. Según un estudio sobre la eficiencia del sistema judicial brasileño, se preguntó a 279 propietarios o gerentes de compañías y empresas su grado de acuerdo o desacuerdo con la frase que ya conocemos: “vale más un mal arreglo que un buen pleito”. Los resultados fueron los siguientes: 36.9 por ciento estuvo “completamente de acuerdo”, 51.3 por ciento “parcialmente de acuerdo” 6.5 por ciento “parcialmente en desacuerdo”, 5 por ciento “completamente en desacuerdo” y 0.4 por ciento no contestó. Como puede observarse, una abrumadora mayoría de 88.2 por ciento manifestó algún grado de acuerdo con el dicho.³³ Dada la dinámica económica y la necesidad de movilizar rápidamente dinero y bienes para aprovechar las oportunidades de negocios, se entiende que los empresarios rehúyan casi unánimemente los costos e incertidumbres de los procesos judiciales y prefieran tener el control de un arreglo a través de la mediación y la conciliación.

Pero el rechazo de los empresarios brasileños a acudir al litigio judicial tiene más sentido cuando nos enteramos, por el mismo estudio, que las empresas han previsto e institucionalizado un conjunto de acciones y medidas que tienen el propósito de reducir los riesgos de incumplimiento en sus tratos comerciales. Así, una mayoría de los empresarios encuestados consideró como “indispensable” o “importante” tomar las siguientes medidas: consultar listas de deudores morosos (87.1 por ciento), favorecer a clientes o proveedores conocidos (96.1 por ciento), examinar la reputación previa de



³³ Castelar Pinheiro (2001).



los clientes (94.7 por ciento), pedir a un tercero que otorgue una garantía (64.1 por ciento), o evitar los negocios con el gobierno (51.6 por ciento).³⁴ Estas opciones ponen de relieve, como lo hace la ciencia económica, que el pleno desarrollo de los mercados depende de la posibilidad de hacer negocios con agentes económicos desconocidos o anónimos, para lo cual la garantía última a través del proceso judicial sigue siendo indispensable.³⁵

EXPECTATIVAS SOBRE LOS JUICIOS ORALES

El 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una trascendental reforma constitucional que es conocida coloquialmente como la “Reforma Penal”, resultado de un amplio consenso entre las fuerzas políticas del país y cuyo objetivo principal fue modificar el paradigma procesal penal vigente hasta ahora, para transformarlo, de un sistema inquisitivo mixto, a uno acusatorio. Al hablarse de esta reforma, la discusión suele concentrarse en la oralidad del nuevo proceso penal, pero la oralidad es apenas uno de los componentes del nuevo sistema. El propio artículo 20 constitucional establece como principios rectores del procedimiento los de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, además del de oralidad.

Como en otras experiencias latinoamericanas, y debido a la existencia de una doble jurisdicción —federal y local— en el país, la transformación del sistema procesal penal acusatorio ha seguido una dinámica de la “periferia” al “centro”. La transformación del sistema penal ha contado con el impulso inicial de algunas entidades federativas, como Chihuahua o Nuevo León, que promovieron un cambio en sus sistemas penales incluso antes de la reforma constitucional de 2008. La reforma fijó un plazo de ocho años, que se cumplirán en breve, para que todo el sistema de justicia penal del país funcione bajo el nuevo paradigma.

Los llamados popularmente “juicios orales” implican que las personas imputadas son juzgadas en una audiencia pública, con la presencia del juz-

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Para una discusión histórica sobre la relación entre derecho y desarrollo económico véase Trubek (1972).



gador y las partes, en la cual se deben analizar los medios de prueba que existan sobre la culpabilidad o inocencia del acusado, en contraste con el proceso tradicional que funciona principalmente a través de un expediente escrito en el que se van acumulando las constancias de lo que las partes solicitan y ofrecen como prueba. Con esta reforma se pretende lograr que los procesos penales sean más rápidos, transparentes y justos. Por supuesto, el cambio no se limita a los juicios penales, sino que se intenta reforzar en otras materias como la mercantil, familiar o laboral.

Como parte de la ENJ 2015, se preguntó a las personas qué tanto piensan que los “juicios orales” van a contribuir a mejorar la impartición de justicia en México, según se ve en el cuadro 3.16.

CUADRO 3.16

PREGUNTA 32. ACTUALMENTE SE HAN PUESTO EN MARCHA LOS JUICIOS ORALES EN ALGUNAS PARTES DEL PAÍS. POR LO QUE USTED PIENSA, ¿QUÉ TANTO VAN A MEJORAR LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA LOS JUICIOS ORALES EN MÉXICO?

PORCENTAJES

	2015	2011
Mucho	8.9	11.3
Algo	40.1	36.9
Poco	22.4	26.2
Nada	12.2	11.2
NS/NC	16.4	14.4

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM e IFE, 2011.

Aunque de manera menos evidente que en otras preguntas, el cuadro refleja también un deterioro apenas perceptible en la confianza de que los juicios orales tendrán un impacto positivo en la impartición de justicia: disminuye el porcentaje de quienes piensan que estos juicios la van a mejorar “mucho” (de 11.3 a 8.9 por ciento), aumenta el porcentaje de quienes piensan que habrá “alguna” mejora (de 36.9 a 40.1 por ciento), disminuye el grupo de que los que piensan que la mejora será escasa (de 26.2 a 22.4 por ciento), y por último, aumenta el porcentaje de quienes no ven probable



ninguna mejoría (de 11.2 a 12.2 por ciento), así como el de quienes no saben o no contestan (de 14.4 a 16.4 por ciento).³⁶

Es de esperarse que conforme el nuevo sistema vaya extendiendo su funcionamiento las personas adquieran una idea más clara de lo que implica y quizá valoren de manera más positiva la transformación de la justicia penal. Sin embargo, hay riesgos que acompañan a esta transformación, pues el nuevo enjuiciamiento penal no tiene el propósito ni los instrumentos para contribuir a mejorar la seguridad ciudadana. Por la naturaleza del acuerdo político que condujo a la reforma de 2008, que significó un compromiso entre quienes impulsaban el nuevo proceso penal y quienes pretendían dotar al Estado de mejores herramientas para el combate a la delincuencia organizada, especialmente al narcotráfico, se ha generado una peligrosa confusión según la cual los “juicios orales” van a servir para mejorar la seguridad pública. En realidad puede ocurrir lo contrario: dado el talante “garantista” de la reforma y el desconocimiento o la inexperiencia de algunos operadores —como el Ministerio Público—³⁷ respecto del nuevo sistema, es probable que se genere una mayor percepción de impunidad, pues se prevé una reducción significativa en el uso (más bien abuso) de la prisión preventiva y, sobre todo, es probable que aumente el número de sentencias que dejen en libertad a las personas imputadas cuando no existan pruebas suficientes, públicamente examinadas, para demostrar su culpabilidad.³⁸ En

³⁶ Véase Setec (2012), donde se encontrarán datos más específicos sobre la valoración (en general positiva) que hace la población del nuevo sistema penal oral.

³⁷ El Ministerio Público ha sido relativamente eficaz en el logro de condenas cuando se llega a un proceso penal (como hemos visto, esto ocurre sólo en un porcentaje ínfimo de los delitos cometidos), porque todo el sistema estaba estructurado alrededor de su acción y de las pruebas recabadas o constituidas en la llamada averiguación previa. En el nuevo sistema penal acusatorio, el Ministerio Público ya no goza de estas ventajas, y según evidencia anecdótica que hemos recabado en distintas partes, está naufragando ante una defensa mejor preparada y comprometida con el nuevo sistema. Los mismos agentes del Ministerio Público reconocen esta situación. Algunos consideran que el nuevo sistema va a servir para mejorar el funcionamiento de la institución, pero que ello va a tomar tiempo. En el arranque anticipan dificultades: “vamos a sufrir fuertes descabros en un principio, porque no estamos preparados para llevar a cabo el papel que nos atribuye la reforma”, dice con franqueza uno de ellos. Véase Begné Guerra (2014, pp. 75 y ss.).

³⁸ Sobre estos riesgos, véase el incisivo artículo de Pásara (2007). En un sentido similar, Zepeda Lecona (2011), cuyo ensayo ofrece valiosa información estadística sobre algunas tendencias de cambio en los estados que ya han introducido la reforma.

este sentido, se trata de un sistema que claramente prefiere dejar libre al “culpable” antes que encarcelar al “inocente”. En un capítulo anterior vimos que la ciudadanía tiende a tener la expectativa contraria, por lo que es probable un desencuentro entre el funcionamiento del nuevo sistema y las percepciones de la gente.

CONFIANZA Y RESPETO POR LOS OPERADORES DEL SISTEMA DE JUSTICIA

En el conjunto de las principales instituciones públicas del país, ¿qué lugar ocupan los tribunales de justicia en la percepción de los ciudadanos? La ENJ 2015 planteó algunas preguntas que tienen el propósito de examinar el nivel de respeto y confianza que manifiestan los encuestados hacia los tribunales, en comparación con algunas otras instituciones relacionadas con la seguridad pública y la procuración de justicia. En el cuadro 3.17 se inquiriere por el nivel de “respeto” hacia esas instituciones.

CUADRO 3.17

PREGUNTA 24. DÍGAME, ¿QUÉ TANTO RESPETO LE TIENE A...?
PORCENTAJES

	Mucho	Algo	Poco	Nada	Otra (esp)	NS/NC
El ejército	31.9	39.6	16.5	10.1	0.3	1.6
El Tribunal Superior de Justicia de su estado (Poder Judicial de su estado)	27.5	37.0	22.5	8.6	0.1	4.3
La Suprema Corte de Justicia de la Nación	25.2	37.5	21.4	9.4	0.1	6.4
La Policía Federal	24.8	46.6	15.5	11.7	0.1	1.3
El Ministerio Público	22.8	38.7	22.7	12.7	0.3	2.8
Los jueces	22.3	38.2	21.1	13.7	0.6	4.1
La policía estatal	20.2	37.1	25.6	15.5	0.1	1.5

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.



De acuerdo con el cuadro 3.17, la institución a la que se tiene mayor respeto es el ejército, pues 71.5 de los entrevistados contestaron que le tenían “mucho” o “algo” de respeto. En segundo lugar, y quizá sorprendentemente, se encuentra la Policía Federal, con 71.4 por ciento de respuestas en el mismo sentido. Las dos instituciones son federales y en los años más recientes han asumido funciones de seguridad pública que les han dado mucha visibilidad, pese a los cuestionamientos de diversos sectores protectores de los derechos humanos y del federalismo en México. Les sigue el Tribunal Superior de Justicia o Poder Judicial de cada estado, con 64.5 por ciento. En cuarto lugar aparece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con 62.7 por ciento. Lo anterior también llama la atención, pues tradicionalmente se considera que el Poder Judicial federal cuenta con una mejor imagen que los poderes judiciales locales. Sin embargo, la diferencia —que no es significativa— puede deberse sobre todo a la mayor cercanía del Tribunal Superior de Justicia y a la lejanía o el desconocimiento sobre la labor de la Suprema Corte. El Ministerio Público, sin que se especifique si es federal o local, tiene un nivel, de “mucho” o “algo” de respeto, de 61.5 por ciento, mientras que el de los jueces —sin distinguir tampoco si son del orden federal o local— se encuentra en un nivel similar, con 60.5 por ciento. La policía local figura en el último lugar, con un nivel de “mucho” o “algo” de respeto de 57.3 por ciento. La diferencia entre el primero y el último lugar es de 14.2 puntos; si sólo tomáramos el nivel de “mucho”, es de apenas de 11.7 puntos. No puede dejar de mencionarse que el número de mexicanos que tienen “poco” o “nada” de respeto por estas instituciones está entre 25 y 35 por ciento de los entrevistados, lo cual es un nivel significativo y que podría considerarse hasta preocupante, dada la centralidad de estas instituciones para el Estado de derecho.

Si examinamos los niveles de “confianza” que despiertan las instituciones, quizá el diagnóstico sea más preocupante, sobre todo si hacemos una comparación en el tiempo. El cuadro 3.18 ofrece datos que califican la confianza que las personas tienen en las instituciones.

CUADRO 3.18

PREGUNTA 38. EN UNA ESCALA DEL 0 AL 10, DONDE 0 ES "NO CONFÍO NADA" Y 10 ES "CONFÍO MUCHO",
¿QUÉ TANTA CONFIANZA TIENE USTED EN...?

PROMEDIOS

	2015	2003	Variación
La familia	8.4	--	--
Los maestros	7.0	7.3	-0.3
Las universidades públicas	7.0	7.9	-0.9
El ejército	6.8	7.4	-0.6
La Iglesia	6.7	6.6	+0.1
La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)	6.6	7.5	-0.9
El Instituto Federal/Nacional Electoral (IFE/INE)	6.0	7.2	-1.2
Los comerciantes	6.0	6.1	-0.1
Los tribunales de justicia	6.0	6.3	-0.3
Las organizaciones no gubernamentales (ONG)	5.8	5.2	+0.6
La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)	5.8	--	--
Los empresarios/industriales	5.7	4.9	+0.8
Los jueces y magistrados	5.6	--	--
Los sindicatos	5.5	5.5	0.0
Los servidores públicos	5.4	5.5	-0.1
El Ministerio Público	5.4	--	--
Los diputados federales	5.1	4.4	+0.7
El presidente de la República	5.0	6.1	-1.1
La policía	4.8	4.5	+0.3
Los partidos políticos	4.8	5.5	-0.7
Promedio	5.9	6.1	-0.2

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003.

Nota: La familia, la Suprema Corte de Justicia, los jueces y magistrados y el Ministerio Público no figuraron en la encuesta de 2003.

Como podemos observar, la familia sigue siendo la institución que, por mucho, es la más confiable para los mexicanos, con una calificación muy elevada de 8.4 puntos. Los maestros y la universidad pública aparecen en segundo lugar con un promedio de 7, lo cual se debe, sin duda, a la importancia que los mexicanos otorgan a la educación. Instituciones de larga historia y tradición como el ejército y la Iglesia le siguen en la preferencia con



6.8 y 6.7 respectivamente. Muy de cerca aparece la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) con 6.6 de promedio. Empatados con 6 se encuentran el Instituto Nacional Electoral (INE) —de reciente creación pero que debe su prestigio al Instituto Federal Electoral—, los comerciantes y los tribunales de justicia. Las organizaciones no gubernamentales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) fueron calificadas con 5.8, en promedio.³⁹ Los empresarios aparecen debajo de ellos con 5.7. Jueces y magistrados están en el siguiente nivel de confianza, con 5.6.⁴⁰ Los sindicatos tienen una calificación promedio de 5.5. Los servidores públicos y el Ministerio Público reciben la misma calificación de 5.4. Los diputados federales son calificados con 5.1, el presidente de la República con 5 y, finalmente, la policía y los partidos políticos con 4.8. Así, pues, la mayoría de las calificaciones no son, en promedio, elevadas, quedando en evidencia que las instituciones públicas —con excepción de las relacionadas con el ejercicio de libertades y derechos, como la CNDH, el INE o la Suprema Corte de Justicia—, son las peor evaluadas. La policía, los diputados y los partidos políticos son, tradicionalmente, las instituciones que peores niveles de confianza concitan entre los ciudadanos, pero en esta ocasión llama la atención que la confianza en el presidente de la República se ubique también en niveles similares.

Si comparamos las calificaciones que las instituciones reciben en la ENJ 2015 con la Encuesta Nacional sobre la Constitución de 2003, es evidente que si bien la calificación promedio varía poco —se reduce de 6.1 a 5.9—, la mayoría de las instituciones que figuran en el cuadro observa un deterioro más o menos apreciable en su evaluación. Los órganos que mayores pérdidas registran son el INE, con 1.2 puntos; el presidente de la República, con 1.1; las universidades públicas, con 0.9; y la CNDH con el mismo puntaje. Llama la atención que algunas de las instituciones tradicionalmente peor evaluadas por la ciudadanía, tengan ganancias modestas en su calificación, como la policía, con 0.3 puntos, y los diputados federales, con 0.7.

³⁹ En la Quinta Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup 2012), la Suprema Corte de Justicia obtuvo una calificación de 5.6 en una escala de confianza de 0 a 10. Véase Secretaría de Gobernación (2012, pregunta 30_18).

⁴⁰ En la Quinta Encuesta Nacional de Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (Encup 2012), que ya hemos citado, los “jueces” obtuvieron una calificación de 5.7 en una escala de confianza de 0 a 10. Véase Secretaría de Gobernación (2012, pregunta 30_17).

En general, como hemos señalado, resulta preocupante que algunas de las instituciones que mayor confianza despertaban entre los mexicanos tengan pérdidas apreciables en su calificación. Sin duda, en algunos casos esa pérdida es “inmerecida”, si así puede decirse, esto es, que la percepción no corresponde necesariamente a un deterioro institucional real. El INE sigue organizando los procesos electorales con la misma eficacia y confiabilidad que el antiguo IFE. Sin embargo, acontecimientos de gran impacto mediático, como la desaparición de los estudiantes normalistas de Ayotzinapa, a fines de 2014, pueden ser interpretados por los ciudadanos como un signo de que el conjunto de las instituciones está fallando en el cumplimiento de sus tareas y de ahí la tendencia a la pérdida de confianza en ellas.

En relación con los *tribunales*, el cuadro nos permite apreciar que ocupan un lugar intermedio en los niveles de confianza que les otorga la ciudadanía. En este sentido, su desafío consiste en encontrar el modo de influir positivamente en la imagen que de ellos tienen los mexicanos, a fin de que puedan ser identificados como las piezas más importantes y confiables del Estado de derecho. Ello no resulta sencillo, pues mucho depende de que los medios de comunicación puedan transmitir adecuadamente la complejidad de la tarea que realizan, pero su impacto más duradero puede darse en el contacto directo con los justiciables, que si bien es numéricamente reducido, puede tener una difusión significativa en su entorno social.

Ahora queremos llamar la atención en el contraste que parecen revelar los dos últimos cuadros que hemos analizado. En apariencia, los niveles de “respeto” que se manifiestan respecto de las instituciones son más elevados que la calificación de la “confianza” que reciben algunas de dichas instituciones. Sin querer proponer una diferencia esencial entre “respeto” y “confianza”, sí encontramos elementos para pensar que no se trata del mismo concepto. Una institución puede contar con “respeto”, en el sentido de gozar de peso, autoridad y poder reales, incluso despertar miedos y temores, y aún así no tener el mismo grado de “confianza” por parte de los ciudadanos. Dicho en otras palabras: la “confianza” podría estar más asociada a la aceptación desde un punto de vista valorativo, mientras que el “respeto” podría identificarse más con el reconocimiento del poder y el peso efectivos de una institución, especialmente si pueden hacer uso de la fuerza, como el ejército y la policía.





Por último, para cerrar este capítulo vamos a analizar, en el cuadro 3.19, una pregunta que se refiere a la *credibilidad* de las instituciones judiciales en relación con otras fuentes de información y comunicación en la sociedad.

CUADRO 3.19

PREGUNTA 48. SI USTED SE ENTERA DE QUE UNA PERSONA ES CULPABLE DE HABER COMETIDO UN DELITO, LO CONSIDERA ASÍ PORQUE...

PORCENTAJES

	Es culpable	Tiene dudas	No es culpable	Depende (esp)	NS/NC
Lee en un periódico	23.4	41.1	12.3	14.6	7.9
Ve en la televisión	23.3	40.6	12.9	14.9	8.3
Un juez dicta sentencia	22.9	37.7	11.5	15.1	12.8
Escucha en la radio	19.2	45.8	10.3	16.2	8.5
Una organización social dice	15.3	37.3	14.0	17.3	16.1
Lee en redes sociales	13.1	43.2	12.3	17.8	13.6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

La pregunta se encuentra estrechamente relacionada con el principio de presunción de inocencia, uno de los temas relevantes de la reforma penal de 2008, que lo explicitó en el texto constitucional. Entre los derechos de toda persona imputada, de acuerdo con la fracción I del apartado B del artículo 20, se encuentra el derecho “a que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa”. Siguiendo el texto constitucional, de las opciones anteriores, la del juez que dicta sentencia es la única que en verdad permitiría juzgar que alguien es culpable de un delito. Sin embargo, como se observa en el cuadro, los periódicos y la televisión gozan de algo más de credibilidad en relación con los jueces, pero la de éstos es superior a la de la radio, las organizaciones sociales y las redes sociales.⁴¹

⁴¹ A pesar de la popularidad y penetración en la sociedad que han obtenido las llamadas “redes sociales” en los años recientes de su crecimiento exponencial, la población todavía no las observa como fuentes de información verídica que superen a los medios de comunicación masiva tradicionales del siglo XX como los periódicos y la televisión.



Del lado opuesto, las opciones relativas a considerar que la persona no es culpable se encuentran entre 10.3 y 14 por ciento. En otras palabras, la descalificación hacia el juicio emitido por ciertos sujetos tampoco muestra una significativa diferencia entre el facultado constitucionalmente para realizarlo, el juez, y otros sujetos públicos. En este aspecto, tampoco es el juez quien recibe la menor descalificación, sino que ocupa el segundo lugar (11.5 por ciento) después de la radio (10.3 por ciento).

Llama la atención que, en general, ninguno de los medios de acceso a la información en relación con la responsabilidad en la comisión de un delito genere demasiada convicción o rechazo en la población. Las opciones más populares son aquellas que permiten un margen de duda relevante respecto de la información que se recibe. En promedio, cuatro de cada diez mexicanos tendría dudas de la culpabilidad de una persona enterándose por cualquier medio. Si lo dice una ONG (37.3 por ciento), un juez (37.7 por ciento), la televisión (40.6 por ciento), un periódico (41.1 por ciento), redes sociales (43.2 por ciento) y radio (45.8 por ciento). Además de lo anterior, apareció como una respuesta espontánea “depende”, alcanzando un porcentaje significativo, entre 14.6 y 17.8 por ciento de la muestra. Incluso la opción de “no sabe” en esta pregunta alcanza entre 7.3 y 14.4 por ciento. Sumando estas opciones encontramos que casi siete de cada diez mexicanos sería escéptico de la culpabilidad de una persona, enterándose por cualquier medio, ya sea un juicio jurídico formal o uno mediático.

Podemos concluir que en la aproximación de la sociedad hacia la presunta culpabilidad (o inocencia) de una persona en la comisión de un delito y conforme a la fuente de información, no existe un sujeto que genere convicción o rechazo generales, sino que la población parece ser cautelosa respecto de todas las opciones. Esto es un problema para el sistema procesal penal, porque el encargado constitucionalmente de hacerlo, el juez, no se distingue de los demás sujetos que emiten juicios públicos de culpabilidad. Parece ser que la población no tiene claro que el juez sea el único sujeto cuyo juicio de culpabilidad (o inocencia) debería tener el mayor asentimiento social, ni que tenga conocimiento y respeto del principio de presunción de inocencia, el cual nos obliga a todos a considerar como inocente a todo aquel que no haya sido juzgado culpable por un juez o tribunal.

PERCEPCIONES SOBRE JUECES, MAGISTRADOS Y TRIBUNALES



OBSERVACIONES PRELIMINARES

Como hemos señalado en la introducción a este volumen, los tribunales constituyen el núcleo del sistema de justicia, pues son los órganos que tienen la autoridad para resolver, de manera jurídicamente vinculante, los conflictos que surgen en la vida social. Más aún, constituyen el centro del sistema jurídico mismo porque, como explica Niklas Luhmann, los tribunales son los únicos órganos del derecho que tienen la obligación institucionalizada de resolver cualquier controversia que se les plantee, pues de otro modo incurrirían en una grave responsabilidad que se conoce como “denegación de justicia”. Por el contrario, ni los legisladores están obligados a legislar, ni los particulares están obligados a celebrar contratos (por eso constituyen la “periferia” del sistema jurídico). Son los tribunales los que garantizan que toda controversia jurídica sea decidible y, de ese modo, que las comunicaciones jurídicas no interrumpen su ciclo social.¹

¹ Véase Luhmann (2002, pp. 359 y ss.).



En las sociedades contemporáneas, los tribunales conforman un *complejo aparato organizado*, del cual debemos distinguir dos tipos de funciones: por un lado se encuentra la *función propiamente jurisdiccional*, que consiste en la expedición de sentencias y resoluciones que pongan fin a los conflictos que llevan ante ellos los justiciables y que, bajo determinadas condiciones, tendrán también efectos vinculantes para un círculo más amplio de sujetos (para otros tribunales, para los poderes Ejecutivo y Legislativo, y eventualmente para todos los justiciables); por el otro, podemos hablar del *servicio de justicia*, es decir, del conjunto de actividades, dependientes de la organización judicial, que permiten realizar de manera institucional y ordenada la función jurisdiccional.²

El servicio de justicia tiene también gran importancia, pues al definir las condiciones concretas (por ejemplo, horarios de atención al público, instalaciones y edificios que alojan a los órganos jurisdiccionales, preparación del personal con el que tienen trato los justiciables, división interna del trabajo, etcétera) bajo las cuales jueces y tribunales resuelven los conflictos, influyen también en la percepción y evaluación de la justicia por los ciudadanos. Como ha demostrado acuciosamente la corriente de estudios que se conoce como *procedural justice* ("justicia procesal"), el trato que reciben los justiciables en los procedimientos en que participan o intervienen afecta de manera muy significativa su valoración del resultado de dichos procedimientos, su opinión sobre la legitimidad del sistema, así como, en general, su disposición a obedecer a la autoridad y a las leyes.³ Como veremos en las preguntas que se analizan más adelante, las personas no sólo tienen percepciones y expectativas definidas sobre la función jurisdiccional que desempeñan jueces y magistrados, sino también sobre el acceso al servicio de justicia y sobre el trato que esperan de las autoridades judiciales, aunque nunca hayan tenido contacto con ellas.

En México los tribunales forman también un sistema complejo que conviene describir de manera muy somera. Por efecto del federalismo dual que adoptaron nuestros constituyentes desde el siglo XIX, inspirado en el modelo constitucional de Estados Unidos de América, fijado en su Constitución

² Sobre las dimensiones organizacionales del funcionamiento de los tribunales puede verse Fix-Fierro (2006, capítulo cuarto).

³ De una bibliografía muy extensa puede verse Tyler (2006).



federal de 1787, nuestro país cuenta con *dos sistemas de tribunales* que en principio son independientes entre sí: los tribunales federales y los tribunales de las entidades federativas. La función jurisdiccional federal es desempeñada principalmente por el Poder Judicial de la Federación, si bien hay otros tribunales federales, como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o los tribunales agrarios, que no están formalmente ubicados en el Poder Judicial federal. Cada entidad federativa cuenta con un poder Judicial propio, pero es común que al lado de él se hayan creado también otros tribunales de carácter local.⁴

Aunque en principio los poderes judiciales federal y locales, así como los tribunales que no forman parte de ellos, son autónomos e independientes entre sí, la realidad es que todos ellos se encuentran unificados a través del *juicio de amparo*. Como lo hemos explicado en el capítulo precedente, el juicio de amparo es un procedimiento jurisdiccional a cargo de los tribunales del Poder Judicial de la Federación que permite revisar la constitucionalidad y la legalidad de la actuación de todas las autoridades públicas del país, incluyendo a los mismos tribunales, cuando los ciudadanos (llamados “quejosos” en la jerga del amparo) alegan que han sido violados sus derechos constitucionales.⁵ De esta manera, las sentencias de los tribunales de las entidades federativas, así como las resoluciones de los tribunales autónomos, sean éstos locales o federales, pueden ser revisadas en última instancia por la justicia federal, en cuya cúspide está la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la Encuesta Nacional de Justicia 2015 (ENJ 2015) se exploran las percepciones, opiniones y actitudes de la población en relación con jueces, magistrados y tribunales, así como con sus sentencias y resoluciones, mediante una extensa batería de preguntas cuyas respuestas analizamos en el presente capítulo. En general, las preguntas no hacen distinción expresa entre los diversos órdenes y jerarquías de tribunales que hay en nuestro país, si bien suponemos que las personas entrevistadas tendrán más en mente a los tribunales de la entidad federativa en que habitan, y muchas de las preguntas así lo presuponen.

⁴ Véase el anexo.

⁵ Véase en el capítulo anterior el análisis de las preguntas de la ENJ 2015 que se refieren al juicio de amparo y sus funciones (cuadros 3.8 a 3.10).



Antes de iniciar el análisis conviene hacer algunas precisiones terminológicas. La palabra "jueces" puede tomarse en un sentido genérico para referirse a toda clase de juzgadores. En México tiene un sentido más específico, para hacer alusión a los juzgadores de niveles inferiores. Así, en las entidades federativas tenemos jueces de primera instancia, "jueces de paz", "jueces municipales", "jueces cívicos", etcétera. A nivel federal tenemos a los "jueces de distrito". Los órganos en los que realizan sus labores los jueces se denominan habitualmente "juzgados". La categoría de "magistrado" se refiere usualmente a un juzgador de apelación que integra un "tribunal" (voz que también se puede utilizar genéricamente para referirse a cualquier órgano jurisdiccional) o una "sala", que pueden ser colegiados o unitarios, es decir, formados por varios juzgadores (habitualmente tres) o por uno solo. "Ministros" solamente se les llama en la actualidad a los que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶ y, al momento actual, la Suprema Corte es la única corte que tenemos en México.⁷

PERCEPCIONES SOBRE JUECES, MAGISTRADOS Y TRIBUNALES

PROBLEMAS JUSTICIABLES Y TRATO ESPERADO EN LOS TRIBUNALES

La primera pregunta que examinaremos se refiere al trato que las personas entrevistadas esperarían recibir si tuvieran un problema y acudieron a un tribunal, de acuerdo con el cuadro 4.1.

Del cuadro 4.1 podemos desprender que, en términos generales, los entrevistados esperarían un trato correcto y buenos resultados de su recurso a un tribunal. No sabemos quiénes, entre los integrantes de la muestra, han

⁶ Ha habido épocas en que se les ha denominado formalmente como "magistrados", que es una denominación que puede aplicarse también a los jueces de máxima jerarquía en un país.

⁷ Hace algunas décadas había "cortes penales" colegiadas en el Distrito Federal, pero desaparecieron para dar lugar a los juzgados penales de primera instancia (lo que dicho sea de paso, permitió multiplicar por tres el número de órganos jurisdiccionales de ese nivel...). Por otra parte, podemos agregar que es frecuente que los científicos sociales hablen de "cortes" para referirse a los tribunales, seguramente por la influencia del inglés "courts", que equivale a nuestra denominación genérica de "tribunal".

tenido contacto efectivo con una autoridad judicial, pero suponemos que es una minoría muy pequeña,⁸ por tanto, es altamente probable que la mayoría de los encuestados exprese su opinión con base en experiencias de otras personas cercanas a ellos y, sobre todo, con apoyo en las experiencias que hayan tenido con otras autoridades públicas.

CUADRO 4.1

PREGUNTA 40. SI TIENE UN PROBLEMA Y RECORRE A LOS TRIBUNALES Y JUZGADOS, USTED ESPERARÍA QUE...

PORCENTAJES

	Sí	No	Depende (esp)	NS/NC
Sean respetuosos en el trato	85.0	6.1	6.1	2.8
Escuchen sus puntos de vista	75.1	14.0	7.7	3.2
Hagan lo justo para la situación	71.6	14.5	9.8	4.2
Resuelvan su problema satisfactoriamente	68.9	17.0	10.0	4.1
Lo atiendan rápidamente	65.0	22.6	8.5	3.9
Lo traten con imparcialidad	63.8	18.7	11.0	6.5
Intenten que desista de presentar su problema	31.5	49.5	10.2	8.8
Le pidan una mordida	25.3	61.1	9.8	4.7
Desconfíen de su palabra	25.1	62.0	8.1	4.8

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

El cuadro revela, sin embargo, que hay diferencias significativas en las percepciones positivas y negativas de los entrevistados respecto del trato que esperarían de un tribunal. La gran mayoría, 85 por ciento, espera un trato respetuoso, y 75 por ciento anticipa que se escucharán sus puntos de vista. La expresión sobre que harán "lo justo para la situación" es ambigua,

⁸ En una encuesta levantada en la ciudad de México en 1996, de 400 personas entrevistadas apenas 7 por ciento había tenido algún contacto o relación con un juzgado o tribunal. Este contacto o relación sí tenía efectos sobre las opiniones de los encuestados: quienes lo habían tenido expresaban una mejor opinión sobre la honestidad de jueces y tribunales, pero peor en relación con los abogados. Véase Covarrubias y Asociados (1996). Podemos suponer que el porcentaje no sería mucho mayor en la muestra de la ENJ 2015, pero esta circunstancia no se preguntó de manera específica.





pero provoca una respuesta positiva de 71 por ciento; no obstante, casi 10 por ciento contesta espontáneamente “depende”, es decir, que su expectativa está sujeta a elementos más amplios de información. Los porcentajes de quienes esperan que su problema se resuelva satisfactoriamente, que el procedimiento sea rápido y que el trato sea imparcial, son todavía mayoritarios, pero menores a los que se refieren al trato esperado, es decir, son mejores las expectativas que se refieren al *servicio de justicia* que las relativas al *resultado* de la función jurisdiccional. Finalmente, la pregunta contiene también opciones sobre trato negativo, y si bien las respuestas son minoritarias, de todos modos se trata de porcentajes significativos, que oscilan entre 25 y 31 por ciento. La primera —que los tribunales intenten que las personas se desistan de plantear su problema— es, desafortunadamente, una estrategia frecuente de las autoridades del sistema de justicia —como el Ministerio Público e incluso los tribunales— frente a los ciudadanos, con el propósito de disminuir la carga de trabajo y evitar asuntos complejos y molestos.

Así, por ejemplo, Catalina Pérez Correa realizó una investigación mediante observación participante en una agencia del Ministerio Público en el Distrito Federal. Ahí pudo observar que muchas personas acuden a esa institución con toda clase de conflictos y problemas y que el llamado “agente de barandilla” les ofrecía información, generalmente correcta, sobre las autoridades y los trámites a los que debían acudir. Sin embargo, tratándose de denuncias penales, también observó que había una política explícita de disuasión de las denuncias penales, en un intento por reducir las tasas delictivas oficiales. El jefe de la oficina exigía a sus subordinados cumplir ciertas metas de reducción, sugiriéndoles que no iniciaran una averiguación previa por cualquier asunto que llegara a la agencia.⁹ Esta táctica tampoco es desusada en los juzgados y tribunales, según algunos de los testimonios recogidos recientemente por los foros sobre justicia cotidiana.¹⁰

⁹ Pérez Correa (2008, p. 11).

¹⁰ José A. Caballero y Rodrigo Meneses recogen el testimonio de un ciudadano que se queja de despido injustificado en una dependencia de gobierno de un estado de la República. Al acudir a la Junta de Conciliación, que es un tribunal del trabajo, los mismos jueces le aconsejaron no llevar adelante el asunto “porque sólo perdería tiempo y dinero”. Véase Caballero y Meneses (2015, p. 20).

La segunda alude a una expectativa, bastante elevada, de corrupción, que se identifica en el capítulo precedente como un problema central del sistema de justicia, mientras que la tercera refleja en realidad la desconfianza de los ciudadanos hacia los tribunales, aunque formulada de manera inversa, es decir, como posible desconfianza del tribunal hacia el ciudadano.

GARANTÍAS JUDICIALES

En la terminología jurídica, se entiende por garantías judiciales al conjunto de instrumentos contenidos en la Constitución y en las leyes para asegurar la independencia de los juzgadores, la autonomía de los tribunales y la eficacia de sus resoluciones. En términos generales, estas garantías se refieren a la selección, nombramiento, estabilidad y remuneración de jueces y magistrados. La ENJ 2015 incluyó varias preguntas relacionadas con estos temas, para conocer las percepciones de la población al respecto.

La primera pregunta se refiere a la percepción que tienen los entrevistados sobre la *independencia* de los jueces y magistrados, de acuerdo con los datos que se presentan en el cuadro 4.2.

CUADRO 4.2

PREGUNTA 41. ¿QUÉ TAN INDEPENDIENTES CREE USTED QUE SON LOS JUECES Y MAGISTRADOS PARA TOMAR SUS PROPIAS DECISIONES?
PORCENTAJES

Muy independientes	11.5
Independientes	27.0
Ni dependientes, ni independientes (esp)	30.5
No son independientes	13.4
Nada independientes	6.1
Depende (esp)	2.2
Otra (esp)	0.3
NS/NC	9.0

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.



El tema de la independencia de jueces y magistrados es central para la impartición de justicia. Solamente si los juzgadores son capaces de aplicar la Constitución y las leyes sin otra consideración que su propio criterio y sin responder a influencias indebidas, internas y externas al Poder Judicial, puede considerarse que “hacen justicia”. Sabemos que alrededor de la impartición de justicia gravita toda clase de intereses, de modo que la independencia judicial solamente será efectiva si los jueces y magistrados gozan de protecciones especiales (las “garantías judiciales” de que hemos hablado), como el salario o la inamovilidad, que los aislen de esos intereses y presiones.

En México, el tema de la independencia judicial sigue siendo de central importancia, sobre todo respecto de la justicia en las entidades federativas. El juicio de amparo contra sentencias judiciales se aceptó, a fines del siglo XIX, precisamente porque la justicia local estaba políticamente subordinada, mientras que la justicia federal gozaba de mucho mayor independencia y prestigio. La Constitución de 1917 “oficializó” este estado de cosas y a pesar de haber transcurrido casi un siglo, si uno escucha actualmente a los abogados, éstos insisten todavía con vehemencia en que resulta imprescindible tener la posibilidad de llevar los asuntos locales ante la justicia federal, como protección contra la intervención y las presiones de las autoridades locales en algunos juicios sensibles. Sin embargo, la medición de la presencia o ausencia de la independencia judicial es muy compleja, de modo que no es procedente hacer un juicio general al respecto. Para la población, que en su mayor parte no ha tenido contacto con los tribunales, resulta particularmente difícil tener una percepción clara de si los jueces y magistrados gozan o no de independencia cuando dictan sus resoluciones. Ello se muestra con el elevado porcentaje de quienes, espontáneamente, dicen que no son dependientes ni independientes, además de que es relativamente alta también la respuesta de quienes no saben o no contestan (9 por ciento).

Así, tenemos entonces que 30.5 por ciento de encuestados no tienen una percepción definida sobre el grado de independencia de que gozan jueces y magistrados en nuestro país. En contraste con lo anterior, 38.5 por ciento considera que jueces y magistrados son “muy independientes” o “independientes”, mientras una minoría, que suma 19.5 por ciento de los



encuestados, considera que no son independientes en ningún grado.¹¹ Nótese que no hay una mayoría que perciba la independencia judicial en México como una característica visible y generalizada en el funcionamiento del Poder Judicial, lo que redundará en la desconfianza que hemos identificado en el contexto de otras preguntas.

Una cuestión que podemos vincular con la de la independencia judicial se refiere a los órganos encargados de realizar los nombramientos de jueces y magistrados, pues una percepción difundida (y no necesariamente correcta), incluso en los estudios académicos, es que la independencia depende en mucho de quién o quiénes lleven a cabo esas designaciones. El cuadro 4.3 se ocupa de esta cuestión.

CUADRO 4.3

PREGUNTA 47. ¿QUIÉN PIENSA USTED QUE DEBE NOMBRAR A LOS JUECES Y MAGISTRADOS?
PORCENTAJES

El propio Poder Judicial	17.6
Los poderes Ejecutivo y Legislativo, conjuntamente	25.4
El Poder Ejecutivo	12.0
El Poder Legislativo	5.6
El voto popular	14.8
Las universidades	5.6
Los abogados	0.8
Otra (esp)	1.7
NS/NC	16.5

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

En primer lugar, llama la atención la dispersión de las respuestas, lo que se debe en parte al número elevado de opciones y a la dificultad de pronun-

¹¹ Las encuestas de cultura constitucional de 2003 y 2011, a las que ya nos hemos referido en numerosas ocasiones, plantearon una pregunta similar, pero no son comparables con la que examinamos porque las opciones de respuesta no fueron exactamente las mismas. Sin embargo, el porcentaje de quienes señalaron en esas ocasiones que los jueces eran “totalmente” o “bastante independientes” fue de 36.5 en 2003 y de 47.7 en 2011, lo que es relativamente comparable con quienes dijeron que jueces y magistrados son “muy independientes” o “independientes” en la ENJ 2015: 38.5 por ciento.



ciarse sobre una cuestión compleja, lo que se manifiesta en el considerable porcentaje de quienes no supieron o no dieron respuesta (16.5 por ciento).

Ahora bien, si enfocamos el tema de los nombramientos de jueces y magistrados desde el punto de vista de la garantía de la independencia judicial, especialmente frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo, uno esperaría que la mayoría de los entrevistados se pronunciara a favor del propio Poder Judicial o de otras instituciones con prestigio e independencia, como las universidades o las organizaciones no gubernamentales, como órganos de los nombramientos o las propuestas judiciales, lo que no sucede en realidad conforme a los datos del cuadro. La opción con más respuestas otorga a los poderes Ejecutivo y Legislativo la responsabilidad de designar a jueces y magistrados, lo que efectivamente ocurre con los magistrados de los tribunales superiores y supremos tribunales de las entidades federativas, y a nivel federal, con los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Aparentemente, los entrevistados juzgan que es conveniente que los jueces de los órganos judiciales superiores sean designados mediante la colaboración de los otros poderes —y no solamente por uno de ellos—, y que esto no sería obstáculo, al menos teóricamente, a la posibilidad de que sean independientes.

Por otro lado, es significativo el porcentaje de quienes se pronuncian por el nombramiento a cargo del propio Poder Judicial, lo que también es usual en nuestro sistema de justicia para los juzgadores de los órganos inferiores: jueces de primera instancia o mixtos de paz en las entidades federativas, y jueces de distrito y magistrados de circuito en el Poder Judicial de la Federación. Los jueces y magistrados que forman parte de tribunales no adscritos al correspondiente Poder Judicial (como los tribunales electorales o los contencioso-administrativos) son nombrados habitualmente por alguna forma de colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, en ocasiones con intervención del propio Poder Judicial.

Así pues, conforme a los datos examinados, casi la mitad de los encuestados percibe, y juzga en principio correcto, el sistema de nombramientos judiciales que ya se encuentra establecido en el país. Por eso llama la atención el porcentaje significativo de quienes escogen el “voto popular” como método de designación alternativo de jueces y magistrados: 14.8 por ciento o casi uno de cada siete entrevistados.



En 2011, en la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional se preguntó directamente: “82. Actualmente los jueces y magistrados son nombrados por el Poder Judicial. Por lo que usted piensa, ¿la gente debe o no debe elegir a los jueces y magistrados por medio de su voto?” La respuesta: 55.1 por ciento contestó que “sí” y 21 por ciento, que “sí, en parte”, mientras que solamente 13.9 por ciento se pronunció decididamente por el “no”. Resulta evidente que la respuesta está influida por la formulación de la pregunta, porque las únicas opciones eran el Poder Judicial o el voto popular. Pero quizá la respuesta de 2011 pueda entenderse mejor a la luz de la ENJ 2015, pues hemos visto que, ante diversas opciones, sólo una minoría consideró que debe ser el propio Poder Judicial o el voto popular el que haga los nombramientos.

Si en una democracia “todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”, como reza el artículo 39 de la Constitución de 1917, es lógico pensar que también los juzgadores deben tener una *legitimación democrática*, asentada de algún modo en el voto popular. Este razonamiento llevó a instaurar la elección popular de los jueces locales en Estados Unidos durante el siglo XIX. Sin embargo, en la actualidad se considera que la elección popular tiene más bien efectos inconvenientes, y si bien muchos estados conservan alguna forma de votación popular en esta materia, se han introducido mecanismos de selección meritocrática para la primera designación (normalmente por el gobernador con apoyo en una comisión de expertos), y la votación popular se conserva para sucesivas ratificaciones periódicas en una modalidad que, en general, no es partidista ni competitiva; esto es, se somete al votante solamente la ratificación o no del juez, lo que ocurre en la abrumadora mayoría de los casos.¹² Salvo este caso peculiar, en casi todos los países los jueces y magistrados, incluyendo los tribunales constitucionales cuyas funciones políticas son expresas, no son electos por el voto popular directo, sino a través de la colaboración de los poderes Ejecutivo y Legislativo, es decir, que su legitimidad democrática es indirecta.¹³ No obstante, la propuesta de elección popular de los jueces con

¹² Aunque ya no es muy reciente, sobre la selección y el nombramiento de los jueces en Estados Unidos puede leerse con provecho un ensayo de David S. Clark: Clark (1990).

¹³ Sobre la problemática de los nombramientos judiciales en el mundo contemporáneo puede verse Malleson y Russell (eds.) (2007).



el objetivo declarado de “democratizar” al Poder Judicial sigue siendo de actualidad, como lo demuestran los casos recientes de Argentina y Bolivia.¹⁴

En la tradición jurídica mexicana, los jueces y magistrados han sido designados por los órganos políticos y por los órganos judiciales superiores, y así sucede todavía en la actualidad. En el siglo XIX, sin embargo, se inició el experimento de la elección popular indirecta de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, conforme a la Constitución de 1857, bajo la premisa de que sus funciones eran también políticas y debían estar legitimadas por la soberanía popular. Bajo este sistema llegaron a nuestro máximo tribunal algunos de los nombres más ilustres del derecho mexicano, pero lo cierto es que las elecciones respectivas eran ejercicios más bien ficticios que se fueron desnaturalizando todavía más por el carácter autoritario del gobierno del general Porfirio Díaz.¹⁵ La crítica a este sistema llevó al Constituyente de 1916-1917 a suprimir la elección popular de los ministros de la Corte y a establecer la designación de tales ministros por el Congreso de la Unión, pero es inevitable que este tipo de propuestas resurjan periódicamente y en esos casos lo más probable es que no sean aceptadas.¹⁶

Una de las garantías judiciales más importantes es la de la *remuneración* de los juzgadores, la cual ha contado tradicionalmente con una protección adicional, en el sentido de no poder ser disminuida durante su encargo. Así, el artículo 94 dispone lo siguiente respecto de los juzgadores que integran

¹⁴ De acuerdo con la Constitución boliviana de 2009, los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, del Tribunal Agroambiental, del Consejo de la Magistratura y del Tribunal Constitucional Plurinacional, son electos por sufragio universal, a partir de una preselección de candidatos que hace la Asamblea Legislativa. Los candidatos no pueden hacer campaña ni pertenecer a organizaciones políticas (véanse los artículos 182, parágrafo I, 188 parágrafo I, 194 parágrafo I, y 198). En Argentina, mediante Ley 26.855 de 2013, se dispuso que algunos integrantes del Consejo de la Magistratura fueran electos por voto popular, pero la Corte Suprema de Justicia de ese país declaró inconstitucional esta modificación.

¹⁵ Sobre el funcionamiento de este sistema de elección de los ministros durante la última década del porfiriato puede verse Cossío Díaz (2014, pp. 35 y ss.).

¹⁶ El 24 de febrero de 2015, el senador Manuel Bartlett Díaz, del Partido del Trabajo (PT), presentó al Senado de la República una iniciativa de reforma constitucional para que los ministros de la Suprema Corte y los magistrados del Tribunal Electoral sean electos por voto popular. De acuerdo con esta iniciativa, las propuestas las harían las universidades y las organizaciones no gubernamentales. Las personas propuestas realizarían un examen y los cinco candidatos mejor calificados serían sometidos a elección popular a través del Instituto Nacional Electoral. Véase la *Gaceta del Senado de la República*, México, tomo I, núm. 90, 24 de febrero de 2015, pp. 68 y ss.



el Poder Judicial de la Federación: “La remuneración que perciban por sus servicios los ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo”.

Por supuesto, esta garantía suscita inmediatamente algunos problemas de interpretación, el principal de los cuales tiene que ver con la depreciación de la moneda a través de la inflación. ¿Implica esta garantía la conservación del valor real de la remuneración o sólo la del valor nominal? Independientemente de cómo se resuelva la cuestión, de poco sirve la garantía si la remuneración es muy reducida e inadecuada a las funciones. En general, en México los funcionarios de la justicia, en particular los jueces y magistrados, han estado mal pagados hasta tiempos relativamente recientes. La pregunta que se planteó en la ENJ 2015 se refiere a la percepción de la gente en relación con el nivel actual de las percepciones salariales de los juzgadores, como se ve en el cuadro 4.4.

CUADRO 4.4

PREGUNTA 51. EN GENERAL, ¿QUÉ TAN BIEN O QUÉ TAN MAL PAGADOS PIENSA USTED QUE ESTÁN LOS JUECES EN MÉXICO POR LA LABOR QUE REALIZAN?
PORCENTAJES

Muy bien pagados	48.1
Bien pagados	26.4
Ni bien ni mal pagados (esp)	18.0
Mal pagados	3.0
Muy mal pagados	0.5
Otra (esp)	0.2
NS/NC	3.8

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

El sentido de los datos es muy claro: una mayoría de casi tres cuartos (74.5 por ciento) piensa que los jueces en México están “muy bien pagados” (48.1 por ciento) o “bien pagados” (26.4 por ciento), mientras que una minoría muy reducida de 3.5 por ciento se inclina a pensar que están “mal pagados” o “muy mal pagados”. Casi una quinta parte (18 por ciento) no está segura y opta por contestar espontáneamente que “ni bien ni mal pagados”.



¿Coinciden estas percepciones con la realidad? En el caso del Poder Judicial de la Federación no hay duda de que sí. Existe un consenso y hasta una corriente de opinión muy crítica, en el sentido de que las remuneraciones en el Poder Judicial de la Federación, y en particular las de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son muy elevadas, no sólo en comparación con las de la mayoría de las instituciones públicas del país, sino también en el contexto internacional de los órganos jurisdiccionales que realizan funciones equivalentes.¹⁷

En una acuciosa investigación realizada a partir de la información pública consignada en sus páginas web, Julio Bustillos compiló los datos sobre los salarios promedio mensuales de los jueces constitucionales en el continente americano para el año de 2010. De acuerdo con esta información, los ministros de la Suprema Corte mexicana tenían la remuneración más elevada, con más de 33 000 dólares de Estados Unidos, seguidos de los jueces de la Corte Suprema de Canadá, con más de 27 000, y los del Tribunal Supremo de Venezuela, con más de 22 000; los salarios más bajos correspondieron a los jueces constitucionales de Costa Rica y Haití, con menos de 3 000 dólares mensuales.¹⁸ En Europa, los únicos jueces constitucionales cuya remuneración era cercana o superior a la de los ministros de la Corte mexicana para el mismo año, eran los italianos (37 300 dólares) y los suizos (32 000).¹⁹

El panorama de las remuneraciones en los poderes judiciales de las entidades federativas es muy distinto o, al menos, muy dispar. Hay poderes judiciales que ofrecen remuneraciones bastante elevadas a sus juzgadores y

¹⁷ Hasta mediados de los años ochenta, las remuneraciones de los servidores del Poder Judicial de la Federación eran muy modestas. Los secretarios de la Suprema Corte frecuentemente desempeñaban otras funciones remuneradas, lo que contaba con la tolerancia de los ministros mientras no fueran incompatibles con sus tareas jurisdiccionales. La remuneración de los ministros mismos no era mala, pero tampoco comparable con la de los más altos cargos de la administración pública federal. Fue el presidente Miguel de la Madrid (1982-1988) quien impulsó una mejora sustancial de los salarios en el Poder Judicial federal, homologándolos a los de los funcionarios de la administración pública federal. La reforma constitucional de 1994-1995 que dio mayor independencia y autonomía al Poder Judicial de la Federación ha favorecido la continua elevación de las remuneraciones judiciales.

¹⁸ Bustillos (2011, p. 28). Los jueces de la Corte Suprema de Estados Unidos alcanzaban una remuneración mensual promedio de solamente 18 200 dólares.

¹⁹ Bustillos (2011, p. 50). La remuneración de los jueces constitucionales alemanes, de los más prestigiados y poderosos del mundo, no era superior a los 10 mil dólares mensuales.

funcionarios judiciales, y otros cuyos salarios son comparativamente más reducidos. Entre los primeros podemos citar a los poderes judiciales del Estado de México y del Distrito Federal, y entre los segundos a los de Tlaxcala e Hidalgo, con bastantes niveles intermedios. El cuadro 4.5 ofrece algunos datos correspondientes a éstas y a otras entidades federativas, los cuales son fácilmente accesibles en internet.

CUADRO 4.5

**REMUNERACIONES MENSUALES DE JUECES Y MAGISTRADOS
EN VARIAS ENTIDADES FEDERATIVAS
(PESOS MEXICANOS)**

	Magistrado de sala	Juez de 1ª instancia	Año
Estado de México	200 000	100 000	2015
Distrito Federal	170 000	104 000	2015
Yucatán	92 000	62 000	2012
Quintana Roo	64 000	32 000	2014
Hidalgo	48 000	34 000	2013
Tlaxcala	40 000	30 000	2014

Fuente: elaboración propia con datos de las páginas web de los respectivos poderes judiciales. Los valores están redondeados.

Nota: Para la conversión de las cifras anteriores en dólares de Estados Unidos, el tipo de cambio en junio de 2015 fue de aproximadamente 15.50 pesos mexicanos por un dólar.

Por supuesto, las cifras sobre remuneraciones mensuales por sí solas no son suficientes para saber si los salarios judiciales son adecuados. Lo que sí puede decirse es que la remuneración contribuye a la independencia de los juzgadores en la medida en que les permita llevar una vida en la que no sea imprescindible buscar otras fuentes de ingresos, legales o ilegales. De ahí, por tanto, la prohibición que establecen la Constitución y las leyes, en el sentido de que el desempeño de la función jurisdiccional es incompatible con cualquier otra actividad remunerada en el sector público o en el privado, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.²⁰

¿De dónde proviene la percepción de los ciudadanos de que los jueces están bien pagados? ¿Es correcta tal percepción? Resulta difícil saber de

²⁰ Véase el artículo 101 constitucional.





dónde proviene la percepción de los entrevistados que se refleja en el cuadro 4.4. Es posible que los ciudadanos hayan captado algún debate público sobre los salarios en el Poder Judicial de la Federación, pero es más probable que su percepción se refiera a la situación de los servidores públicos de alto rango en general, cuyas remuneraciones suponen que también son elevadas, en comparación con el nivel promedio de los salarios de trabajadores y profesionistas, que es varias veces inferior. Por tanto, en comparación con los remuneraciones promedio vigentes en el país, sí puede decirse que los jueces mexicanos están bien pagados.

RESOLUCIONES Y SENTENCIAS JUDICIALES

La siguiente pregunta explora las percepciones de los entrevistados respecto de las *resoluciones* y *sentencias* de jueces y magistrados (función jurisdiccional), conforme a los datos del cuadro 4.6.

CUADRO 4.6

PREGUNTA 42. ¿QUÉ TAN DE ACUERDO ESTÁ USTED CON LAS SIGUIENTES FRASES?
PORCENTAJES

	De acuerdo	De acuerdo, en parte (esp)	En desacuerdo, en parte (esp)	En desacuerdo	NS/NC
Los jueces y magistrados dejan libres a muchos sospechosos	34.6	31.4	17.9	10.4	5.7
Los jueces y magistrados favorecen a unas personas sobre otras	32.0	33.6	17.5	9.4	7.5
Por lo general, los jueces y magistrados garantizan a todos un juicio justo	19.7	29.8	24.1	21.4	5.0
Por lo general, en los juicios, los jueces y magistrados le dan la razón a quien efectivamente la tiene	19.2	30.7	23.4	19.7	7.0
Los jueces y magistrados son honestos	13.8	29.5	26.6	23.8	6.3

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.



El cuadro 4.6 no es de fácil interpretación. Si sumamos a quienes están “de acuerdo, en parte” con los que manifiestan claramente su acuerdo, y a los que están “en desacuerdo, en parte” con quienes expresan abiertamente su desacuerdo, podemos llegar a un resultado aparentemente contradictorio, pues no puede haber dos tercios de entrevistados, más de 66 por ciento, que sostengan las dos primeras frases, que perciben a jueces y magistrados como ineficaces o parciales, contra casi 50 por ciento que está de acuerdo, en alguna medida, con las tres últimas frases que afirman lo contrario (aunque sea “en general”). En cambio, si dejamos fuera a quienes están de acuerdo o en desacuerdo, “en parte”, como grupos que no tienen claridad sobre la respuesta que deben dar a la pregunta, el panorama es evidente: predominan los entrevistados que tienen una percepción de desconfianza y, de manera particularmente visible, los que están en desacuerdo con la frase que “los jueces y magistrados son honestos”.

Una pregunta más examina la relación entre “ley” y “justicia” en las sentencias judiciales desde el punto de vista de las expectativas de los justiciables, como puede verse en el cuadro 4.7.

CUADRO 4.7

PREGUNTA 43. PARA USTED, ¿QUÉ ES MÁS IMPORTANTE: QUE LAS SENTENCIAS QUE DICTAN LOS JUECES Y MAGISTRADOS SEAN JUSTAS O QUE ESTÉN APEGADAS A LO QUE DISPONE LA LEY?
PORCENTAJES

Que las sentencias que dictan los jueces y magistrados sean justas	30.9
Que estén apegadas a lo que dispone la ley	39.9
Ambas (esp)	24.8
Otra (esp)	1.3
NS/NC	3.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

De acuerdo con los datos del cuadro, un porcentaje un poco mayor de entrevistados piensa que las sentencias de jueces y magistrados deben apegarse a la ley (39.9 por ciento) frente a los que consideran que deben ser justas en primer lugar (30.9 por ciento), es decir que si hay conflicto entre lo que dispone la ley o lo que demanda la justicia, ésta debe prevalecer. Resulta



ta muy interesante, sin embargo, que casi una cuarta parte de los entrevistados (24.8 por ciento) no vea el conflicto entre esos dos valores y responda espontáneamente que las sentencias deben estar apegadas a la ley y ser también justas. Esto es posible, claro está, cuando jueces y magistrados tienen un margen de apreciación para ajustar las disposiciones de la ley a lo que demandaría alguna determinada concepción de la justicia.

Desde el punto de vista de los estratos que conforman la muestra y sin que se trate de una constatación contundente, parece ser que son los grupos de personas de edad mediana, menos escolaridad y menos ingresos individuales o familiares, quienes tienen una mayor expectativa de justicia, mientras que los jóvenes y las personas con mayor escolaridad son las que se identifican más con el apego a la ley, quizá porque ello deja menos margen a las arbitrariedades que también pueden cometer las autoridades judiciales. Por lo que se refiere a la opción "ambas", quienes más la prefieren son las personas mayores de 65 años (39.9 por ciento) y quienes menos, las provenientes del sur del país (17.5 por ciento). Pareciera, entonces, que son los jóvenes y las personas más educadas quienes más se identifican con la legalidad estricta como principio central del Estado de derecho.

La pregunta 44, contenida en el cuadro 4.8, trata de determinar si las personas perciben que un juez, por modesta que sea su jerarquía, tiene el poder para suspender o anular las decisiones del mismo presidente de la República.

CUADRO 4.8

PREGUNTA 44. SI EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ESTÁ CONVENCIDO DE QUE HACE FALTA UN AEROPUERTO PERO UN JUEZ DICE QUE NO PUEDE CONSTRUIR ESE AEROPUERTO, ¿QUÉ DECISIÓN DEBE TOMAR EL PRESIDENTE?

PORCENTAJES

	2015	2011
Construir el aeropuerto	19.5	11.4
No construir el aeropuerto	49.3	48.5
Depende (esp)	13.8	10.7
Otra (esp)	7.9	23.4
NS/NC	9.5	6.0

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015 y Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJU-UNAM-IFE, 2011.



Tanto en 2015 como en 2011, que se planteó la misma pregunta,²¹ casi la mitad de los encuestados opinó que el presidente de la República debe obedecer al juez y no construir el aeropuerto, y sólo una minoría consideró que debe construirlo, es decir, que la utilidad de la obra está por encima de la autoridad del juez. Por supuesto, esta última opinión no está conforme con los principios de un verdadero Estado de derecho, en el que la última palabra sobre la legalidad de la actuación de las autoridades públicas, incluyendo al presidente de la República, compete a los juzgadores, por más que dicha actuación atienda a imperativos de absoluta necesidad pública. Llama la atención que haya un porcentaje significativo de respuestas que no toman posición (“depende”, “otra”), cuando, como hemos dicho, las exigencias del Estado de derecho en esta situación están perfectamente definidas.

La pregunta 45 se ocupa de la confianza que las personas tienen en las resoluciones de los jueces y magistrados en materia penal, de acuerdo con el cuadro 4.9.

CUADRO 4.9

PREGUNTA 45. SI UNA SENTENCIA DICTADA POR UN JUEZ O MAGISTRADO DICE QUE UNA PERSONA ES CULPABLE DE HABER COMETIDO UN DELITO, USTED...
PORCENTAJES

Considera que la persona es efectivamente culpable	17.5
Tiene dudas sobre la culpabilidad de la persona	37.0
Tiene seguridad de que la persona no es culpable	11.0
Piensa que no hay manera de saber si es culpable o no lo es	16.2
Otra (esp)	0.5
Depende (esp)	8.7
NS/NC	9.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

²¹ En la primera Encuesta Nacional sobre la Constitución, de 2003, se hizo una pregunta similar, sólo que en vez de referirse a un aeropuerto se mencionó una obra más neutra: un “monumento”. Sin embargo, los resultados son similares: 47.8 por ciento opinó que el presidente no debe construir el monumento, 30.6 por ciento dijo que sí debe hacerlo, mientras que 13.3 no supo o no contestó (pregunta 59, tabla 115).



Las respuestas que se muestran en el cuadro son de gran interés. La respuesta mayoritaria, con 37 por ciento, implica que siempre queda duda sobre la culpabilidad de los presuntos delincuentes, aunque se haya realizado todo un procedimiento que concluye con una sentencia condenatoria. Si a este porcentaje sumamos el de quienes consideran que no hay manera de saber si la persona es culpable o no, o bien, tienen la seguridad de que no es culpable, tenemos casi dos tercios de entrevistados (64.2 por ciento) que tiene escasa o ninguna confianza en las sentencias penales que se dictan en nuestro sistema de justicia. Podríamos decir que no puede ser de otra manera cuando la mayoría de las personas se entera por los medios de comunicación, los cuales difícilmente pueden analizar y transmitir los complejos aspectos técnicos de un expediente, más aún cuando están implicadas fuertes emociones sociales en casos como el secuestro o el homicidio, pero tampoco los especialistas encuentran elementos para confiar suficientemente en la actuación del sistema de justicia. Así, por ejemplo, el escritor Héctor de Mauleón analizó cuidadosamente el expediente completo (13 tomos, con miles de páginas) del sonado caso de la señora Florence Cassez, ciudadana francesa acusada en 2005 de formar parte de una banda de secuestradores en nuestro país, y de dicho estudio llegó a la conclusión de que no había manera de saber si la acusada era culpable o no, pero sí estaban a la vista las contradicciones y manipulaciones de la justicia, de modo que al final sólo quedaban “una verdad digna de sospecha o una mentira digna de indignación”.²² Un estudio de una muestra de sentencias dictadas por los jueces del Distrito Federal en materia penal reveló que éstos asumen, en general (en el viejo proceso escrito), una actitud pasiva que se deja llevar por la inercia del procedimiento, y que ofrecen razonamientos débiles en sus resoluciones, dejando lugar a dudas sobre otra posible solución.²³

La pregunta 46 se refiere a la percepción de los entrevistados respecto de la “justicia” de las sentencias de la Suprema Corte, de acuerdo con el cuadro 4.10.

Los datos presentados en el cuadro 4.10 parecen revelar una tendencia en la que quienes opinan que las sentencias de la Suprema Corte son “muy

²² De Mauleón (2011).

²³ Pásara (2006, pp. 34, 42).



justas” o “justas” disminuye de 50 por ciento en 2003 a 29.4 por ciento en 2015, al tiempo que aumenta el porcentaje de quienes las consideran “injustas” o “muy injustas”, de 29.7 a 42.8 por ciento. Sin otras preguntas que nos permitan profundizar en las razones de este cambio, sólo podemos especular un poco sobre ellas. Pensamos que puede tratarse de un efecto paradójico por la mayor visibilidad de la Suprema Corte y por algunos de los asuntos que resuelve. Dicho en otras palabras: dado el carácter polémico de algunas sentencias de años recientes, como las que aceptaron la interrupción legal del embarazo y el matrimonio entre personas del mismo sexo en el Distrito Federal, o bien, la que puso en libertad a Florence Cassez, es posible que las personas las juzguen como menos justas respecto de un momento en que la actuación de nuestro máximo tribunal era menos visible. Además de la anterior, hay que tomar en cuenta que más de 20 por ciento de los entrevistados contesta “depende”, o bien, no sabe o no contesta en absoluto, lo que apunta a la dificultad de hacerse una opinión definida sobre qué tan justas o injustas son las sentencias de la Corte.

CUADRO 4.10

PREGUNTA 46. ¿QUÉ TAN JUSTAS O INJUSTAS CREE USTED QUE SON LAS SENTENCIAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN?
PORCENTAJES

	2015	2011	2003
Muy justas	5.4	5.7	6.6
Justas	24.0	37.6	43.4
Injustas	31.1	27.8	25.0
Muy injustas	11.7	6.1	4.7
Depende (esp)	17.4	11.0	10.4
Otra (esp)	0.2	0.3	0.2
NS/NC	10.2	11.3	9.8

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015, Encuesta Nacional de Cultura Constitucional: legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado, IJ-UNAM-IFE, 2011 y Encuesta Nacional sobre la Constitución, IJ e IIS-UNAM, 2003.



El carácter justo o injusto de las resoluciones de la Suprema Corte todavía no nos dice nada sobre su legitimidad y sobre su aceptación como órgano del poder. Esta es una cuestión que quedaría por explorar de manera puntual, tratando de determinar si, como han señalado los estudiosos sobre los tribunales constitucionales y supremos en otros países, estos órganos tienden a contar con una legitimidad de base que es, hasta cierto punto, independiente de la aceptación de sentencias en particular, es decir, debemos distinguir entre el *apoyo difuso* que se da a la institución como tal, respecto del *apoyo específico* que puede otorgarse a sus decisiones en particular.²⁴

CONDUCTA INDEBIDA Y RESPONSABILIDAD DE LOS JUZGADORES

Como todos los servidores públicos, los juzgadores están sometidos a un estricto sistema de responsabilidades, que abarca aspectos políticos, penales, civiles y administrativos. En éste, como en otros campos del derecho, la cuestión está en determinar si dicho sistema es efectivo o no. Las siguientes dos preguntas tienen el propósito de explorar las percepciones de los entrevistados en relación con posibles conductas indebidas de jueces o magistrados. La primera inquiriere sobre el órgano o los órganos a quienes debe corresponder la investigación y sanción de las conductas judiciales indebidas; la segunda, sobre la percepción de si existe o no impunidad cuando los juzgadores son señalados como presuntos responsables de dichas conductas.

Nuevamente, como se aprecia en el cuadro 4.11, aunque el porcentaje de quienes no saben o no contestan es significativo, las opciones con mayor número de menciones son las que corresponden al sistema judicial actual en México: la facultad disciplinaria corresponde a los tribunales superiores (Tribunal Superior y Supremo Tribunal de Justicia en las entidades federativas) o a los consejos de la Judicatura donde los hay (a nivel federal y en la

²⁴ Véase Gibson, Caldeira y Baird (1998). De este estudio empírico se desprende que estos tribunales tienen "buena prensa", por así decirlo, pues gozan de un grado de aceptación por tratarse de órganos que protegen los derechos de las personas y el sistema democrático, de modo que dicha legitimidad puede resistir las sentencias que ocasionalmente no encuentran consenso o aceptación general.

mayoría de las entidades federativas). Sin embargo, cuando hay una posible responsabilidad penal, le corresponde intervenir al Ministerio Público y, en algunos casos, la Cámara de Diputados puede intervenir también mediante la figura del juicio político. Puede decirse entonces que los entrevistados consideran como convenientes y normativas las soluciones disciplinarias que ya están establecidas en el ordenamiento jurídico mexicano.

CUADRO 4.11

PREGUNTA 49. SI UN JUEZ O MAGISTRADO REALIZA UNA CONDUCTA INDEBIDA DURANTE UN JUICIO, ¿QUIÉN CONSIDERA USTED QUE DEBE SANCIONARLO?
PORCENTAJES

Un tribunal superior	40.2
El Consejo de la Judicatura	24.3
El Ministerio Público	14.1
La Cámara de Diputados	5.1
El presidente (esp)	3.0
La sociedad/el pueblo (esp)	0.2
El ejército (esp)	0.2
Otro (esp)	0.3
NS/NC	12.7

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia. *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

CUADRO 4.12

PREGUNTA 50. SI UN JUEZ O MAGISTRADO ACTÚA DE MANERA INDEBIDA EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, POR LO QUE USTED HA VISTO, ¿RECIBE UN CASTIGO O QUEDA IMPUNE?
PORCENTAJES

Recibe un castigo	23.8
Queda impune	51.7
Depende (esp)	15.9
NS/NC	8.6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.



La última pregunta que se examinará en este capítulo se refiere a si los jueces y magistrados que han actuado de manera indebida son efectivamente sancionados. Las respuestas de los entrevistados se resumen en el cuadro 4.12.

En la materia de responsabilidad judicial no es común que los medios de comunicación informen sobre la imposición de sanciones a jueces y magistrados, aunque ocasionalmente pueda haber reportes sobre posibles acusaciones y procedimientos disciplinarios contra ellos. Por eso se explica, quizá, que la percepción predominante sea de impunidad, como sucede con muchas otros funcionarios legislativos o administrativos que son abiertamente señalados por la opinión pública, sin que en apariencia haya en su contra ninguna sanción o castigo.

Sin embargo, hasta que no contemos con estudios fundados y completos sobre lo que sucede en materia de responsabilidades y sanciones a los servidores públicos judiciales, será difícil confirmar o desmentir las percepciones de la población. Al respecto contamos al menos con un estudio sobre las sanciones impuestas a jueces de distrito y magistrados de circuito en el Poder Judicial de la Federación durante 1996-2011. Julio Bustillos, con apoyo en los informes de labores del Poder Judicial, determinó que en dicho periodo fueron sancionados —mediante remoción, suspensión o no ratificación— 50 juzgadores federales, de los cuales se revocó la sanción de 17 a través del recurso de revisión que pueden interponer ante la Suprema Corte de Justicia, es decir, algo más de tres juzgadores sancionados por año, de un universo que ahora es de aproximadamente mil jueces y magistrados federales.²⁵

RESUMEN

Las preguntas y sus respuestas que hemos examinado en este capítulo nos revelan a una ciudadanía que, sin conocer de manera precisa el funcionamiento técnico del Poder Judicial, ni el detalle de sus resoluciones y sentencias, tiene una percepción bastante acertada de diversos aspectos de su desempeño y de sus responsabilidades.

²⁵ Bustillos (2012).

PERCEPCIONES SOBRE POLICÍA, MINISTERIO PÚBLICO, ABOGADOS Y DEFENSORES PÚBLICOS



OBSERVACIONES PRELIMINARES

El funcionamiento del sistema de justicia depende no solamente de los jueces y de los tribunales, sino de la actuación de otros sujetos públicos o privados que podemos denominar “auxiliares de la justicia”. Entre los operadores auxiliares más relevantes se encuentran la policía, el Ministerio Público, los abogados y los defensores públicos. Es común que nuestra experiencia o nuestro primer contacto con la justicia se dé a través de estos operadores, antes de que un conflicto pueda ser llevado ante un juzgador. A los auxiliares de la justicia les corresponde, en mucho, traducir en lenguaje jurídico u “oficial”, los conflictos, los intereses y las expectativas de los individuos y grupos sociales, pues ello es lo que permite activar al sistema de justicia, pero también contribuir a resolverlos antes de que se conviertan en un litigio judicial. En este capítulo se analizan las percepciones que sobre ellos tienen los mexicanos.



POLICÍA

En nuestro país existían tradicionalmente dos tipos de cuerpos de policía, aunque en la vida social no se hacía siempre una distinción neta entre ambos: la policía encargada de la investigación y persecución de los delitos y el resto de las policías (auxiliar, preventiva, etcétera). Al primer tipo de policía se le conocía como “policía judicial”¹ y estaba regulado en el artículo 21 constitucional, el cual atribuía al Ministerio Público el mando directo de dicha policía en la investigación y persecución de los delitos. La reforma penal del 18 de junio de 2008 modificó la redacción de este precepto para señalar que “la investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función” (subrayado nuestro). Como puede verse, aquí se habla ya, genéricamente, de “las policías”. El mismo artículo dispone que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno conforman el Sistema Nacional de Seguridad Pública y su actuación se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece los modos e instancias de coordinación de las instituciones de seguridad pública en el país.²

En consecuencia, ahora puede hablarse con más justificación de “la policía” o de “las policías” en un sentido genérico, y en esos términos están planteadas las preguntas de la ENJ 2015 encaminadas a desentrañar las percepciones de los mexicanos sobre estas instituciones. De entrada debe decirse que los órganos de la seguridad pública son vistos por la población, ya de tiempo atrás, con elevados grados de desconfianza, como lo muestran ésta y otras encuestas similares de años recientes.³ Sin embargo, la labor de

¹ El nombre proviene del hecho de que, en el siglo XIX, la policía dependía efectivamente de los jueces encargados de dirigir la investigación de los delitos, pero ello dejó de ser así cuando esta función se trasladó al Poder Ejecutivo, que la ejerce a través del Ministerio Público. Pero el nombre permaneció, bajo la queja constante del Poder Judicial de que, dada la mala fama de esta policía, el calificativo de “judicial” acababa por perjudicar el prestigio de los tribunales. Esta queja motivó, después de mucho tiempo, que se le cambiara el nombre a “policía ministerial” o “de investigación”.

² *Diario Oficial de la Federación* de 2 de enero de 2009, con sus reformas y adiciones.

³ Setec (2012).



la policía no radica tanto o únicamente en hacer labores particulares de prevención o persecución del delito, sino en generar la confianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas y mantener la cohesión social, pues en la vida cotidiana la policía pertenece a los órganos del Estado con los que los ciudadanos tienen un contacto más intenso y constante, y de ella se espera la solución de algunos de los múltiples problemas que se suscitan en la convivencia social cotidiana.⁴

La primera pregunta que examinamos tiene que ver con la eficacia de la policía dentro de los límites de los derechos humanos y de la honestidad que se exige de los servidores públicos, de acuerdo con el cuadro 5.1.

CUADRO 5.1

PREGUNTA 25. CON SU CONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DEL PAÍS,
¿CONSIDERA QUE LA POLICÍA...?
PORCENTAJES

	Sí	No	NS/NC
Resuelve los problemas de manera justa	21.0	69.8	9.2
Respeto los derechos básicos de la gente	18.0	72.9	9.1
Es honesto(a)	12.1	77.9	10.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

La pregunta no distingue entre los órdenes de gobierno a que puede pertenecer la policía, ni tampoco entre las funciones especializadas que realiza, sino que se refiere a la percepción general que tienen los ciudadanos sobre los cuerpos policiales del país. Los datos revelan una percepción negativa que parece estar en contradicción con una pregunta que analizamos en el capítulo 3 (cuadro 3.17), en la que casi siete de cada 10 entrevistados dijo tener “mucho” o “algo” de respeto por la Policía Federal y casi seis de cada 10 lo hizo respecto de la policía estatal. Sin embargo, en ese mismo capítulo quedó en evidencia que la policía goza de muy bajos niveles de

⁴ González Rodríguez (2013, p. 140). Además de los trabajos jurídicos, en años recientes se han hecho investigaciones sociológicas de gran interés sobre el contacto real de la ciudadanía y los cuerpos de policía. En este sentido, y de una bibliografía mucho más amplia, puede verse Alvarado Mendoza y Silva Forné (2011), así como Silva Forné (2011); ambos estudios se basan en encuestas de opinión.



confianza entre el conjunto de las instituciones (cuadro 3.17). En este caso, la pregunta se refiere a su actuación concreta: ¿resuelve de manera justa los problemas de los ciudadanos?; ¿respeto los derechos de la gente?; ¿puede considerarse que es honesta? En respuesta, 70 por ciento o más señala que “no”. No obstante lo anterior, hay percepciones positivas en niveles significativos que van de 12 a 21 por ciento de los entrevistados.

De acuerdo con los datos anteriores, la policía en México no estaría cumpliendo de manera adecuada sus funciones. Todo el discurso sobre los derechos humanos que deben respetar las instituciones de seguridad pública no parece traducirse en un trato cotidiano adecuado con los ciudadanos.⁵ La divisa que utilizan muchos cuerpos policiales en Estados Unidos y que también han adoptado algunas policías mexicanas —*to protect and to serve* (“servir y proteger”)— no es, a los ojos de los ciudadanos, la práctica cotidiana de esta institución.

La siguiente pregunta se interesa por los modos que, según la gente, pueden ser más efectivos para evitar los abusos que eventualmente comete la policía en la investigación y persecución de los delitos (véase el cuadro 5.2).

CUADRO 5.2

PREGUNTA 59. CUANDO LA POLICÍA INVESTIGA LOS DELITOS, ES PROBABLE QUE COMETA ABUSOS. ¿DE QUÉ MANERA PIENSA USTED QUE SE PUEDEN EVITAR LOS ABUSOS Y MEJORAR SU LABOR?

PORCENTAJES

Sancionando severamente los abusos	32.3
Dando de baja a los policías que cometieron el abuso	29.3
Con mayor preparación y capacitación	25.9
Con mayor vigilancia por parte de sus superiores	9.4
Otra (esp)	0.5
NS/NC	9.4

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Cuando se les pregunta a los mexicanos cómo puede evitarse el abuso policial y mejorar la labor de la policía, la opción sancionatoria es la más popular: 32.3 por ciento opina que se deben sancionar severamente los

⁵ González Rodríguez (2013, p. 141).



abusos y 29.3 por ciento que lo más efectivo sería dar de baja a los agentes responsables. Sumando ambos porcentajes, tenemos 61.6 por ciento de entrevistados que favorece algún tipo de sanción o castigo. Una tercera parte de los encuestados piensa que con mayor preparación, capacitación y vigilancia se puede prevenir el abuso (35.3 por ciento), mientras que casi uno de cada diez no opina o no sabe cómo hacerlo. Por supuesto, la mejor estrategia sería aquella que combinara todas las opciones, pero el sentido de la pregunta radica en conocer cuál es la *inclinación básica* de la gente en este tema. Desgraciadamente, la opción sancionatoria se ha practicado sin mayores resultados y los esfuerzos de capacitación y vigilancia todavía son insuficientes. Pensamos que esto se debe a que tanto el ambiente social como las dinámicas internas de la institución policial favorecen la reproducción del abuso, mientras que sólo un control institucional y democrático fuerte podría reencauzar las coordenadas fundamentales del trabajo policial.⁶

La pregunta considerada en el cuadro 5.3 explora, como ya lo hicimos previamente con los tribunales (cuadro 4.1), cuáles son las expectativas de trato de los ciudadanos en su contacto con la policía:

CUADRO 5.3

PREGUNTA 40.2. SI TIENE UN PROBLEMA Y RECORRE A LA POLICÍA, USTED ESPERARÍA QUE...				
PORCENTAJES				
	Sí	No	Depende (esp)	NS/NC
Sean respetuosos en el trato	73.8	17.0	6.4	2.8
Escuchen sus puntos de vista	70.9	16.6	7.4	5.1
Hagan lo justo para la situación	69.2	18.0	8.5	4.3
Resuelvan su problema satisfactoriamente	68.9	17.5	9.3	4.3
Lo atiendan rápidamente	65.6	21.7	7.8	4.9
Lo traten con imparcialidad	61.4	24.2	8.0	6.4
Intenten que desista de presentar su problema	35.7	48.7	9.4	6.2
Le pidan una mordida	34.2	52.6	8.8	4.4
Desconfíen de su palabra	30.2	58.4	6.3	5.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

⁶ Véase Silva Forné (2011, pp. 67 y ss.), sobre la "cultura policial" mexicana.



A pesar de las bajas calificaciones que en general recibe la policía de acuerdo con otras preguntas de la ENJ 2015, las expectativas de la población respecto de su interacción con ella son relativamente elevadas, y en porcentaje no muy diferentes de las que examinamos en relación con los tribunales. Las expectativas positivas (trato respetuoso e imparcial, rápida atención, etcétera) están por encima de 60 por ciento en las respuestas de los encuestados, mientras que las expectativas negativas oscilan entre 30 y 35 por ciento. Aún así, hay alguna diferencia apreciable en alguno de estos rubros respecto de los tribunales: por ejemplo, la expectativa de que la policía les solicite una mordida se encuentra diez puntos porcentuales por encima de la que prevalece en relación con la impartición de justicia, lo que indica que sí hay una capacidad de diferenciar entre las instituciones por parte de la población.

¿Cuál es el panorama real del trato de los ciudadanos con la policía? Una encuesta realizada en mayo de 2005 a la población residente en el municipio conurbado de Ciudad Nezahualcóyotl, en el Estado de México,⁷ confirma varias de las hipótesis y explicaciones que hemos ofrecido en líneas anteriores. En primer lugar, se confirma que los contactos con la policía son frecuentes y alcanzan a una porción importante de la población. En este caso, 21.4 por ciento de una muestra de 2 262 personas mayores de 14 años declaró haber tenido dicho contacto, en una o varias ocasiones, durante los seis meses anteriores a la entrevista.

Respecto a las características del contacto, mucho depende de si éste fue iniciado por la población o si lo hizo la misma policía. En el primer caso, llama la atención que es la población con mayores niveles de estudios la que más busca el contacto con la policía; en el segundo supuesto, la policía actúa selectivamente con base en sus experiencias y "prejuicios". Así, es frecuente que la policía realice detenciones para la identificación y revisión de "sospechosos" (18 por ciento de los contactos), que en su mayoría son hombres jóvenes, sin contar necesariamente con un fundamento legal, pero con frecuencia a petición de otros ciudadanos. Otras acciones frecuentes iniciadas por la policía son las revisiones en el transporte público y la deten-

⁷ Silva Forné (2011, pp. 118 y ss.). Existe una encuesta similar para el Distrito Federal, analizada en Alvarado Mendoza y Silva Forné (2011).

ción de personas y vehículos por faltas de tránsito. Como resulta evidente, en estas ocasiones hay múltiples oportunidades para el abuso y la ilegalidad, como la petición y el ofrecimiento de “mordidas”, la detención y el traslado de los ciudadanos para comparecer ante otras autoridades (el Ministerio Público, los jueces cívicos), o la amenaza de alguna sanción.

Sin embargo, el resultado realmente sorprendente del estudio es que la población encuestada manifestó niveles elevados de satisfacción (se dijo “satisfecha” o “muy satisfecha”) respecto del contacto con la policía, inclusive superiores a 70 por ciento para los contactos iniciados por la población, tanto en el trato respetuoso dado por los policías como en el respeto que se tiene a los derechos de los ciudadanos. Comprensiblemente, los niveles de satisfacción son más bajos para los contactos iniciados por la policía, pero aún así superiores a lo que cabría esperar.⁸

MINISTERIO PÚBLICO

Muchos de los conflictos más difíciles de los mexicanos se viven en las agencias del Ministerio Público. Ya sea que la persona que acude a ellas lo haga en calidad de inculpada o de víctima u ofendida, la experiencia en las oficinas puede ser engorrosa, dura y en muchos casos insatisfactoria. El cuestionario arroja respuestas interesantes respecto de la percepción que tenemos los mexicanos del accionar del Ministerio Público en nuestro país. En general, la percepción que existe sobre su labor es un poco mejor que la que se tiene sobre las policías, aunque de igual forma se encuentra lejos de ser satisfactoria. Precisamente con el propósito de transformar a la institución, recientemente se aprobó una reforma constitucional que dotó de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propios a la Procuraduría General de la República, cambiando su denominación por Fiscalía General de la República, aunque dicha reforma no entrará en vigor sino hasta que el Congreso de la Unión apruebe la legislación reglamentaria, lo que se espera suceda en breve.

La propuesta de un Ministerio Público autónomo es de larga data y se ha considerado determinante para solucionar la problemática de la persecu-

⁸ Silva Forné (2011, pp. 165 y ss.). Véase también Fondevila (2008).





ción del delito en el país.⁹ El sistema penal vigente está dominado por la figura del Ministerio Público y el propósito de la reforma es trasladar el control del proceso a manos del juzgador. Para Rubén Vasconcelos, la única manera de superar los vicios de su actuación y de generar confianza en la institución consiste en el establecimiento de controles externos, incluyendo el control ciudadano. Mayores niveles de transparencia y publicidad permitirían una mejor y constante evaluación de su desempeño, para lo cual sería conveniente que presente informes periódicos a la ciudadanía, que rinda cuentas al Congreso de sus labores y del seguimiento que dé a la política criminal, que haga público el número de asuntos ingresados y la forma cómo se han resuelto, que establezca consejos asesores, que propicie la participación de las barras de abogados en la fiscalización de las actividades de investigación y que promueva las iniciativas que provengan de la comunidad, entre otras medidas.¹⁰

Las preguntas de la ENJ 2015 relativas a las procuradurías de justicia y al Ministerio Público se inician con un cuestionamiento sobre los tres principales problemas que aquejan a la institución. Las respuestas se resumen en el cuadro 5.4.

⁹ "La reforma contempla la transformación de la Procuraduría General de la República (PGR) en una Fiscalía General de la República con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios. Con este cambio se garantiza que el ejercicio de la procuración de justicia en México tenga un alto nivel de profesionalización y sea más eficaz. Pese a que la Fiscalía General asumirá las competencias de la PGR, algunas de sus atribuciones fueron modificadas, debido a la transformación de su naturaleza jurídica. Se suprime la facultad de representar a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte. Se excluye a la Fiscalía del procedimiento para la suspensión o restricción de derechos y garantías. Se limita su facultad para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federales y de las entidades federativas a la materia penal y procesal penal. Se establece que, a petición de la Fiscalía General de la República y en los asuntos en los que el Ministerio Público de la Federación sea parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá conocer de amparos directos y amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten. Se faculta al fiscal para denunciar la contradicción de tesis sólo en asuntos en materia penal y procesal penal. Se dispone que el fiscal o el agente del Ministerio Público de la Federación serán parte en todos los juicios de amparo en los que el acto reclamado provenga de procedimientos del orden penal y aquellos que determine la ley. La reforma dispuso que el fiscal general de la República dure en su cargo nueve años, para asegurar un horizonte de largo plazo en el cumplimiento de sus tareas... Adicionalmente, la reforma establece que la Fiscalía General de la República contará por lo menos con dos fiscalías especializadas: una en materia de delitos electorales y otra especializada en combate a la corrupción. Esto contribuirá a consolidar la transparencia y la eficacia del ejercicio del gobierno, necesarios para una democracia de resultados". Véase Gobierno de la República (2013, pp. 8-9).

¹⁰ Vasconcelos Méndez (2014, p. 82).

CUADRO 5.4

PREGUNTA 52. ¿CUÁLES DIRÍA USTED QUE SON LOS TRES PRINCIPALES PROBLEMAS DE LAS PROCURADURÍAS DE JUSTICIA Y DEL MINISTERIO PÚBLICO EN MÉXICO?

PORCENTAJES

Corrupción	49.2
Hay desigualdad	23.4
Injusticia	21.0
Impunidad	19.8
Procesos tardados	12.7
Tráfico de influencias	9.5
Hay muchos intereses	6.5
Leyes deficientes	4.4
Nepotismo	4.2
Falta de recursos	3.8
Desconocimiento de las leyes	3.7
Falta de valores	2.8
Mala administración	1.4
Se equivocan	1.2
Otro (esp)	0.4
Ninguno (esp)	0.3
NS/NC	2.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Nota: Los porcentajes no suman cien, porque hay respuestas múltiples.

Los problemas reflejados en el cuadro 5.4 son sustancialmente los mismos que se mencionaron en relación con los tribunales en el capítulo tercero (cuadros 3.2, 3.3 y 3.4), por lo que podemos remitirnos a los comentarios que hicimos ahí. Sin embargo, hay dos cuestiones dignas de hacer notar. La primera es que los principales problemas son los mismos y aparecen prácticamente en el mismo orden, con excepción de la “impunidad”, que no figura expresamente para la impartición de justicia y es más bien un factor cuyo combate corresponde al Ministerio Público; la segunda, es que los porcentajes varían de manera considerable entre ambos cuadros, con cifras mucho más elevadas para el caso de los tribunales. Así, por ejemplo, la corrupción es mencionada por 70.3 por ciento de los entrevistados en relación con los tribunales y solamente por 49.2 por ciento respecto de las procuradurías de



justicia y el Ministerio Público. La razón de esta disparidad no tiene que ver con la frecuencia de las respuestas: en el caso de los tribunales, los entrevistados ofrecieron en promedio 2.5 respuestas cada uno; en el caso del cuadro que analizamos, apenas 1.7. Eso es lo que explica la diferencia. Si se normalizaran ambos cuadros para que los porcentajes sumaran cien, entonces tendríamos respuestas comparables: por ejemplo, en esa escala, la corrupción es uno de los principales problemas de los tribunales para 27.8 por ciento de los entrevistados, y en relación con el Ministerio Público, el porcentaje es de 29.6 por ciento. En todo caso, observaremos que las diferencias no son tan grandes ni tan significativas como aparecen en un diagnóstico comparado.

La pregunta 25.1 es la misma que ya examinamos respecto de la policía (cuadro 5.1). Nuestra hipótesis es que sí se manifestarán diferencias significativas en la percepción de ambas instituciones, de acuerdo con el cuadro comparativo 5.5.

CUADRO 5.5

PREGUNTA 25.1. CON SU CONOCIMIENTO DE LA SITUACIÓN DEL PAÍS, ¿CONSIDERA QUE EL MINISTERIO PÚBLICO...?

PORCENTAJES

	Sí		No		NS/NC	
	MP	Policía	MP	Policía	MP	Policía
Resuelve los problemas de manera justa	26.8	21.0	61.9	69.8	11.4	9.2
Respeto los derechos básicos de la gente	25.4	18.0	64.3	72.9	10.3	9.1
Es honesto(a)	16.5	12.1	69.4	77.9	14.1	10.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Como puede advertirse fácilmente, sí hay diferencias significativas la imagen del Ministerio Público y la policía pese a que ambos cuentan con opiniones negativas superiores a 60 por ciento. En los tres supuestos, la calificación positiva del Ministerio Público es significativamente mayor a la que se otorga a la policía, aunque en conjunto el nivel de aprobación de esa institución sigue siendo bajo.¹¹ En futuros ejercicios como éste podremos

¹¹ Véase también Fondevila (2008).

llegar a determinar si la transformación del Ministerio Público en un organismo autónomo tiene los efectos que sus promotores prometen, y si estos efectos tienen también un impacto en la percepción que de la institución tiene la sociedad mexicana.

La pregunta considerada en el cuadro 5.6 es la misma que hemos examinado en relación con la policía en el cuadro 5.3. ¿Cuáles son las expectativas de trato de los ciudadanos en sus contactos con el Ministerio Público?

CUADRO 5.6

PREGUNTA 40.1 SI TIENE UN PROBLEMA Y RECORRE AL MINISTERIO PÚBLICO, USTED ESPERARÍA QUE...
(PORCENTAJES)

	Sí	No	Depende (esp)	NS/NC
Sean respetuosos en el trato	73.8	17.0	6.4	2.8
Escuchen sus puntos de vista	70.9	16.6	7.4	5.1
Hagan lo justo para la situación	69.2	18.0	8.5	4.3
Resuelvan su problema satisfactoriamente	68.9	17.5	9.3	4.3
Lo atiendan rápidamente	65.6	21.7	7.8	4.9
Lo traten con imparcialidad	61.4	24.2	8.0	6.4
Intenten que desista de presentar su problema	35.7	48.7	9.4	6.2
Le pidan una mordida	34.2	52.6	8.8	4.4
Desconfíen de su palabra	30.2	58.4	6.3	5.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Los resultados de esta pregunta son muy similares a los obtenidos en relación con la policía, lo que significa que las expectativas de los entrevistados están menos orientadas por la institución particular que por lo que esperan de las autoridades públicas en general.

Finalmente, para concluir este apartado podemos mencionar la existencia de un estudio reciente que analiza el punto de vista de los agentes del Ministerio Público sobre los problemas que aquejan a la institución.¹² En

¹² Begné Guerra (2014). La autora realizó 14 entrevistas en profundidad a agentes del Ministerio Público adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y a la Procuraduría General de la República.



términos generales, estos agentes confirman muchas de las deficiencias que la gente identifica a través de la ENJ 2015. Así, por ejemplo, aceptan que hay corrupción, no sólo porque se pide o se ofrece dinero (y alguno señala la influencia corruptora de los abogados y las empresas afianzadoras), sino porque existen presiones internas (la "línea") para desviar o manipular el curso de las averiguaciones. Aunque se han instalado controles y medios de vigilancia que tienen por efecto dificultar las conductas corruptas, éstas no han desaparecido. También aceptan que carecen de suficiente preparación para realizar su trabajo, que sus labores se han mecanizado y burocratizado sin que puedan verdaderamente dirigir la investigación del delito ni estudiar suficientemente los expedientes para preparar las audiencias, que hay malos tratos y discriminación hacia los justiciables, que la desconfianza de la sociedad hacia la institución está en parte justificada, etcétera.

En contrapartida, los agentes del Ministerio Público entrevistados para el estudio que estamos citando alegan un conjunto de factores internos que contribuyen a su mal desempeño: tienen que lidiar con enormes cargas de trabajo que en parte se deben a que los abogados muchas veces intentan resolver por la vía penal lo que tendría que encauzarse por la civil, sin que cuenten con los recursos humanos o materiales suficientes para enfrentarlas; no gozan de estabilidad en su trabajo ni del apoyo de sus superiores; no hay reconocimiento ni incentivos al mérito profesional; los jueces evaden en ocasiones su responsabilidad y les trasladan a ellos la mala imagen resultante, etcétera.¹³

En resumen, el diagnóstico interno coincide con muchas de las percepciones externas, pero los problemas no podrán resolverse sin conocer todas las dinámicas organizacionales e institucionales que contribuyen a las deficiencias actualmente identificadas.

ABOGADOS

La figura del abogado es central en todo sistema de justicia, pues le corresponde servir como intermediario entre los intereses, las expectativas y las

¹³ Begné Guerra (2014, pp. 63, 81, 93 y ss.).

demandas jurídicas de la población y las instituciones públicas, y también las privadas, con las que los ciudadanos se relacionan. Como rostro humano del derecho, los abogados han sido y son un objeto inagotable de la investigación sociojurídica. En el caso de México, la reforma de la justicia que se ha iniciado hace un par de décadas empieza a poner de relieve que la transformación del ejercicio profesional es igualmente indispensable si se pretende avanzar hacia la consecución del tan anhelado Estado de derecho. La realidad es que el ejercicio profesional del derecho en nuestro país —la abogacía en un sentido genérico— sufre de importantes deficiencias y debilidades.¹⁴

El primer elemento a tomar en cuenta en este diagnóstico es la multiplicación, prácticamente sin controles efectivos, de las escuelas de derecho que ofrecen una educación jurídica de muy variable calidad.¹⁵ Esto se debe en buena parte a que no existen filtros ni exámenes de ingreso al ejercicio profesional, como los hay en la mayoría de los países modernos. En México basta la acreditación de los estudios de licenciatura en derecho para la obtención de la cédula profesional permanente que habilita para el ejercicio profesional. Lo paradójico es que varias de las ramas de la profesión jurídica ya exigen una formación especializada, así como la aprobación de concursos y exámenes de ingreso, aunque no siempre de manera generalizada: los notarios y corredores públicos, los agentes del Ministerio Público, los jueces y magistrados, inclusive los juristas académicos.

Más aún, no hay controles sobre el ejercicio profesional mismo. No hay un sistema que permita exigir responsabilidades a los abogados que no satisfacen estándares éticos y profesionales en el desempeño de sus labores. Y ello se debe, en buena medida, a que la organización de la profesión es muy débil. La colegiación de los abogados es voluntaria, lo que ha propiciado la multiplicación de colegios que, en su mayoría, no cumplen con sus funciones de regulación profesional. Además, sólo una minoría muy pequeña de los abogados (quizá 10 por ciento) está afiliada a un colegio profesional.

¹⁴ Sobre la profesión jurídica en México y sobre la vinculación de los abogados con la administración de justicia puede verse Fix-Fierro y López Ayllón (2006) y Fix-Fierro (2008).

¹⁵ Sobre la educación jurídica en el país puede verse el extraordinario estudio de Pérez Hurtado (2009). En el momento actual se calcula que existen en México cerca de 1500 escuelas de derecho en las que se están formando más de 250 000 estudiantes de licenciatura.





En resumen, contamos con una profesión jurídica numerosa, conformada por una pequeña élite de abogados muy bien preparados, especializados y exitosos, con contactos y movilidad internacionales, y una masa de profesionistas que desempeñan su profesión en condiciones difíciles y frecuentemente precarias. Los primeros, que incluyen a los mejores abogados defensores en la materia penal, están fuera del alcance económico de la gran mayoría de los ciudadanos; en cuanto a los segundos, la población no cuenta con elementos de información para saber cuál es la capacidad y la responsabilidad ética de los abogados que podrían prestarles algún servicio jurídico.¹⁶ Para el común de la gente, se trata, por así decirlo, de una cuestión de suerte, de un "tiro al aire", por lo que el resultado habitual es la exclusión efectiva de la protección de sus derechos.¹⁷ No resulta sorprendente, por tanto, que la problemática relación de los justiciables con los abogados se exprese en chistes y bromas que dejan malparado el prestigio de la profesión.

Hemos señalado que en los últimos años se ha generado cada vez mayor conciencia de la necesidad de regular el ejercicio profesional de los abogados. La reforma penal de 2008 exige que la defensa penal sea desempeñada, de manera "adecuada", por un abogado, lo que razonablemente significa que debe ser un profesionista especializado en la materia, y que el cumplimiento inadecuado de sus funciones tendría que considerarse como una violación de los derechos de su defendido que podría dar lugar a consecuencias y reparaciones específicas. En efecto, en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales está ya mucho mejor regulada la figura del abogado en cuanto al desempeño de su papel como representante del imputado en las etapas del procedimiento pe-

¹⁶ El contacto de la población con los médicos, la otra profesión cuya actuación tiene gran impacto en la vida cotidiana de las personas, es diferente, al menos en el sentido de que se produce en su mayor parte en el marco de las instituciones públicas de salud, lo que permite, por ejemplo, que las comisiones de derechos humanos reciban y tramiten quejas sobre las deficiencias de su ejercicio profesional. En el sector privado los médicos se encuentran bien organizados, con organismos certificadores efectivos y reconocidos. Existe incluso una Comisión Nacional de Arbitraje Médico para revisar y conciliar los casos de abuso o deficiencia en la prestación de servicios médicos. Nada de esto existe, a un nivel comparable, respecto del ejercicio profesional de los abogados.

¹⁷ Padrón Innamorato (2014, p. 93).



nal. El código indica dos requisitos esenciales para determinar si el defensor es apto o no: el primero exige que el defensor acredite ser “licenciado en derecho o abogado titulado, con cédula profesional”¹⁸ ante el órgano jurisdiccional desde el inicio de su intervención;¹⁹ el segundo, que la defensa sea adecuada, es decir, que sea proporcionada por un perito en derecho, por una persona con conocimientos técnicos en el campo jurídico.²⁰ Cuando el órgano jurisdiccional advierta la existencia de una manifiesta y sistemática incapacidad técnica del defensor, prevendrá al imputado para designar otro defensor, ya sea público o particular.²¹

Por otro lado, ya se han presentado al Congreso de la Unión —sin que haya podido aprobarse ninguna hasta ahora— varias iniciativas de reforma constitucional y legal para hacer obligatoria la colegiación de los abogados y para que los colegios cumplan efectivamente con sus funciones de vigilancia ética y promoción profesional.²²

En razón de lo anterior, la ENJ 2015 incluye varias preguntas específicas sobre la imagen y el desempeño de los abogados en relación con el sistema de justicia. Como ya hemos señalado, no fue posible hacer una exploración exhaustiva del tema, pero sí lo fue generar algunos elementos de información relevantes que podrían vincularse con los estudios existentes y aprovecharse para futuros análisis.

La primera pregunta se refiere simplemente a la existencia o no de un contacto con los abogados con propósito de obtener un servicio profesional. Las respuestas se resumen en el cuadro 5.7.

¹⁸ Artículos 17 y 115 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

¹⁹ Artículo 116 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

²⁰ Véase la tesis de la Suprema Corte de Justicia con el rubro “Defensa adecuada del inculcado en un proceso penal. Se garantiza cuando la proporciona una persona con conocimientos técnicos en derecho, suficientes para actuar diligentemente con el fin de proteger las garantías procesales del acusado y evitar que sus derechos se vean lesionados”. tesis P. XII/2014 (10ª), *Semanario Judicial de la Federación*, décima época, abril de 2014, p. 143.

²¹ Artículo 121 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Sobre este punto, véanse los resultados de dos encuestas a población en reclusión que se examinan en el último apartado de este capítulo.

²² Cruz Barney (2015, p. 57).

**CUADRO 5.7**

**PREGUNTA 53. ¿ALGUNA VEZ HA TENIDO QUE SOLICITAR (CONTRATAR)
LOS SERVICIOS DE UN ABOGADO?**

PORCENTAJES

Sí	20.1
No	76.9
Otra (esp)	0.9
NS/NC	2.1

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

De acuerdo con el cuadro, uno de cada cinco mexicanos ha tenido la necesidad de solicitar o contratar los servicios profesionales de algún abogado (20.1 por ciento), lo cual es un porcentaje no menor.²³ Más de tres cuartas partes de la población (76.9 por ciento) declara no haber tenido necesidad de ello.

La pregunta base del cuadro 5.8 explora el carácter indispensable, o no, de los servicios de un abogado para resolver un problema legal.

CUADRO 5.8

**PREGUNTA 54. SI USTED TUVIERA UN PROBLEMA LEGAL, ¿QUÉ PREFERIRÍA:
GASTAR DINERO CON UN ABOGADO O ARREGLAR LAS COSAS POR SU CUENTA?**

(PORCENTAJES)

Arreglar las cosas por su cuenta	48.6
Gastar dinero con un abogado	34.6
Otra (esp)	4.9
NS/NC	11.9

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

Casi la mitad de los mexicanos (48.6 por ciento) preferiría arreglar las cosas por su cuenta, frente a una tercera parte que se inclina por gastar dinero con un abogado (34.6 por ciento). Casi uno de cada veinte menciona

²³ En la Encuesta Nacional sobre los Usos de la Ley y la Justicia en México de 2009, que ya hemos citado, el porcentaje de entrevistados que señaló haber requerido de los servicios de un abogado fue de 15.5 por ciento. Área de Investigación Aplicada y Opinión (2010).



alguna otra opción y uno de cada ocho no sabría qué hacer o no contestó. La idea de no necesitar un abogado para la resolución de un conflicto o problema jurídico se encuentra arraigada en la cultura jurídica popular. En ella influyen tanto la ineficacia social de las normas jurídicas, la experiencia de que los trámites ante las autoridades públicas son generalmente engorrosos, lentos y costosos, y la percepción de que el acceso a la justicia es solamente para quienes cuentan con suficientes recursos económicos. Por supuesto, los problemas jurídicos que enfrenta la gente, inclusive los cotidianos, tienden a ser cada vez más complejos y técnicos, por lo que no se ve cómo podrían arreglarse sin asesoría profesional, la que no tiene que provenir necesariamente de un abogado particular. Tratar de arreglar las cosas por cuenta propia puede acabar perjudicando los intereses y derechos de la persona afectada, precisamente porque ésta cree tener el control de su propio asunto, aunque carezca de los conocimientos y habilidades para negociar y aceptar la solución más adecuada.

La siguiente pregunta alude a la importancia de las *relaciones personales* en el funcionamiento del sistema de justicia, y a una práctica muy difundida que se conoce como “alegato de oreja”, la cual consiste en que los abogados busquen entrevistarse con el juez o el magistrado encargado de su asunto, para explicarles de viva voz su posición. Como puede verse, se trata de una práctica que trata de aliviar el carácter excesivamente escrito e impersonal de los procedimientos judiciales tradicionales. Para muchos abogados y juzgadores es una práctica útil, y por tanto aceptable, que no sólo sirve para tener una explicación más directa de un asunto y sus implicaciones jurídicas, sino para que el abogado y el juzgador sepan “con quién tratan” y qué pueden esperar de su intervención en el asunto. Por el otro lado, hay quien piensa que esta práctica distrae a los juzgadores y les quita tiempo, a la vez que rompe con la equidad procesal;²⁴ en todo caso, la Constitución ya la prohíbe para el nuevo sistema de justicia penal.²⁵

²⁴ El argumento de réplica es obvio: el “alegato de oreja” está siempre abierto a ambas partes. En Estados Unidos se conoce como “comunicación ex parte” y constituye prácticamente, para los abogados de ese país, un tabú que admite muy contadas excepciones. Para una fuerte crítica de esta práctica véase Magaloni Kerpel y Elizondo Mayer-Serra (2014).

²⁵ Véase artículo 20, apartado A, fracción VI, de la Constitución.



En la pregunta que se analiza en el cuadro 5.9, acerca de que el abogado “conozca” al juez o magistrado, podría llegar a implicar que existe una relación personal, inclusive de amistad, capaz de influir favorablemente en la resolución, lo que resulta problemático desde el punto de vista de la independencia judicial. Las leyes procesales prevén, por tal motivo, la obligación de jueces y magistrados de “excusarse” de conocer de un asunto cuando tengan algún impedimento para hacerlo, entre los que se encuentra la “amistad íntima o la enemistad manifiesta” con los interesados, representantes, patronos o defensores que participen en él, y si no lo hacen, la misma parte que se considere afectada los puede “recusar”.²⁶

CUADRO 5.9

PREGUNTA 55. ¿CONSIDERA USTED INDISPENSABLE O NO QUE UN ABOGADO CONOZCA AL JUEZ O MAGISTRADO PARA GANAR UN ASUNTO?

PORCENTAJES

Sí	27.8
En parte (esp)	36.1
No	18.6
Depende (esp)	11.9
NS/NC	5.6

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

En respuesta a la pregunta, 63.9 por ciento considera indispensable en algún grado que el abogado tenga conocimiento o relación con el juez o magistrado encargado de resolver un asunto; solamente 18.6 por ciento piensa que no lo es. Un 11.9 por ciento opina que ello depende de las circunstancias, y 5.6 por ciento no sabe o no contesta. Excluyendo las prácticas corruptas y las relaciones que puedan constituir un impedimento en el sentido arriba apuntado, pensamos que los encuestados perciben las ventajas de que disfrutan los abogados como *repeat players* (Galanter) del sistema de justicia, lo que les da acceso y familiaridad con los juzgadores, aunque, como hemos señalado, involucre prácticas y conductas cada vez más cuestionadas.

²⁶ Véase, por ejemplo, el artículo 146, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

La pregunta a partir de la cual se elaboró el cuadro 5.10 inquiriere directamente sobre la imagen de honestidad o deshonestidad de los abogados mexicanos.

CUADRO 5.10

PREGUNTA 57. ¿ESTÁ USTED DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON LA SIGUIENTE FRASE: "EN GENERAL, LOS ABOGADOS EJERCEN SU PROFESIÓN DE FORMA HONESTA?" PORCENTAJES	
De acuerdo	16.7
Ni de acuerdo ni en desacuerdo (esp)	46.7
En desacuerdo	32.3
NS/NC	4.3

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

Los resultados asentados en el cuadro son un poco sorprendentes, pues uno esperaría una condena casi unánime a la honestidad de los abogados, por la mala imagen de ellos que parece privar en la sociedad mexicana. En cambio, casi la mitad (46.7 por ciento) no está "ni de acuerdo ni en desacuerdo", respuesta espontánea que puede significar que carecen de información suficiente para dar un juicio en un sentido o en otro. De los restantes encuestados, es claramente mayor el sector de quienes piensan que los abogado no son honestos, en una proporción de dos a uno (32.3 frente a 16.7 por ciento).²⁷ Por supuesto, resulta difícil hacer un juicio general y, a falta de estudios sobre el desempeño ético de los abogados en México, lo más racional y sensato parece ser la opción mayoritaria: "ni de acuerdo ni en desacuerdo".

La siguiente pregunta tiene que ver con una cuestión sensible en la relación con los abogados: la determinación y el cobro de sus honorarios profesionales. La pregunta hace alusión a una figura que se conoce en México como "pacto de cuota litis" (en Estados Unidos se les llama "*contingent*

²⁷ En la encuesta de Covarrubias y Asociados (1996) que ya se ha citado, 7 por ciento de encuestados que había tenido contacto con los tribunales tenía una opinión un poco mejor sobre la honestidad de jueces y magistrados que la del resto de la muestra de entrevistados, pero peor sobre la de los abogados.



fees”), que otorga al abogado una participación proporcional en el producto de lo que obtenga como ganancia o compensación para su cliente. Sin entrar en la discusión de si esta forma de remuneración es correcta o no, se preguntó a la gente qué proporción sería razonable o justa conceder al abogado por sus servicios.

CUADRO 5.11

PREGUNTA 58. EN OCASIONES, LOS ABOGADOS COBRAN UN PORCENTAJE SOBRE EL DINERO QUE LOGRAN RECUPERAR PARA SUS CLIENTES.

¿QUÉ PORCENTAJE CONSIDERA USTED QUE DEBAN COBRAR?

PORCENTAJES

Una cuarta parte	17.9
Una décima parte	13.6
Una quinta parte	13.5
La mitad	13.1
Una tercera parte	11.1
Más de la mitad	6.9
Ninguna de las anteriores (esp)	4.9
Otra (esp)	1.7
NS/NC	17.5

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJU-UNAM, 2015.

El cuadro revela con claridad que no hay una noción común de cuál es la parte justa que puede cobrar un abogado por sus servicios. En porcentajes casi iguales, los entrevistados proponen una “décima parte” (13.6 por ciento), una “quinta parte” (13.5 por ciento) y “la mitad” (13.1 por ciento). El porcentaje a favor de una “cuarta parte” es un poco mayor (17.9 por ciento), y un poco menor el que está a favor de la “tercera parte” (11.1 por ciento). La confirmación de que las personas entrevistadas no tienen elementos suficientes para juzgar sobre este tema se radica en el elevado porcentaje de quienes no saben o no contestan (17.5 por ciento).

En su práctica profesional, los abogados litigantes tasan de forma distinta sus honorarios, tomando en consideración diversos factores, como la complejidad del asunto o la dificultad de establecer los contactos con las

autoridades administrativas y jurisdiccionales que les permitan impulsarlo de manera adecuada. En México, aún no existe uniformidad en el criterio que deben cobrar los abogados, ni en cómo han de ofrecer y ejercer sus servicios profesionales. Una de las funciones de la colegiación obligatoria de los abogados sería precisamente la de introducir orden y lineamientos para el cobro de sus honorarios.

Las leyes procesales prevén la llamada “condena en costas”, que es la obligación impuesta por sentencia a alguna de las partes de cubrir los gastos y honorarios en que incurra la contraparte, cuando haya litigado de mala fe, con falsedad o sin derecho, lo cual es una ancha puerta de escape que evita, por lo general, que se pronuncien tales condenas. Sin embargo, lo interesante es que dichas leyes ofrecen elementos para hacer un cálculo de las costas. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal cuenta con un título en el que se regulan las costas y los aranceles (artículos 126 y siguientes). En lo relativo a las costas, la ley establece bases para su cálculo en la primera instancia: si el negocio no excede de un valor de 3000 días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (aproximadamente 210 000 pesos), se causará 10 por ciento; los negocios que valgan entre 3000 y 6000 días de salario mínimo, 8 por ciento, y si exceden de esta última cantidad, 6 por ciento; si se requiere una segunda instancia, las cuotas citadas se aumentan en 2 por ciento (artículo 128). Cuando el negocio es de cuantía indeterminada, se causa una cantidad fija por las distintas actuaciones y promociones; así, por ejemplo, el estudio del negocio para plantear la demanda causa cien días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, o sea, aproximadamente siete mil pesos en la actualidad (artículo 129).

Con toda probabilidad las cuotas anteriores son inferiores a las que realmente cobran los abogados, pero pueden darnos una idea de cuál es el piso mínimo en la materia. Los abogados no están obligados por ellas ni por los aranceles profesionales que puedan existir en otras leyes, pues pueden acordar libremente con sus clientes, mediante contrato de carácter civil, cuál será el monto y la forma de pago de sus honorarios.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia se ha pronunciado al respecto, pero sólo en lo correspondiente a los litigios en materia civil y en los que se reclaman prestaciones indeterminadas e indeterminables, esta-



bleciendo que para la cuantificación de costas se tomará en cuenta el monto de las prestaciones reclamadas y el de las constancias que integren el sumario.²⁸

En una propuesta reciente de *Lineamientos para un Código Deontológico de la Abogacía Mexicana*,²⁹ los autores asientan que el abogado tiene derecho a percibir una compensación económica digna y adecuada, así como el reintegro de los gastos que se le hayan causado, informando a su cliente sobre lo adeudado, que deberá ser justo y razonable. Sobre la fijación de honorarios entre el cliente y su abogado señalan que tendrá como marco regulatorio “lo dispuesto en las normas deontológicas y sobre competencia desleal” y “los factores orientadores del colegio de abogados en cuyo ámbito se actúe”. Además, para el cobro de honorarios se elaboran las siguientes recomendaciones: la importancia y cuantía del asunto; el éxito obtenido; la novedad y dificultad de las cuestiones jurídicas; la experiencia y la especialidad del abogado; la situación pecuniaria del cliente; la práctica o la costumbre del foro del lugar; la intervención del abogado (trabajo aislado o constante); la responsabilidad que se derive para el abogado; el tiempo y la forma de actuación durante y para el patrocinio.³⁰ Como una alternativa para la cobertura de honorarios se plantea el “pacto de cuota litis”, cuando el cliente carezca actualmente o a futuro de recursos para cubrirlos. Se llevará a cabo siempre y cuando la participación del abogado no sea superior a la del cliente, y si el asunto se perdiere, el abogado no cobrará, con excepción del establecimiento previo de una suma razonable para cubrir gastos. En este pacto, el abogado puede reservarse la facultad de separarse del patrocinio o mandato y el cliente, a su vez, gozará de la facultad de retirar al abogado del asunto y confiarlo a otro.³¹

²⁸ En la tesis 1a./J. 167/2005, *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena época, tomo XXIII, enero de 2006, p. 262, cuyos rubro y texto indican: “Costas. Deben cuantificarse conforme a la ley vigente en la fecha en que se dicta la sentencia definitiva (Legislación del Distrito Federal)”.

²⁹ Cruz Barney et al. (2013, p. xv).

³⁰ *Ibid.*, pp. 33-34.

³¹ *Ibid.*, p. 35.

DEFENSORES PÚBLICOS

La instauración de un nuevo sistema procesal penal acusatorio y oral en México exige revisar el diseño normativo e institucional de todos los sujetos procesales que intervienen en él. Uno de ellos es la defensoría pública, conocida anteriormente como “defensoría de oficio”, la que, por mandato constitucional, debe ser una institución pública gratuita, universal y de calidad, de acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo 17 constitucional, cuya redacción es producto de la reforma penal de 2008: “La Federación, los estados y el Distrito Federal garantizarán la existencia de un servicio de defensoría pública de calidad para la población y asegurarán las condiciones para un servicio profesional de carrera para los defensores. Las percepciones de los defensores no podrán ser inferiores a las que correspondan a los agentes del Ministerio Público”.

Este mandato se refuerza y complementa por lo dispuesto en la fracción VIII del apartado B del artículo 20 constitucional, de acuerdo con la cual las personas imputadas tienen derecho a una “defensa adecuada por abogado”. La reforma de 2008 hizo desaparecer la posibilidad de la defensa del imputado “por sí” o por “persona de su confianza” que preveía el artículo 20 desde su aprobación por el Congreso Constituyente de 1916-1917.³² Así, el nuevo texto constitucional obliga, como ya dijimos, a que la defensa sea llevada a cabo necesariamente por un profesionalista del derecho especializado en materia penal —pues de otro modo la defensa no será “adecuada”—, el cual puede ser un abogado particular, libremente escogido y remunerado por el imputado, o un “defensor público”, que será designado por el juez cuando la persona acusada no quiera o no pueda nombrar abogado después de haber sido requerida para ello.

³² El Constituyente de 1917 no exigió que los defensores poseyeran título profesional, ni caracterizó la calidad de la defensa. El concepto de “defensa adecuada” fue introducido en el artículo 20 constitucional mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1993, sin que en ese momento se eliminara la posibilidad de defensa “por sí” o por “persona de confianza”. Sobre el concepto de “defensa adecuada” puede verse Magaloni Kerpel e Ibarra Olguín (2008) y Torres López (2013).



**CUADRO 5.12**

PREGUNTA 56. ¿QUÉ TAN BIEN O MAL PIENSA USTED QUE LOS DEFENSORES DE OFICIO DEFIENDEN A LAS PERSONAS ACUSADAS DE UN DELITO QUE NO PUEDEN PAGAR UN ABOGADO?

PORCENTAJES

Muy bien	7.9
Bien	31.9
Ni bien ni mal (esp)	36.7
Mal	14.3
Muy mal	3.6
NS/NC	5.7

Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Justicia, *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, Área de Investigación Aplicada y Opinión, IJ-UNAM, 2015.

De acuerdo con los datos del cuadro 5.12, el desempeño del defensor público es calificado positivamente por cuatro de cada diez mexicanos (“muy bien” obtuvo 7.9 por ciento de respuestas; 31.9 por ciento se pronunció por “bien”). Pero ante el desconocimiento específico sobre cuál es el desempeño real de los defensores públicos en el país, resulta lógico que más de un tercio de los encuestados responda espontáneamente que “ni bien ni mal” (36.7 por ciento). Solamente 17.9 por ciento tiene una percepción mala o muy mala de su desempeño.

Conocemos las condiciones precarias y difíciles en que laboran los defensores públicos, las que se caracterizan sobre todo por grandes cargas de trabajo, por la falta de tiempo para preparar adecuadamente la defensa y por la carencia de recursos de apoyo, humanos y materiales. Ello conlleva la expectativa de que su intervención en la defensa de las personas imputadas penalmente sea más bien testimonial. Y, en efecto, el estudio sobre sentencias penales en el Distrito Federal que ya hemos citado, caracteriza la labor del defensor público de la siguiente manera:

En general, la calidad de la defensa encontrada en los expedientes de la muestra es pobre. La defensa pública —que atendió, como primer abogado, a dos tercios de los condenados— frecuentemente usa, para ofrecer pruebas, formularios en los que simplemente se rellenan los nombres de denunciante, acusado y testigos. Casi siempre, tales pruebas se limitan rutinariamente a ofrecer ampliaciones de declaración. Las conclusiones también siguen un pa-

trón en el que usualmente se niegan tanto los hechos como la responsabilidad y, casi siempre, se solicita la absolución con base en prueba insuficiente y/o el principio de que la duda favorece al reo. En algún caso se recurrió a solicitar “la benevolencia del juzgador” [...]”³³

También los internos en los centros de reclusión expresan diversas quejas sobre el desempeño de sus abogados, particularmente de los defensores de oficio. Así, por ejemplo, de conformidad con una encuesta a población en reclusión, levantada en 2002 en el Distrito Federal, el Estado de México y el estado de Morelos, los encuestados tuvieron como primer abogado uno de oficio en 67 por ciento de los casos; 45 por ciento informó haber cambiado de abogado una o más veces y en la segunda ocasión se invirtió la proporción: en 62 por ciento de los casos el abogado fue particular. El motivo principal para cambiar de abogado fue su percepción de que “no hacían nada para defenderlos” (56.1 por ciento) o que eran “malos abogados” (10.7 por ciento). En cuanto a su percepción de la defensa, la mayoría (68 por ciento) se sintió “poco” o “nada” defendida. La calificación promedio que los reclusos dieron a los abogados fue de 4.42 en una escala de 1 a 10.³⁴

Una encuesta similar levantada en 2005 confirma y amplía los resultados anteriores. Las respuestas de los reclusos indican que los abogados de oficio tienden a ser más pasivos que los particulares (por ejemplo, sólo 33 por ciento de los defensores de oficio ofreció pruebas, contra 65 por ciento de los defensores particulares) y a asesorar menos a sus defendidos (58 por ciento de los defensores de oficio no les explicaban lo que ocurría en la audiencia). La consecuencia es que solamente 4 por ciento de los reclusos representados por un defensor de oficio se sintió muy defendido, en comparación con 32 por ciento de los reclusos asesorados por un abogado particular.³⁵

¿Qué cabe esperar, entonces, de una buena defensa pública? Los informes de labores del Instituto Federal de Defensoría Pública, al que se reco-

³³ Pásara (2006, p. 48).

³⁴ Bergman (coord.) (2003, pp. 48-49, 96). Cálculo propio sobre la base de las frecuencias reportadas para la pregunta 294 del cuestionario.

³⁵ Bergman (coord.) (2006, pp. 58-60).





noce ampliamente que proporciona un servicio de defensa de calidad, nos ofrecen algunos datos que podrían servir como parámetro de evaluación. De acuerdo con el más reciente informe anual (2014-2015), los defensores públicos federales tuvieron los siguientes porcentajes de efectividad entendiendo por tal las resoluciones de no consignación, de libertad, sobreseimiento o absolución en la primera instancia, y de modificación favorable de las sentencias en la segunda instancia: 36 por ciento de las resoluciones en averiguación previa fueron de no consignación y llevaron a la conclusión del servicio; durante el proceso penal, 29 por ciento de las resoluciones se tradujeron en un auto de libertad o de no sujeción a proceso, de sobreseimiento o de absolución; en segunda instancia, 87 por ciento de las sentencias modificadas lo fueron en sentido favorable al procesado.³⁶ Como puede verse, la efectividad del defensor no está en obtener siempre la libertad o la absolución de su defendido, sino en velar siempre por sus derechos y en lograr que, dentro de las circunstancias, el resultado sea el más favorable posible.³⁷

³⁶ Instituto Federal de Defensoría Pública (2015, p. 5).

³⁷ En la Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal en México (Ensijupe 2012) se hace una evaluación cualitativa y comparada del desempeño de los defensores públicos en varios estados del país, pero en esta oportunidad no es posible hacer un análisis detallado de los resultados. Lo que sí se puede decir es que hay, aparentemente, diferencias significativas entre los estados que habían introducido ya el nuevo sistema penal acusatorio y los que no lo habían hecho. Setec (2012).

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS



Es conocido el dicho popular “vale más un mal arreglo que un buen pleito”. *Entre un buen arreglo y un mal pleito. Encuesta Nacional de Justicia 2015* explora las percepciones, actitudes y opiniones de los mexicanos sobre la justicia desde cuatro aspectos principales: 1) cultura de legalidad, 2) sistema de justicia, 3) jueces, magistrados y tribunales y 4) policía, Ministerio Público, abogados y defensores públicos. ¿Cuáles son los medios a nuestro alcance para resolver nuestros conflictos? ¿Qué tan amplia es nuestra cultura de la legalidad? ¿Qué tan bien o qué tan mal consideramos que funcionan los órganos e instituciones de justicia? ¿Cuáles son los principales males que los afectan? ¿Cuáles son las expectativas que tiene la gente en su trato con los operadores de justicia? ¿Qué tan independientes e imparciales son los jueces y magistrados en sus resoluciones? ¿Qué opinamos de la policía, el Ministerio Público, los abogados y los defensores? ¿Les tenemos confianza y respeto?

La Encuesta Nacional de Justicia 2015 (ENJ 2015) revela una pluralidad de perspectivas y juicios de los ciudadanos, pero, sobre todo, traza la imagen de una ciudadanía racional y moderna que conoce y evalúa críticamente los servicios que la justicia presta a la sociedad mexicana. En lo que sigue hace-



mos una breve síntesis de los principales resultados de los capítulos centrales de esta investigación y concluimos con algunos comentarios generales sobre las perspectivas que se plantean para una agenda de reforma institucional de la justicia hacia el futuro.

CULTURA DE LA LEGALIDAD

El capítulo 2 abordó el tema de la “cultura de la legalidad”, del cual podemos derivar algunas conclusiones que podrían ser de utilidad para entender, de mejor manera y con mayor profundidad, el tema central de la encuesta que comentamos: el funcionamiento del aparato de la justicia.

Si bien los mexicanos parecemos tener una percepción positiva de la legalidad como un instrumento conveniente y hasta indispensable para la convivencia en sociedad, así como para la solución de los principales problemas que la aquejan, al explorar sus actitudes específicas se revela que la adhesión a los valores del derecho y la justicia está lejos de ser unánime. A grandes rasgos, la población puede dividirse en tres grandes grupos: uno que manifiesta apego a la legalidad como un arreglo útil, pero recíproco, entre los miembros de la sociedad (“utilitaristas” o “pragmáticos”); otro que parece haber internalizado la legalidad como un valor de alcance moral (“kantianos”), y uno más que sujeta el cumplimiento de la ley a un cálculo racional de daños y beneficios (“maximizadores” u “oportunistas”). Si bien no hay indicios contundentes de un desplazamiento en el tamaño relativo de estos grupos, varias de las preguntas examinadas sugieren un aumento claro en el grupo de personas que evalúan las hipótesis que se les plantean de manera situacional, al dar espontáneamente respuestas como “depende”, “ni de acuerdo, ni en desacuerdo” u otras semejantes. Para nosotros, esta actitud maximizadora y oportunista ante la ley no constituye motivo de escándalo, sino acaso de relativa preocupación, porque es la actitud racional del ser humano moderno, según lo plantea la ciencia económica, y puede ser moldeada por los incentivos concretos (positivos y negativos) que se ofrezca a los ciudadanos en las situaciones en las que el cumplimiento o no de la ley es una opción de conducta relevante.

También llama la atención, y ello es sin duda preocupante, el considerable porcentaje de entrevistados que, en diversas hipótesis, están de acuer-

do o dan su aprobación a la acción ilegal, ya sea de las autoridades o de los mismos particulares, cuando ello parece justificarse por razones como una mayor “eficacia” en la prevención o el castigo a la delincuencia, o como la inacción grave de las autoridades públicas ante toda clase de violaciones a la ley (“justicia por propia mano”).

PERCEPCIONES SOBRE EL SISTEMA DE JUSTICIA

El capítulo 3 analiza los datos que permiten establecer tendencias respecto de lo que los mexicanos pensamos, en términos generales, sobre el sistema de justicia. Los resultados muestran el poliedro de opiniones, conocimientos y perspectivas que sobre el tema tiene una sociedad heterogénea como la mexicana, sus límites, problemática y alcances.

La mitad de los mexicanos considera que la justicia en México funciona mal o muy mal. Comparado con los resultados obtenidos en la Encuesta Nacional de Cultura Constitucional de 2011, se observa un crecimiento en la percepción negativa. Los principales problemas que se detectan respecto del funcionamiento de la justicia son cuatro: corrupción, injusticia, impunidad y desigualdad.

De estos problemas, es la corrupción el tema que se percibe como mayor riesgo para la correcta operación del sistema de justicia. La mitad de los mexicanos también considera que el sistema es excluyente y que la justicia “no es igual para todos”. Cuando se les preguntó si es necesario el uso de recursos económicos e influencias para poder ganar un pleito, dos de cada tres mexicanos respondieron afirmativamente. Este número corresponde al porcentaje de quienes opinaron también que la corrupción es el mayor problema de la justicia. Cuando en los años setenta Volkmar Gessner hizo esta pregunta por primera vez, encontró que casi 80 por ciento de la población encuestada tenía la misma opinión. Así, en 45 años ha disminuido muy poco el número de mexicanos que piensa que solamente el dinero y las influencias permiten ganar un asunto, pues esta opinión sigue siendo la mayoritaria. La corrupción, como se observa en otras encuestas de esta serie, parece ser el mayor lastre en los temas públicos del país, por lo que es prioritario atenderlo inmediatamente.





También se exploró el grado de confianza y respeto que los mexicanos tienen hacia las instituciones relacionadas con la impartición de justicia. La Encuesta Nacional de Justicia 2015 es la primera en la que se pregunta sobre el respeto que suscitan las instituciones de la justicia. Es llamativo que “confianza” y “respeto” no signifiquen lo mismo en la evaluación institucional. Mientras los índices de respeto hacia el ejército, la Policía Federal, los tribunales, la Suprema Corte de Justicia e incluso el Ministerio Público son relativamente elevados, los niveles de confianza hacia las mismas instituciones decrecen de forma importante. La confianza ha descendido, en promedio, también respecto de ejercicios anteriores, y algunas instituciones que gozaban de bastante prestigio en el pasado, como los institutos electorales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el presidente de la República y las universidades públicas, han tenido pérdidas importantes.

Se analizó también el tema de los costos del proceso judicial. Siendo éste uno de los temas paradigmáticos del acceso a la justicia, se le preguntó a los mexicanos su conocimiento sobre la opción que tomarían para defenderse en caso de no contar con dinero para pagar un abogado. Una tercera parte acudiría a una oficina pública, mientras que uno de cada cinco mexicanos pediría prestado o se defendería a sí mismo. La disponibilidad de la defensa pública u otras alternativas, como los abogados que hacen trabajo gratuito o pro bono, sigue poco difundida entre los mexicanos; la opción de endeudarse o de una defensa no letrada permanecen como opciones reales en nuestro imaginario.

Respecto de los costos de la justicia impartida por jueces y magistrados, una tercera parte consideró que es de carácter gratuito y otra porción similar respondió que es gratuito exclusivamente para la materia penal. Quizá la experiencia más frecuente o próxima para los encuestados se desarrolla en el ámbito penal y por eso existe la idea de que sólo la justicia penal es gratuita, pues sobre las demás materias hay amplio desconocimiento. Sin embargo, la población encuestada percibe correctamente que en la realidad sí hay costos, aunque formalmente el *servicio de la justicia* sea gratuito.

El capítulo abordó también el conocimiento de la población sobre el juicio del amparo y otros medios de defensa contra el abuso de autoridad. Cuando se le preguntó a los mexicanos si conocían lo que es el amparo, solamente la mitad contestó afirmativamente. Esta respuesta muestra un

descenso de once puntos porcentuales respecto de la Encuesta Nacional sobre la Constitución, de 2003. A quienes contestaron que conocían el amparo se les preguntó sobre su utilidad. Casi la mitad manifestó que es una “forma de evitar ir a la cárcel”, frente a otras opciones como una “forma de protección y apoyo” o una “forma de protección de los derechos humanos”. Cuando se les preguntó si consideraban que el amparo servía para defender a las personas, ocho de cada diez mexicanos opinó que el amparo es muy útil o algo útil, lo que muestra que, a pesar de la disminución en su conocimiento, la sociedad mexicana percibe que es una herramienta jurídica eficaz.

Respecto de la posibilidad de demandar al Estado si causa algún daño, solamente la mitad de los encuestados contestó que se puede, o que se puede en parte; en cuanto a las posibilidades de ganar una demanda de este tipo, más de 60 por ciento opinó que dichas posibilidades eran escasas o nulas. No obstante, tanto el amparo como otros procesos judiciales demuestran que los ciudadanos tienen la posibilidad rutinaria y cotidiana de ganarle un juicio al Estado.

La última parte del capítulo explora el recurso a los tribunales, a los medios alternativos de solución de conflictos, como la mediación y la conciliación, así como la opinión de la gente sobre los llamados “juicios orales”. Cuestionados sobre su grado de acuerdo con el popular dicho “vale más un mal arreglo que un buen pleito”, 40 por ciento estuvo de acuerdo, mientras que un tercio no quiso comprometerse con una respuesta. A la pregunta de si es preferible, cuando las personas tienen un pleito, que se arreglen entre ellas mismas o que acudan a un tribunal, se dio una respuesta dividida. De lo anterior podemos deducir que es más grande el grupo que prefiere “un mal arreglo que un buen pleito” (o quizá “un buen arreglo” y no un “mal pleito”, como sugiere el título que hemos seleccionado), pero para muchos no es posible tomar una opción sin tener más información sobre el contexto en el que se plantea (“depende”).

Sobre los juicios orales, la mitad de la población tiene una percepción favorable y son pocos —uno de cada diez— quienes opinan que en nada contribuirán a mejorar la impartición de justicia. Esta expectativa genera un compromiso elevado para las autoridades implementadoras del sistema que deberán concluir el trabajo de transición para la plena entrada en vigor de la reforma penal en junio de 2016.





PERCEPCIONES SOBRE JUECES, MAGISTRADOS Y TRIBUNALES

En este apartado se presentan las conclusiones sobre las percepciones y opiniones de los entrevistados respecto de jueces, magistrados y los tribunales, en general.

Como sucede respecto de otros organismos públicos, como la policía y el Ministerio Público, los entrevistados esperarían de los tribunales, en su mayoría, un trato correcto, así como la solución del problema que los llevara a acudir a estos órganos de la justicia. Sin embargo, es significativo el grupo de quienes esperarían más bien un trato negativo, como pedirles “mordida” o intentar hacerlos desistir de plantear su problema, que es una estrategia a la que con frecuencia acuden las autoridades para hacer disminuir su carga de trabajo y mejorar su desempeño estadístico.

Sobre la independencia de los jueces y magistrados para tomar sus propias decisiones y ante las dificultades de determinar si actúan o no con independencia, no resulta sorprendente que casi la mitad de los encuestados no tenga una opinión definida sobre esta cuestión; solamente uno de cada cinco señaló que no hay ningún grado de independencia judicial en nuestro país. En relación con el mejor sistema de nombramiento de los jueces y magistrados, la respuesta más frecuente alude al que ya funciona en el país, basado en la colaboración de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Una minoría expresa el interés en el nombramiento mediante el voto popular, que es una tentación recurrente de quienes quieren “democratizar” a la justicia.

En relación con la alternativa entre sentencias justas y sentencias legales, esto es, apegadas a la ley, es mayor el porcentaje de entrevistados que consideró que debía darse prioridad a esto último, pero una cuarta parte se inclinó por ambas opciones.

En lo referente a la confianza de los entrevistados en las resoluciones penales, la mayoría respondió que en todo caso queda duda sobre la culpabilidad de los delincuentes, aun cuando haya una sentencia condenatoria; sólo dos de cada diez tienen confianza de que el inculpado es plenamente responsable, con lo cual puede afirmarse que casi dos terceras partes de los entrevistados tienen muy poca o ninguna confianza en las sentencias penales.

A la pregunta de qué tan justas o injustas son las sentencias de la Suprema Corte de Justicia, la comparación de los resultados de la ENJ 2015 y la Encuesta Nacional sobre la Constitución, de 2003, parece apuntar a un deterioro en la percepción que sobre el particular tiene la población, lo cual puede deberse a la mayor visibilidad pública de nuestro máximo tribunal, así como al carácter controvertido de algunas de sus sentencias de los últimos años.

Sobre quién debe tener la facultad de exigir responsabilidades y sancionar a los magistrados y jueces por conductas indebidas durante un proceso, hay coincidencia entre lo establecido en el régimen disciplinario de los poderes judiciales con lo que opina la mayoría de los entrevistados; sin embargo, la mitad de los entrevistados supone que en estos casos dichos servidores públicos quedarán impunes.

PERCEPCIONES SOBRE POLICÍA, MINISTERIO PÚBLICO, ABOGADOS Y DEFENSORES PÚBLICOS

Además de los jueces y tribunales, la justicia depende en gran parte de la actividad desarrollada por los operadores auxiliares de la justicia. Algunos de los más relevantes son la policía, el Ministerio Público, los abogados y los defensores públicos, respecto de los cuales se incluyeron varias preguntas en la Encuesta Nacional de Justicia 2015. Los operadores auxiliares son quienes ponen en marcha al sistema de la justicia y, por tanto, el conocimiento de las percepciones que de ellos tienen los ciudadanos son de gran importancia para la evaluación de dicho sistema.

El primer operador auxiliar sobre el que se preguntó a los mexicanos fue la policía, la cual aparece como uno de los sujetos con menores calificaciones en los niveles de respeto, confianza y desempeño por la ciudadanía. Siete de cada 10 mexicanos consideraron que no resuelve los problemas de forma justa, que no respeta los derechos de la gente, y casi ocho de cada 10, que su desempeño no es honesto. Cuando se le preguntó a la población sobre la forma de resolver los problemas en la labor policiaca, dos tercios se inclinaron por alguna forma de sanción (castigos severos o “darlos de baja”), pero solamente una cuarta parte se pronunció por la formación y la capacitación. No obstante, las expectativas de las personas hacia la policía, en el





supuesto de que acudieran a ella con algún problema, se presentan como relativamente favorables.

El segundo apartado del capítulo aborda al Ministerio Público. Se preguntó a los mexicanos cuál, en su opinión, es el mayor problema del desempeño de las procuradurías de justicia y el Ministerio Público, y fue la corrupción el que recibió más menciones. Aunque su desempeño es deficiente, la calificación que le otorgan los ciudadanos es algo mejor que la que se da a la policía. Seis de cada 10 consideran que no resuelve los problemas de forma justa y que no respeta los derechos humanos de la gente, y siete de cada diez, que no es honesto. A pesar de lo anterior y como sucedió también con la policía, las expectativas de atención y trato respetuoso son elevadas. Es significativo, sin embargo, el número de ciudadanos que espera conductas negativas, como que se les solicite “mordida” o que la autoridad se empeñe en hacerlos desistir de su petición.

El tercer apartado del capítulo corresponde a la percepción sobre los abogados. Uno de cada cinco mexicanos ha tenido necesidad de contratar o recurrir a los servicios de un abogado. Quizá debido a su mala imagen y escaso prestigio, casi la mitad de los mexicanos preferiría arreglar las cosas por su cuenta antes que acudir al servicio de un abogado y solamente uno de cada seis piensa que “en general los abogados ejercen su profesión de forma honesta”; aún así, cerca de la mitad no alcanzó a expresar ni acuerdo ni desacuerdo. Más de 60 por ciento considera indispensable, en algún grado, que el abogado conozca al juez o al magistrado para ganar un asunto. En cuanto a los honorarios justos que debe cobrar un abogado cuando recupera dinero para su cliente, las respuestas de los encuestados revelan que sobre el particular no hay una percepción de consenso, quizá por la falta de contacto más amplio con este gremio.

La última parte del capítulo sobre los operadores auxiliares de la justicia correspondió a la percepción sobre el desempeño de los defensores públicos. Siendo el defensor público uno de los operadores menos estudiados, resultó muy importante incluir en este ejercicio al menos una pregunta sobre su labor, principalmente por la nueva importancia que guarda para los juicios penales orales. En general, la percepción que tiene la población sobre su labor es razonablemente positiva, pues la proporción entre quienes opinan que es “buena” o “muy buena” es el doble de la que tienen quienes

la juzgan “mala” o “muy mala”, pero también es considerable el grupo (casi cuatro de cada diez) que no se pronuncia en un sentido o en otro.

PERSPECTIVAS

En este último apartado, y para cerrar el análisis de la Encuesta Nacional de Justicia 2015, proponemos brevemente tres ideas que pueden servir de ejes para una reflexión más profunda sobre los cambios que requiere nuestro sistema de justicia.

En primer lugar, es imprescindible *eleva los niveles de educación e información* sobre las funciones y el desempeño de las diversas instituciones que conforman el *sistema de justicia*. La ENJ 2015 muestra temas específicos en los que es conveniente elevar el nivel de conocimiento de la población, como por ejemplo en lo relativo a los abogados o los defensores públicos, o bien, en cuanto a las posibilidades de interponer y ganar juicios contra las autoridades públicas. De ello depende que los ciudadanos tengan mayores elementos de orientación que les permitan plantear y resolver con mayor efectividad y menos costos sus problemas y conflictos de la vida diaria. Como se señaló en el capítulo sobre la cultura de la legalidad, la responsabilidad de educar e informar a los ciudadanos corresponde a la familia, a la escuela, a los medios de comunicación, a los organismos de la sociedad civil y a las mismas instituciones de justicia, por los diversos medios a su alcance. Vivimos en una sociedad compleja en la que, para el bienestar general, resulta necesario que las personas tengan cada vez mayores niveles de información sobre los temas sociales más diversos, como pueden ser el cambio climático o la sexualidad, pero en todo caso resulta imprescindible que esta información comprenda al conjunto de instituciones que tienen el objetivo de resolver los problemas de carácter jurídico de los individuos y los grupos en sociedad.

En segundo lugar, es necesario seguir invirtiendo en el *mejoramiento* y en la *elevación de los niveles de eficacia de las instituciones de la justicia*. Una buena parte del clima de impunidad que se vive en el país (y que no se refiere solamente a la falta de persecución de los delitos, sino a toda clase de comportamientos ilícitos) se debe a que estas instituciones no ofrecen incentivos correctos al comportamiento de los ciudadanos. La ENJ 2015 ha





identificado a un grupo considerable de personas que no han internalizado el valor de la legalidad, sino que someten el cumplimiento de la ley a un juicio de conveniencia, de cálculo de costos y beneficios. Invertir los incentivos de conducta que actualmente enfrentan estos ciudadanos debe traducirse en una mejoría apreciable en el clima de respeto a la legalidad.

Por último, hay que hacer esfuerzos más persistentes en el *combate a la desconfianza general y a la falta de legitimidad* que se expresa hacia las instituciones públicas en general, y a las de la justicia en particular. El número de ciudadanos que tiene contacto con las instituciones de justicia es y permanecerá reducido. Sin embargo, éstas pueden elevar de manera considerable la confianza en ellas, así como su legitimidad, logrando que dichos contactos sean valorados positivamente por los justiciables, lo que, a su vez, puede tener un impacto multiplicador en el entorno social de éstos. Para ello es imprescindible crear una cultura de servicio, que actualmente no existe, dejando atrás la visión de la justicia como una organización burocrática encargada de procesar expedientes y no de conocer y resolver algunas de las necesidades más apremiantes del ser humano.

BIBLIOGRAFÍA

- Alvarado Mendoza, Arturo y Carlos Silva Forné (2011), "Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México", *Revista Mexicana de Sociología*, México, vol. 73, núm. 3, julio-septiembre, pp. 445-473.
- Área de Investigación Aplicada y Opinión (2010), *Los usos sociales de la ley y la justicia en México. Encuesta nacional de opinión en hogares*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-AMIJ (informe final inédito).
- _____ (2011): *Segunda Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, Legalidad, legitimidad de las instituciones y rediseño del Estado*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Sociales)-IFE (informe inédito, consultable en <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/opinion/EncuestaConstitucion/>).
- _____ (2015): *Encuesta Nacional de Justicia Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) (informe de resultados).
- Begné Guerra, Cristina (2014), *Estado de Derecho y Ministerio Público en México*, México, Ina-cipe-UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- 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).
- Benson, Nettie Lee (1955), *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México.
- Bergman, Marcelo (coord.) (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.
- _____ (2006), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y en el Estado de México*, México, CIDE.
- 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, pp. 65-95.
- Brokmann Haro, Carlos (2010), "La víctima en los sistemas jurídicos indígenas", *Derechos Humanos. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, año 5, núm. 14, pp. 41-67.





- Bustillos, Julio (2011), *El juez constitucional en el mundo. Perfil, carrera judicial, nombramiento, remuneración, desempeño y costos*, México, Porrúa-IMDPC (Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, núm. 48).
- _____ (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, José A. y Rodrigo Meneses (2015), "(In)justicia cotidiana. II. Historias", *Nexos*, México, núm. 450, junio, pp. 20-23.
- Cappelletti, Mauro et al. (1996), *El acceso a la justicia: la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Castelar Pinheiro, Armando (2001), "Costos ocultos de la ineficiencia judicial: conceptos generales y estimativos para Brasil", en *Reforma Judicial en América Latina: Una tarea inconclusa*, London, Institute of Latin American Studies, 2001 (versión electrónica consultable en el portal de la Organización de Estados Americanos OEA <http://www.oas.org/juridico/spanish/publi2.html>).
- CIDE (2015), *Justicia cotidiana. Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, CIDE
- Clark, David S. (1990), "La selección y la responsabilidad de jueces en los Estados Unidos de América bajo una perspectiva comparativa", en: Smith, James Frank (coord.), *Derecho constitucional comparado México-Estados Unidos*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), tomo I, pp. 453-468.
- Concha Cantú, Hugo Alejandro 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.
- Cordero, Luis Alberto, Rubén Hernández Valle, Carla Morales y Daniel Zovatto (2009), *Cultura de la Constitución en Costa Rica. Una encuesta nacional de actitudes, percepciones y valores*, México, UNAM-Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano-IDEA Internacional.
- Cossío Díaz, José Ramón (2014), *La justicia prometida. El Poder Judicial de la Federación de 1900 a 1910*, México, Fondo de Cultura Económica-Conaculta.
- Covarrubias y Asociados (1996), "Entre abogados te veas", *Voz y Voto*, México, núm. 41, julio, pp. 23-27.
- Cruz Barney, Óscar (2015), *Defensa a la defensa y abogacía en México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México-Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (Cuadernos de Abogacía, núm. 1).
- _____, Felipe Ibáñez Mariel, José Antonio Lozano Díez y Cuauhtémoc Reséndiz Núñez, ABA ROLI (coord.) (2013), *Lineamientos para un Código Deontológico de la Abogacía Mexicana*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-ABA ROLI México.
- De Buen Lozano, Néstor (2005), "Derecho y justicia en Cervantes: burla burlando", *Revista de Derecho Privado*, México, nueva época, año IV, núm. 11, mayo-agosto, pp. 3-17.
- De Mauleón, Héctor (2011), "Florence Cassez: La verdad secuestrada", *Nexos*, México, julio (versión en línea).

- De Tocqueville, Alexis (1998), *La democracia en América*, 5ª reimpr., Madrid, Alianza Editorial, dos vols.
- Fernández Ham, Patricia y Sergio Iván Velarde Villalobos, (2014), "Hogares y convivencias intergeneracionales en México: una mirada a la desigualdad sociodemográfica y los retos para la política pública", en: *La situación demográfica de México 2014*, México, Consejo Nacional de Población, pp. 39-51.
- Ferrari, Vincenzo (2015), *Primera lección de sociología del derecho*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Fix-Fierro, Héctor (2003), "La reforma judicial en México: ¿de dónde viene? ¿hacia dónde va?", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 2, julio-diciembre, pp. 251-324.
- _____ (2004), "La reforma en México: entre la eficacia autoritaria y la incertidumbre democrática", en: Pásara, Luis (comp.), *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp. 249-287.
- _____ (2006), *Tribunales, justicia y eficiencia. Estudio sociojurídico sobre la racionalidad económica en la función judicial*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- _____ (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.
- _____ y Sergio López Ayllón (2001), "El acceso a la justicia en México. Una reflexión multidisciplinaria", en: Valadés, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.), *Justicia. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas) pp. 111-142.
- _____ y Sergio López Ayllón (2006), "Muchos abogados pero poca profesión? Derecho y profesión jurídica en el México contemporáneo", en: Fix-Fierro, Héctor (ed.), *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).
- _____ 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 Contitucional*, México, núm. 32, enero-junio, pp. 157-200
- Fix-Zamudio, Héctor (2011), *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2ª ed., México, UNAM-Porrúa.
- Fondevila, Gustavo (2008), "Police Efficiency and Management: Citizen Confidence and Satisfaction", *Mexican Law Review*, nueva serie, vol. I, Núm. 1, julio-diciembre, pp. 109-118.
- Friedman, Lawrence M. (1975), *The Legal System. A Social Science Perspective*, New York, Russell Sage Foundation.
- Galanter, Marc (1974), "Why the 'Haves' Come out Ahead: Speculations on the Limits of Social Change", *Law and Society Review*, vol. 9, No. 1, otoño, pp. 95-160.
- _____ (2005), *Lowering the Bar. Lawyer Jokes and Legal Culture*, Madison, University of Wisconsin Press.
- Gessner, Volkmar (1984), *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, traducción de Renate Marsiske, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).



- Gibson, James L., Gregory A. Caldeira y Vanessa A. Baird (1998), "On the Legitimacy of National Courts", *American Political Science Review*, vol. 92, no. 2, junio, pp. 343-358.
- Ginsburg, Tom y Glenn Hoetker (2006), "The Unreluctant Litigant? An Empirical Analysis of Japan's Turn to Litigation", *Journal of Legal Studies*, vol. 35, núm. 3, pp.
- González Rodríguez, Patricia L. (2013), *La policía de investigaciones en el sistema acusatorio mexicano*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-PGJDF (Instituto de Formación Profesional) (Serie Juicios Orales, núm. 7).
- Gobierno de la República (2013), *Reforma Político-Electoral*, México, Gobierno de la República
- Hernández, Antonio María, Daniel Zovatto y Manuel Mora y Araujo (2005), *Argentina: una sociedad anómica. Encuesta de cultura constitucional*, México, UNAM-Asociación Argentina de Derecho Constitucional-IDEA Internacional.
- Herrera Castro, Tomás A. (2010), "Percepción de la inseguridad y linchamientos en la Ciudad de México. Primeras reflexiones para un estudio de caso", en 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, vol. II, pp. 97-121.
- Instituto Federal de Defensoría Pública (2015), *Informe anual de labores 2014-2015*, México, Consejo de la Judicatura Federal.
- Instituto Federal Electoral (2014), *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, con la colaboración de El Colegio de México, México, IFE.
- Laveaga, Gerardo (2006), *La cultura de la legalidad*, 2ª ed., México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- López Ayllón, Sergio, Ana Elena Fierro Ferráez, Adriana García García y Dirk Zavala Rubach (2010), *Diagnóstico del funcionamiento del sistema de impartición de justicia en materia administrativa a nivel nacional*, México, CIDE-Asociación de Magistrados de Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados Unidos Mexicanos-AMIJ-Fondo Jurica.
- Luhmann, Niklas (2002), *El derecho de la sociedad*, traducción de Javier Torres Nafarrate, México, UIA-ITESO-UNAM.
- Magaloni Kerpel, Ana Laura y Carlos Elizondo Mayer-Serra (2014), *El "alegato de oreja": inequidad y mediocridad*, México, CIDE (Documento de trabajo, División de Estudios Jurídicos núm. 66, consultable en <http://www.cide.edu>).
- Magaloni Kerpel, Ana Laura y Ana María Ibarra Olguín (2008), "La configuración jurisprudencial de los derechos fundamentales. El caso del derecho constitucional a una defensa adecuada", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 19, julio-diciembre, pp. 107-147.
- Malleson, Kate y Peter H. Russell (eds.) (2007), *Appointing Judges in an Age of Judicial Power. Critical Perspectives from Around the World*, Toronto, University of Toronto Press.
- Nader, Laura (1990), *Harmony Ideology, Justice and Control in a Zapotec Mountain Village*, Stanford, Stanford University Press.
- Nelken, David (2010), "Cultura jurídica y dilación de los procesos en Italia", en: 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), vol. II, pp. 177-211.
- Padrón Innamorato, Mauricio (2014), "Acceso a la justicia, vulnerabilidad y exclusión: Aproximación a las dimensiones relacionales subyacentes", en: *Sin derechos: exclusión y discrimina-*

- ción en el México actual, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas), pp. 69-101.
- Pásara, Luis (2006), *Cómo sentencian los jueces del Distrito Federal en materia penal*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- _____ (2007), "Reforma procesal penal y seguridad ciudadana", *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, México, núm. 10, julio-diciembre, pp. 37-57.
- _____ (2015), *Una reforma imposible. La justicia latinoamericana en el banquillo*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Pérez Correa, Catalina (2008), "Front Desk Justice: Inside and Outside Criminal Procedure in Mexico City", *Mexican Law Review*, nueva serie, vol. I, número. 1, julio-diciembre, pp. 3-31.
- _____, Carlos Silva Forné y Rodrigo Gutiérrez Rivas (2011), "Índice letal: Los operativos y los muertos", *Nexos*, noviembre (versión en línea).
- Pérez Hurtado, Luis Fernando (2009), *La futura generación de abogados mexicanos. Estudio de las escuelas y los estudiantes de derecho en México*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-CEEAD.
- Pérez Perdomo, Rogelio (2013), *Gente del derecho y cultura jurídica en América Latina*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Priest, George L. y Benjamin Klein (1984), "The Selection of Disputes for Litigation", *Journal of Legal Studies*, vol. XIII, número. 1, enero, pp. 1-55.
- Revista Nexos (2011), "El mexicano ahorita: Retrato de un liberal salvaje", en *Nexos*, febrero de (versión en línea).
- Rodríguez Guillén, Raúl (2012), "Crisis de autoridad y violencia social, los linchamientos en México", *Polis*, México, vol. 8, núm. 2, pp. 43-74.
- Secretaría de Gobernación (2012), *Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas* (ENCUP 2012), resultados consultables en <http://www.encup.gob.mx>.
- Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec) (2012), *Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal en México* (Ensjup 2012), México, Secretaría de Gobernación.
- Sen, Amartya (2009), *The Idea of Justice*, Cambridge, Mass., The Belknap Press.
- Silva Forné, Carlos (2011), *Policía, encuentros con la ciudadanía y aplicación de la ley en Ciudad Nezahualcóyotl*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas).
- Suárez Ávila, Alberto Abad (2014), "La participación de la Delegación Mexicana en la proyección del amparo mexicano en el ámbito internacional", en: Suprema Corte de Justicia de la Nación (ed.), *El juicio de amparo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, México, SCJN-UNESCO, pp. 217-240.
- Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, novena y décima épocas, México, SCJN.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2014), *La Ley de Amparo en lenguaje llano ¿Por qué es importante para la protección de nuestros derechos?*, México, SCJN.
- Torres López, Mario Alberto (2013), "La defensa adecuada en el procedimiento penal", *Revista del Instituto Federal de Defensoría Pública*, México, núm. 15, junio, pp. 88-112.
- Trubek, David (1972), "Max Weber on Law and the Rise of Capitalism", *Wisconsin Law Review*, pp. 720-753.
- _____ (1980-81), "Studying Courts in Context", *Law and Society Review*, vol. 15, núms. 3-4, pp. 485-501.

- Tyler, Tom (2006), *Why People Obey the Law*, Princeton, Princeton University Press.
- Vasconcelos Méndez, Rubén (2014), *Reforma procesal penal y Ministerio Público*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-PGJDF (Instituto de Formación Profesional) (Serie Juicios Orales, núm. 22).
- Zepeda Lecuona, Guillermo (2004), *Crimen sin castigo. Procuración de justicia penal y Ministerio Público en México*, México, FCE-CIDAC.
- _____ (2011), "Seguridad ciudadana y juicios orales en México", en: García Ramírez, Sergio y Olga Islas de González Mariscal (coords.), *Situación actual del sistema penal en México. XI Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas)-Inacipe, pp. 261-273.



ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 0.1 Conflictos de derecho privado en México (1970).	34
Cuadro 0.2 Pregunta 61. Todos hemos tenido conflictos y problemas en nuestra familia, en nuestro trabajo y con las otras personas. Dígame usted si tuvo o no algunos de los siguientes problemas en los últimos cinco años ¿Y se resolvió el problema?	36
Cuadro 0.3 ¿Cuál es el último nivel o grado que estudió o cursó en la escuela?	45
Cuadro 0.4 La semana pasada, usted...	46
Cuadro 0.5 ¿Cuál es el nombre del oficio, puesto o cargo que usted desempeñó en su trabajo principal la semana pasada?	46
Cuadro 0.6 ¿A qué se dedica la empresa, negocio o institución para la que usted trabajó la semana pasada?	47
Cuadro 0.7 ¿En su trabajo de la semana pasada usted fue...?	47
Cuadro 0.8 ¿Cada cuándo obtiene usted sus ingresos o le pagan?	48
Cuadro 0.9 ¿En cuál de los siguientes grupos de ingreso se encuentra?	48
Cuadro 0.10 Sumando todo el dinero que ganaron los miembros de su hogar, ¿en cuál de los siguientes grupos de ingreso se encuentra su hogar, pensando en el ingreso total del mes pasado?	49
Cuadro 0.11 Pregunta 21. Para usted, ¿cuál de estas frases describe mejor la justicia?	50
Cuadro 1.1 Pregunta 1. Comparada con la situación que tenía el país hace un año, ¿cómo diría usted que es la situación actual del país: mejor o peor?	57





Cuadro 1.2	
Pregunta 2. De las siguientes palabras, ¿con cuál está usted más de acuerdo para describir la situación política del país?	58
Cuadro 1.3	
Pregunta 3. En su opinión, ¿cuáles son los tres problemas más graves del país?	59
Cuadro 2.1	
Pregunta 20. ¿Qué es más importante para usted...?	67
Cuadro 2.2	
Pregunta 4. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con que, para conseguir información, se torture a una persona detenida por pertenecer a un grupo de narcotraficantes?	68
Cuadro 2.3	
Pregunta 4. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con que, para conseguir información, se torture a una persona detenida por pertenecer a un grupo de narcotraficantes? (estratos)	70
Cuadro 2.4	
Pregunta 18. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con que las fuerzas de seguridad maten a una persona, miembro de la delincuencia organizada, aunque exista la posibilidad de detenerla para presentarla ante la justicia?	71
Cuadro 2.5	
La policía sabe que un detenido violó a una mujer, pero no tiene pruebas suficientes. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo en que sea torturado para obligarlo a confesar?	72
Cuadro 2.6	
Pregunta 19. Todos los sistemas de justicia cometen errores. En su opinión, ¿qué es peor para la sociedad...?	73
Cuadro 2.7	
Pregunta 5. Cuando usted piensa que tiene la razón, ¿está o no está dispuesto a ir en contra de ...?	74
Cuadro 2.8	
Pregunta 6. En su opinión, ¿quién o quiénes deben poner límites a la conducta de las personas?	76
Cuadro 2.9	
Pregunta 7. Dígame usted, ¿por qué obedece las leyes?	78
Cuadro 2.10	
Preguntas 8-10. Nivel de respeto a la ley.	81
Cuadro 2.11	
Preguntas 11. Por lo que usted ha visto, ¿quién viola más las leyes?	82
Cuadro 2.12	
Preguntas 12 y 13. Todos tenemos derechos y obligaciones. ¿Qué tanto considera usted que conoce...?	83
Cuadro 2.13	
Pregunta 14 y 15. Si el gobierno toma una decisión que considera injusta o dañina para usted (para su comunidad), ¿cuál de los siguientes métodos considera usted que es el más efectivo para cambiarla?	
Pregunta 16. ¿Y cuál considera que sería el menos efectivo?	85

Cuadro 2.14	
Pregunta 17. 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?	87
Cuadro 2.15	
Pensando en general, ¿diría usted que Argentina/Costa Rica es un país donde se respetan las leyes y la Constitución, o es un país que vive la mayor parte del tiempo al margen de la ley?	89
Cuadro 2.16	
Dígame si está usted muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con la siguiente frase: "Los argentinos/costarricenses respetan las leyes necesarias para una buena convivencia social"	90
Cuadro 2.17	
Cuando usted piensa que tiene la razón, ¿está o no está dispuesto a ir en contra de ...?	91
Cuadro 2.18	
Dígame usted, ¿por qué obedece las leyes?	92
Cuadro 2.19	
¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la frase: "Violar la ley no es tan malo, lo malo es que te descubran"?	92
Cuadro 2.20	
Teniendo en cuenta que todos los sistemas de justicia cometen errores, ¿qué es peor para la sociedad...?	93
Cuadro 2.21	
Supongamos que en una comunidad los delincuentes cometen muchos crímenes contra las personas y las autoridades no castigan a los culpables, ¿cree usted que la gente tiene el derecho o no tiene el derecho de hacer justicia por su propia mano?	94
Cuadro 3.1	
Pregunta 22. Por lo que usted ha visto, ¿usted diría que la justicia en México funciona bien o funciona mal?	98
Cuadro 3.2	
Pregunta 23. ¿Cuáles diría que son los tres principales problemas de la impartición de justicia en México?	101
Cuadro 3.3	
Pregunta 31. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la siguiente frase: "En México la justicia es pareja para todos"?	102
Cuadro 3.4	
Pregunta 33. ¿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?	103
Cuadro 3.5	
Pregunta 28. Si tuviera que defenderse legalmente y no contara con dinero para pagar un abogado, ¿usted...?	106
Cuadro 3.6	
Pregunta 29. Por lo que usted sabe, de acuerdo con nuestra Constitución, ¿la justicia impartida por los jueces y magistrados...?	108





Cuadro 3.7	
Pregunta 30. Si un juez dicta una sentencia que afecte sus intereses, ¿qué haría usted?	110
Cuadro 3.8	
Pregunta 34. ¿Sabe usted qué es el amparo?	113
Cuadro 3.9	
Pregunta 34.1. ¿Para qué sirve el amparo?	114
Cuadro 3.10	
Pregunta 35. En su opinión, ¿qué tanto sirve el amparo para defender los derechos de las personas?	115
Cuadro 3.11	
Pregunta: 36. ¿Usted cree que en México se puede o no demandar al gobierno si le causa algún daño?	116
Cuadro 3.12	
Pregunta 37. ¿Qué posibilidades cree usted que tendría una persona de ganar una demanda al gobierno?	117
Cuadro 3.13	
Pregunta 26. ¿Qué tan de acuerdo o en desacuerdo está usted con la frase: "vale más un mal arreglo que un buen pleito"?	119
Cuadro 3.14	
Pregunta 27. Cuando dos personas tienen un pleito, ¿cuál de las dos siguientes ideas es mejor?	121
Cuadro 3.15	
Pregunta 39. Por lo que usted ha visto, ¿vale o no vale la pena acudir a un tribunal para poner una demanda?	122
Cuadro 3.16	
Pregunta 32. Actualmente se han puesto en marcha los juicios orales en algunas partes del país. Por lo que usted piensa, ¿qué tanto van a mejorar la impartición de justicia los juicios orales en México?	125
Cuadro 3.17	
Pregunta 24. Dígame, ¿qué tanto respeto le tiene a...?	127
Cuadro 3.18	
Pregunta 38. En una escala del 0 al 10, donde 0 es "no confío nada" y 10 es "confío mucho", ¿qué tanta confianza tiene usted en...?	129
Cuadro 3.19	
Pregunta 48. si usted se entera de que una persona es culpable de haber cometido un delito, lo considera así porque	132
Cuadro 4.1	
Pregunta 40. Si tiene un problema y recurre a los tribunales y juzgados, usted esperaría que...	139
Cuadro 4.2	
Pregunta 41. ¿Qué tan independientes cree usted que son los jueces y magistrados para tomar sus propias decisiones?	141

Cuadro 4.3		
Pregunta 47. ¿Quién piensa usted que debe nombrar a los jueces y magistrados?		143
Cuadro 4.4		
Pregunta 51. En general, ¿qué tan bien o qué tan mal pagados piensa usted que están los jueces en México por la labor que realizan?		147
Cuadro 4.5		
Remuneraciones mensuales de jueces y magistrados en varias entidades federativas (pesos mexicanos)		149
Cuadro 4.6		
Pregunta 42. ¿Qué tan de acuerdo está usted con las siguientes frases?		150
Cuadro 4.7		
Pregunta 43. Para usted, ¿qué es más importante: que las sentencias que dictan los jueces y magistrados sean justas o que estén apegadas a lo que dispone la ley?		151
Cuadro 4.8		
Pregunta 44. Si el presidente de la República está convencido de que hace falta un aeropuerto pero un juez dice que no puede construir ese aeropuerto, ¿qué decisión debe tomar el presidente?		152
Cuadro 4.9		
Pregunta 45. Si una sentencia dictada por un juez o magistrado dice que una persona es culpable de haber cometido un delito, usted...		153
Cuadro 4.10		
Pregunta 46. ¿Qué tan justas o injustas cree usted que son las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación		155
Cuadro 4.11		
Pregunta 49. Si un juez o magistrado realiza una conducta indebida durante un juicio, ¿quién considera usted que debe sancionarlo?		157
Cuadro 4.12		
Pregunta 50. Si un juez o magistrado actúa de manera indebida en el ejercicio de sus funciones, por lo que usted ha visto, ¿recibe un castigo o queda impune?		157
Cuadro 5.1		
Pregunta 25. Con su conocimiento de la situación del país, ¿considera que la policía...?		161
Cuadro 5.2		
Pregunta 59. Cuando la policía investiga los delitos, es probable que cometa abusos. ¿De qué manera piensa usted que se pueden evitar los abusos y mejorar su labor?		162
Cuadro 5.3		
Pregunta 40.2. Si tiene un problema y recurre a la policía, usted esperaría que...		163
Cuadro 5.4		
Pregunta 52. ¿Cuáles diría usted que son los tres principales problemas de las procuradurías de justicia y del Ministerio Público en México?		167
Cuadro 5.5		
Pregunta 25.1. Con su conocimiento de la situación del país, ¿considera que el Ministerio Público...?		168





Cuadro 5.6 Pregunta 40.1 Si tiene un problema y recurre al Ministerio Público, usted esperaría que...	169
Cuadro 5.7 Pregunta 53. ¿Alguna vez ha tenido que solicitar (contratar) los servicios de un abogado?	174
Cuadro 5.8 Pregunta 54. Si usted tuviera un problema legal, ¿qué preferiría: gastar dinero con un abogado o arreglar las cosas por su cuenta?	174
Cuadro 5.9 Pregunta 55. ¿Considera usted indispensable o no que un abogado conozca al juez o magistrado para ganar un asunto?	176
Cuadro 5.10 Pregunta 57. ¿Está usted de acuerdo o en desacuerdo con la siguiente frase: "En general, los abogados ejercen su profesión de forma honesta?"	177
Cuadro 5.11 Pregunta 58. En ocasiones, los abogados cobran un porcentaje sobre el dinero que logran recuperar para sus clientes. ¿Qué porcentaje considera usted que deban cobrar?	178
Cuadro 5.12 Pregunta 56. ¿Qué tan bien o mal piensa usted que los defensores de oficio defienden a las personas acusadas de un delito que no pueden pagar un abogado?	182

ÓRGANOS E INSTITUCIONES DE LA JUSTICIA



Se incluyen en este anexo los principales órganos y las instituciones jurídicas de carácter público a los que tienen acceso los ciudadanos y que resuelven controversias jurídicas o intervienen en su resolución, ya sea que actúen o no como terceros imparciales, así como los órganos y las instituciones que tienen una importante función auxiliar en relación con aquéllos (procuración, asesoría y representación jurídicas). En algunos casos se señala entre paréntesis el año de creación del órgano o institución, así como de las reformas recientes más significativas.

TRIBUNALES

Poder Judicial de la Federación (1995-1999)

- Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tribunales colegiados y unitarios de circuito.
- Juzgados de distrito.
- Tribunal Electoral (1990-1996-2007).
- Consejo de la Judicatura Federal (1995-1999).
 - o Instituto Federal de Defensoría Pública (1998).
 - o Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles (1999).



Otros tribunales federales

- Tribunales militares
 - Supremo Tribunal Militar.
 - Consejos de guerra.
 - Juzgados militares.
 - Cuerpo de defensores de oficio.
- Junta Federal de Conciliación Arbitraje (1927).
- Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (1937-1967-2000).
- Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (1960).
- Tribunales agrarios (1992).

Tribunales de las entidades federativas

- Tribunal Superior/Supremo Tribunal de Justicia.
- Juzgados de primera instancia.
- Juzgados de paz, menores, municipales, indígenas.
- Centros de justicia alternativa.
- Defensorías públicas o de oficio.

PROCURADURÍAS

Procuradurías de justicia

- Procuraduría/Fiscalía General de la República (2014).
- Procuraduría General de Justicia Militar.
- Procuradurías generales de justicia de las entidades federativas.

Otras procuradurías

- Procuraduría Fiscal de la Federación (1947).
- Procuraduría Agraria (1951-1992).
- Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (1970).
- Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia (1974).
- Procuraduría Federal del Consumidor (1976).
- Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (1992).
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (2006-2009).
- Procuraduría Social del Distrito Federal (1989-1993).

ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS

- Instituto Nacional Electoral (1990-1996-2014).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1992-1999-2011).
- Comisión Federal de Competencia Económica (1992-2013).
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (1995-2013).
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (2002-2014).

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Secretarías de Estado

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Economía.

Comisiones, institutos y otros organismos especializados

- Comisión Nacional de Arbitraje Médico.
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (2001).
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores.
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.
- Instituto Nacional del Derecho de Autor.
- Universidad Nacional Autónoma de México.
 - o Defensoría de los Derechos Universitarios (1985).
 - o Tribunal Universitario.
 - o Bufete Jurídico Gratuito de la Facultad de Derecho.
- Sistema Nacional de Investigadores.

Organismos sociales de interés público

- Partidos políticos nacionales.
- Sindicatos y federaciones sindicales.

INTERNACIONALES

Derechos humanos





Organización de las Naciones Unidas (ONU)

- Comité de Derechos Humanos.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial.
- Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad.

Organización de Estados Americanos (OEA)

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos.

COMERCIO INTERNACIONAL

Organización Mundial de Comercio (OMC)

- Órgano de Solución de Diferencias.
- Órgano de Apelación.

América del Norte

- Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

DISEÑO MUESTRAL

LOS MEXICANOS VISTOS POR SÍ MISMOS
LOS GRANDES TEMAS NACIONALES

211



INTRODUCCIÓN

La colección *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales* dibuja un panorama extenso del país, en textos en los que convergen la teoría, el contexto actual y la voz de mujeres y hombres. Para ello se recurrió a la aplicación de 25 encuestas en vivienda de 1 200 casos cada una, a personas de 15 años y más distribuidas en todo el país. Las encuestas levantadas para la colección fueron las siguientes:

1. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad
2. Encuesta Nacional de Cultura, Lectura y Deporte
3. Encuesta Nacional de Derechos Humanos, Discriminación y Grupos Vulnerables
4. Encuesta Nacional de Familia
5. Encuesta Nacional de Salud
6. Encuesta Nacional de Seguridad Pública
7. Encuesta Nacional de Movilidad y Transporte



8. Encuesta Nacional de Pobreza
9. Encuesta Nacional de Migración
10. Encuesta Nacional de Género
11. Encuesta Nacional de Globalización
12. Encuesta Nacional de Niños, Adolescentes y Jóvenes
13. Encuesta Nacional sobre las Condiciones de Habitabilidad de la Vivienda
14. Encuesta Nacional de Envejecimiento
15. Encuesta Nacional de Religión, Secularización y Laicidad
16. Encuesta Nacional de Ciencia y Tecnología
17. Encuesta Nacional de Educación
18. Encuesta Nacional de Economía y Empleo
19. Encuesta Nacional de Indígenas
20. Encuesta Nacional de Justicia
21. Encuesta Nacional de Sociedad de la Información
22. Encuesta Nacional de Medio Ambiente
23. Encuesta Nacional de Federalismo
24. Encuesta Nacional de Identidad y Valores
25. Encuesta Nacional de Cultura Política

Cada encuesta contiene un diseño muestral que permite la sistematización de la información y la inferencia de los resultados en el ámbito nacional.

El objetivo de este apartado es dar a conocer la metodología asociada al diseño muestral general de la investigación. El primer apartado describe las fuentes de información utilizadas al seleccionar a los informantes para cada una de las etapas del muestreo. Posteriormente, se describe el diseño general que se implementó para las 25 encuestas. Por último, se presenta el procedimiento para obtener el tamaño de la muestra, así como el cálculo de las probabilidades de selección, los factores de expansión y su ajuste por variables sociodemográficas.

LA MUESTRA Y SUS ELEMENTOS

Con el fin de realizar cada una de las encuestas, se propuso la elaboración de distintas muestras en el país, una por cada tema de la investigación, siguiendo un diseño muestral similar en cuanto a la estratificación de la población y al esquema de selección. La selección de individuos dentro de una muestra es independiente de la selección de individuos en cualquier otra muestra de la investigación.

MARCO MUESTRAL

Se utilizó el programa Mapa Digital de México versión 6.0.1 y SCINCE 2010 versión 1.0.2 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para obtener la georreferenciación de todas las entidades del país, así como los datos de población desagregados en el ámbito de localidad¹ y de Área Geoestadística Básica (AGEB)² urbana.

PERIODO DE LEVANTAMIENTO

El periodo de levantamiento de las encuestas fue de octubre a noviembre de 2014.

POBLACIÓN OBJETIVO

Para esta investigación, la población objetivo la constituyeron todos los habitantes de 15 años o más. A cada habitante seleccionado en la muestra se le aplicó un cuestionario de opinión que recopila diversas opiniones y actitudes sobre uno de los temas dentro de la investigación.

¹ Localidad. El INEGI lo define como todo lugar ocupado con una o más viviendas y reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre.

² Área Geoestadística Básica: extensión territorial delimitada por el INEGI cuyos habitantes comparten características socioeconómicas parecidas.



ESTRATIFICACIÓN DEL PAÍS

Para fines de selección de la muestra, el país fue dividido tanto por regiones geográficas con características comunes como por tamaño de localidad. Las regiones se describen en el cuadro 1.

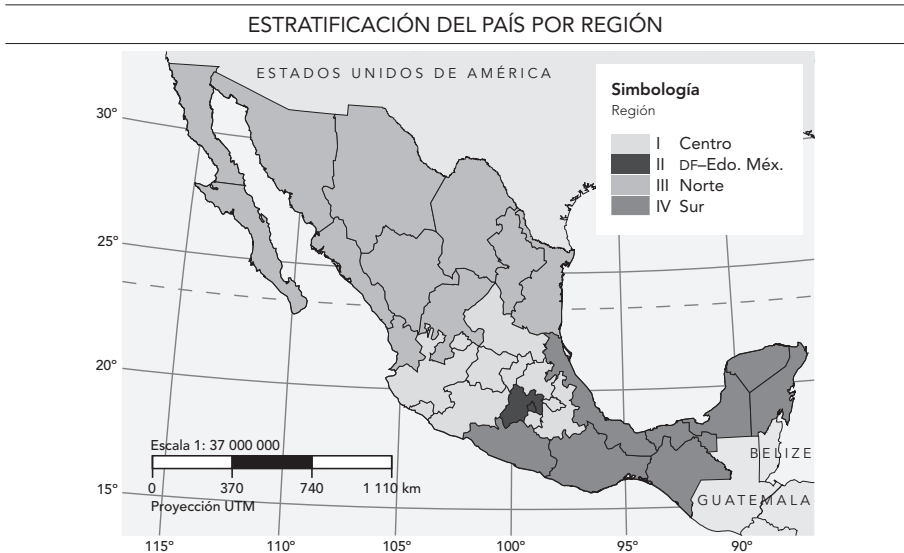
CUADRO 1

REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS	
REGIÓN	ESTADOS DE LA REPÚBLICA
Centro	Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Tlaxcala
DF-Estado de México	Distrito Federal y Estado de México
Norte	Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas
Sur	Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán

Diseño muestral *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales, 2014.*

De igual manera, el mapa 1 muestra la división del país por región.

MAPA 1



Dentro de cada región, de manera independiente, se estratificaron las localidades según su número de habitantes. Derivado de ello se establecieron cuatro estratos, los cuales se describen en el cuadro 2.

CUADRO 2

ESTRATIFICACIÓN POR TAMAÑO DE LOCALIDAD	
TIPO DE LOCALIDAD	TAMAÑO DE LA LOCALIDAD
I	100 000 habitantes o más
II	De 15 000 a 99 999 habitantes
III	De 2 500 a 14 999 habitantes
IV	2 499 habitantes o menos

Diseño muestral *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, 2014.

Con los criterios anteriores se obtuvieron 16 estratos para todo el país, tal y como se describen en el cuadro 3.

CUADRO 3

ESTRATOS GENERADOS POR REGIÓN Y TIPO DE LOCALIDAD			
ESTRATO	REGIÓN	TIPO DE LOCALIDAD	POBLACIÓN DE 15 AÑOS Y MÁS*
1	Centro	I	9 145 749
2	Centro	II	4 683 034
3	Centro	III	4 279 203
4	Centro	IV	6 160 059
5	DF-Estado de México	I	13 165 701
6	DF-Estado de México	II	1 461 226
7	DF-Estado de México	III	1 698 166
8	DF-Estado de México	IV	1 313 940
9	Norte	I	12 333 646
10	Norte	II	2 468 751
11	Norte	III	1 720 733
12	Norte	IV	3 016 044
13	Sur	I	4 792 845
14	Sur	II	2 954 728
15	Sur	III	3 374 837
16	Sur	IV	6 863 440

Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010.

Diseño muestral *Los mexicanos vistos por sí mismos. Los grandes temas nacionales*, 2014.



ESQUEMA DE SELECCIÓN

La selección de unidades de muestreo se realizó a través de etapas sucesivas y de manera independiente para cada estrato previamente definido.

- *De localidades.* La selección de localidades que pertenecen a una zona se realizó con probabilidad proporcional al tamaño (PPT) de la población de 15 años o más.
- *De AGEBS.* Se seleccionaron dos AGEBS dentro de cada localidad de tamaños I, II y III, con probabilidad proporcional al tamaño de la población de la AGEB con remplazo. En el caso de las localidades con tamaño poblacional menor a 2500, no se consideró esta etapa, por lo que se pasó directamente a la selección de manzanas.
- *De manzanas.* Se seleccionaron tres manzanas³ para cada localidad y dicha selección se hizo de manera sistemática con arranque aleatorio (MSA).
- *De viviendas.* Se seleccionaron cuatro viviendas⁴ para cada manzana y dicha selección se hizo de forma sistemática, con arranque aleatorio.
- *De individuos.* Se seleccionó de manera aleatoria (MAS) a un individuo de 15 años o más dentro de la vivienda.

Derivado de dicho esquema se consideraron las siguientes unidades de muestreo:

- a) *Unidades primarias de muestreo (UPM):* en todos los estratos generados fueron las localidades.
- b) *Unidades secundarias de muestreo (USM):* en los estratos compuestos por los tipos de localidad I, II y III fueron las AGEB, mientras que en los estratos compuestos por el tipo de localidad IV fueron las manzanas.
- c) *Unidades terciarias de muestreo (UTM):* en los estratos compuestos por los tipos de localidad I, II y III fueron las manzanas, y en los estratos compuestos por el tipo de localidad IV fueron las viviendas.

³ Para el estrato sur-I se seleccionaron cuatro manzanas por AGEB.

⁴ Para el estrato centro-IV se seleccionaron cinco viviendas por manzana.



- d) *Unidades cuaternarias de muestreo (UCM)*: de igual manera, en los estratos compuestos por los tipos de localidad I, II y III fueron las viviendas y para los de tipo de localidad IV fueron los individuos que para estos estratos también se consideran como las unidades últimas de muestreo.
- e) *Unidades últimas de muestreo (UUM)*: dentro de los estratos por tipos de localidad I, II y III fueron los individuos de cada vivienda seleccionada.

El cuadro 4 indica el tamaño de muestra para cada estrato generado por región y tipo de localidad.

CUADRO 4

TAMAÑO DE MUESTRA PARA CADA ESTRATO

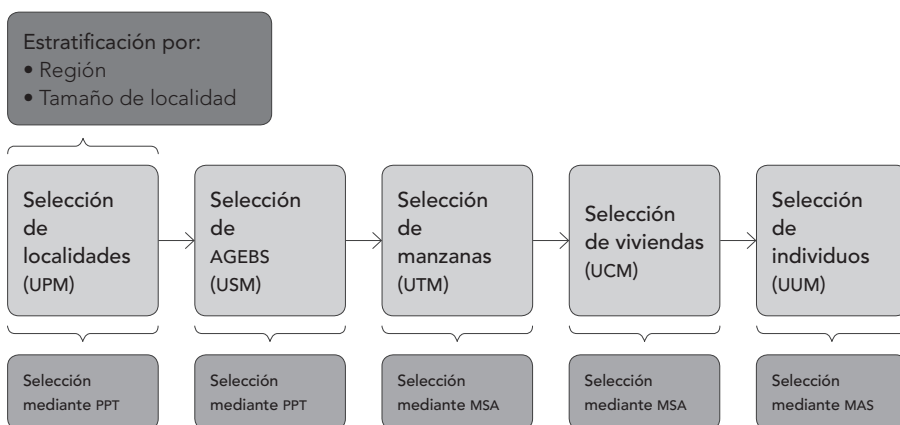
REGIÓN	TIPO DE LOCALIDAD	TAMAÑO DE MUESTRA
Centro	I	144
Centro	II	72
Centro	III	72
Centro	IV	60
DF-Estado de México	I	192
DF-Estado de México	II	48
DF-Estado de México	III	48
DF-Estado de México	IV	24
Norte	I	192
Norte	II	48
Norte	III	24
Norte	IV	48
Sur	I	96
Sur	II	48
Sur	III	48
Sur	IV	36



Con fines prácticos, la gráfica 1 resume el esquema de selección descrito en los párrafos anteriores.

GRÁFICA 1

ESQUEMA DE SELECCIÓN UTILIZADO EN LAS 25 MUESTRAS



TAMAÑO DE MUESTRA

El tamaño de muestra obtenido para cada encuesta fue de 1 200 casos y fue distribuido entre los diferentes estratos descritos anteriormente con el fin de generar una disminución de los márgenes de error estadísticos. Para determinarlo se consideró la siguiente fórmula:

$$n = \frac{(z^2)(p)(1-p)(Deff)}{d^2(1-TNR)}$$

donde:

n = tamaño de la muestra;

z = valor en tablas de valores de probabilidad acumulada para la distribución normal estándar; este valor depende del nivel de confianza asignado $(1 - \alpha) * 100$ por ciento;

p = probabilidad de éxito del evento; se refiere a la probabilidad de éxito esperada. El más conservador de los valores se obtiene cuando $p = 0.5$;

d = diferencia entre el valor estimado y el valor poblacional;
TNR = tasa de no respuesta esperada;
Deff = efecto de diseño por utilizar un muestreo diferente del muestreo aleatorio simple.

Considerando un efecto de diseño (*Deff*) de 2.00, una tasa de no respuesta inferior (*TNR*) a 10 por ciento y un margen de error (d) de 4.2 puntos porcentuales con un nivel de confianza de 95 por ciento, se calculó para cada encuesta un tamaño de muestra aproximado de 1 200 casos, resultando un total de 30 000 cuestionarios por las 25 encuestas.



CÁLCULO DE LOS PONDERADORES

Para obtener los ponderadores utilizados dentro del cálculo de los estimadores de los parámetros tanto en individuos como en viviendas se utiliza la probabilidad de selección de cada etapa del muestreo.

EL CASO DE LOS ESTRATOS COMPUESTOS POR EL TIPO DE LOCALIDAD I, II Y III

La probabilidad de selección del individuo n -ésimo que pertenece a la vivienda m , manzana l , AGEB k , localidad j y estrato i se calcula de la siguiente forma:

$$P\left[x_{j,k,l,m,n}^i\right] = \frac{m_i N_j^i}{N^i} \frac{2N_{j,k}^i}{N_j^i} \frac{m_{i,j,k}}{I_{i,j,k}} \frac{m_{i,j,k,l}}{I_{i,j,k,l}} \frac{1}{I_{i,j,k,l,m}}$$

donde:

$x_{j,k,l,m,n}^i$ es el individuo n -ésimo que pertenece a la vivienda m , manzana l , AGEB k , localidad j y estrato i .

m_i es el número de localidades seleccionadas para el estrato i .

$m_{i,j,k}$ es el número de manzanas seleccionadas en la AGEB k , localidad j y estrato i .

$m_{i,j,k,l}$ es el número de viviendas seleccionadas en la manzana l , AGEB k , localidad j y estrato i .



N^i es la población total de personas de 15 años o más que habitan en el estrato i .

N_j^i es la población total de personas de 15 años o más que habitan en la localidad j y el estrato i .

$N_{j,k}^i$ es la población total de personas de 15 años o más que habitan en la AGEB urbana k , la localidad j y el estrato i .

$I_{i,j,k}$ es el número de manzanas existentes en la AGEB k , la localidad j y el estrato i .

$I_{i,j,k,l}$ es el número de viviendas en la manzana l , AGEB k , la localidad j y el estrato i .

$I_{i,j,k,l,m}$ es el número de individuos de 15 años o más que habitan la vivienda m , en la manzana l , la AGEB k , la localidad j y el estrato i .

El recíproco de la probabilidad de selección del individuo da el factor de expansión correspondiente, es decir:

$$F_{j,k,l,m,n}^i = \frac{1}{P[x_{j,k,l,m,n}^i]}$$

La probabilidad de selección de la vivienda m -ésima que pertenece a la manzana l , AGEB k , localidad j y estrato i se calcula de la siguiente forma:

$$P[x_{j,k,l,m}^i] = \frac{m_i N_j^i}{N^i} \frac{2N_{j,k}^i}{N_j^i} \frac{m_{i,j,k}}{I_{i,j,k}} \frac{m_{i,j,k,l}}{I_{i,j,k,l}}$$

Respecto al factor de expansión correspondiente, se obtiene de igual manera que el anterior, es decir:

$$F_{j,k,l,m}^i = \frac{1}{P[x_{j,k,l,m}^i]}$$

EL CASO DE LOS ESTRATOS COMPUESTOS POR EL TIPO DE LOCALIDAD IV

La probabilidad de selección del individuo n -ésimo que pertenece a la vivienda m , manzana l , localidad j y estrato i se calcula de la siguiente forma:



$$P[x_{j,l,m,n}^i] = \frac{m_i N_j^i}{N^i} \frac{m_{i,j}}{I_{i,j}} \frac{m_{i,j,l}}{I_{i,j,l}} \frac{1}{I_{i,j,l,m}}$$

donde:

$x_{j,l,m,n}^i$ es el individuo n -ésimo que pertenece a la vivienda m manzana l , localidad j y estrato i .

m_i es el número de localidades seleccionadas en el estrato i .

$m_{i,j}$ es el número de manzanas seleccionadas en la localidad j y el estrato i .

$m_{i,j,l}$ es el número de viviendas seleccionadas en la manzana l , localidad j y estrato i .

N_j^i es la población total de personas de 15 años o más que habitan en la localidad j y el estrato i .

N^i es la población total de personas de 15 años o más que habitan en el estrato i .

$I_{i,j}$ es el número de manzanas existentes en la localidad j y el estrato i .

$I_{i,j,l}$ es el número de viviendas en la manzana l , la localidad j y el estrato i .

$I_{i,j,l,m}$ es el número de individuos de 15 años o más que habitan la vivienda m , en la manzana l , localidad j y estrato i .

El recíproco de la probabilidad de selección del individuo da el factor de expansión correspondiente, es decir:

$$F_{j,l,m,n}^i = \frac{1}{P[x_{j,l,m,n}^i]}$$

La probabilidad de selección de la vivienda m -ésima que pertenece a la manzana l , localidad j y estrato i se calcula de la siguiente forma:

$$P[x_{j,l,m}^i] = \frac{m_i N_j^i}{N^i} \frac{m_{i,j}}{I_{i,j}} \frac{m_{i,j,l}}{I_{i,j,l}}$$

El recíproco de la probabilidad de selección de la vivienda da el factor de expansión correspondiente:

$$F_{j,l,m}^i = \frac{1}{P[x_{j,l,m}^i]}$$



AJUSTE DE LOS FACTORES DE EXPANSIÓN

Se calibraron los factores de expansión de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010 con base en la edad⁵ por decenios, sexo y región. Esto con el fin de que los datos puedan expandir a la población en las proporciones que se presentan en el país. Este ajuste se logra multiplicando el factor de expansión original por una constante (componente de ajuste) que permita alcanzar tal objetivo.

Sea $X_{r,s,e}$ el conjunto de individuos x_i de la muestra que pertenecen a la región del país r , grupo decenal e y sexo s . Defínase $f_1(x_{r,s,e}) = \sum_{x_i \in X_{r,s,e}} \frac{1}{P[x_i]}$ como la expansión total del conjunto $X_{r,s,e}$, es decir, la suma de los factores de expansión correspondientes a los individuos que pertenecen a la misma región, grupo decenal y sexo.

Sea ahora $g(x_{r,s,e}) = N_{r,s,e}$ la población total de acuerdo con el Censo de Población y Vivienda de 2010 perteneciente a la región del r , grupo decenal e y sexo s . Con ello es posible calibrar cada factor de expansión de los individuos que componen la muestra. El factor de expansión ya corregido se calculó de la siguiente manera:

$$f_2(x_i) = \frac{g(X_{r,s,e})}{f_1(X_{r,s,e})} \frac{1}{P[x_i]}$$

$f_2(x_i)$ es el nuevo factor de expansión a utilizar del individuo i -ésimo de la muestra. Con ello se logra expandir los datos de la muestra al tamaño poblacional de cada uno de los nuevos estratos $X_{r,s,e}$:

$$\sum_{x_i \in X_{r,s,e}} f_2(x_i) = \sum_{x_i \in X_{r,s,e}} \frac{g(X_{r,s,e})}{f_1(X_{r,s,e})} \frac{1}{P[x_i]} = \frac{g(X_{r,s,e})}{f_1(X_{r,s,e})} \sum_{x_i \in X_{r,s,e}} \frac{1}{P[x_i]} = \frac{g(X_{r,s,e})}{f_1(X_{r,s,e})} f_1(X_{r,s,e}) = g(X_{r,s,e}) = N_{r,s,e}$$

⁵ El número de individuos cuya edad no fue especificada dentro del censo se distribuyó uniformemente dentro de los demás rangos de edades.

Diseño de portada e interiores
Rocío Mireles y Bruno Contreras

Formación
Nancy Castillo

Entre un buen arreglo y un mal pleito

Encuesta Nacional de Justicia

Editado por la Dirección General de Publicaciones y Fomento Editorial de la UNAM, se terminó de imprimir el 11 de septiembre de 2015 en los talleres de Litográfica Ingramex, S. A. de C. V., ubicados en Centeno núm. 162-1, colonia Granjas Esmeralda, delegación Iztapalapa, C. P. 09810, México, D. F. El tiro consta de 1 000 ejemplares impresos mediante offset sobre papel snow de 60 gramos. Para su composición se utilizó la familia tipográfica Avenir LT con cuerpos de 9, 10, 12 y 18 puntos.