

VI. Percepciones sobre el sistema judicial . . . . .	37
1. Percepción de los tribunales . . . . .	38
2. Los jueces . . . . .	39
3. La Suprema Corte de Justicia . . . . .	40
4. Abuso de autoridad y eficacia ciudadana . . . . .	40
5. El amparo . . . . .	41

## VI. PERCEPCIONES SOBRE EL SISTEMA JUDICIAL

Las valoraciones altamente positivas que tiene la población de la ley y la justicia,<sup>31</sup> contrastan con las percepciones negativas sobre los jueces, el sistema de impartición de justicia y la disminución en las preferencias de los encuestados por acudir a las instituciones que imparten justicia. No obstante, se reconoce la importancia de la existencia de estas instituciones que expresa la aspiración de vivir en un Estado de derecho.

Las percepciones de los entrevistados sobre las instituciones encargadas de la impartición de justicia en el país, no son positivas. En las escalas de confianza, tribunales, jueces y magistrados no obtienen altas calificaciones. En esta investigación a los tribunales de justicia se les otorgó una calificación de 5.98 (en la misma escala del 0 al 10, donde 0 es lo más bajo). Estas bajas calificaciones a los jueces y a la impartición de justicia tienen diversas explicaciones. Sin embargo, previamente conviene apuntar algunas necesarias distinciones que les den un contexto. En primer término, hay que tomar en cuenta que se trata de órganos que no son suficientemente distinguidos de otras instituciones, como las procuradurías de justicia y la policía (incluso las autoridades públicas en general), de cuya mala reputación se contagian. En segundo término, hay que distinguir entre quienes han tenido contacto con jueces y tribunales y quienes no lo han tenido, pues en ocasiones dicho contacto puede traducirse en una opinión más realista y más favorable (o también más negativa) en algunos sentidos. Así, en una encuesta levantada en la ciudad de México en 1996,<sup>32</sup> quienes habían tenido contacto con jueces y tribunales tenían mejor opinión en cuanto a su honestidad e independencia, aunque peor en lo que se refiere a retraso y costos de los procedimientos. Sin embargo, este grupo sólo comprendía un 7% de la muestra de entrevistados, lo que revela el escaso acceso de la población a la justicia.

Las percepciones negativas se explican, por una parte, en las prácticas de impartición de justicia vigentes en el país, y por la otra podrían estar vinculadas al hecho de que un porcentaje importante de la población tiene una valoración que privilegia a la punición sobre el garantismo en el funcionamiento del sistema de justicia. Ante la pregunta *Todos los sistemas de justicia cometen errores, ¿qué es peor para la sociedad: encarcelar a un inocente o dejar libre a un culpable?*, el 46.7% de los entrevistados opinó que *es peor para la sociedad encarcelar a un inocente*, 40.6% consideró que *es peor dejar libre a un culpable*. Por su parte, 5.2% cree que *depende*, 4.1% mencionó *otra opción*, 2.5% dijo *no saber*, y 0.9% *no contestó* (véase la tabla 113).

Esta pregunta se relaciona con la percepción dominante de inseguridad; por eso, en lugar de una expresión menos directa como “sancionar” a un inocente, se optó por la coloquialmente más categórica de “encarcelar”. Aun así, casi la mitad consideró preferible castigar a un inocente que correr el riesgo de dejar en la impunidad a un responsable.

Si se comparan estos resultados con los obtenidos para la misma pregunta recogidos en la Encuesta Nacional sobre la Reelección e Impartición de Justicia en México en 1998 se muestra un cambio positivo. En ese entonces, un 38% consideró que *es peor encarcelar a un inocente*,

<sup>31</sup> Véase la disponibilidad léxica para los términos “Ley” y “Justicia” en Beltrán, Ulises *et al.*, *Los mexicanos de los noventa: una encuesta nacional de actitudes y valores*, México, UNAM, 1996.

<sup>32</sup> “Entre abogados te veas”, *Voz y Voto*, México, núm. 41, julio de 1996, pp. 23-27.

43% señaló que lo es *dejar libre a un culpable*, 12% expresó que *ambas*, 5% mencionó que *ninguna de las dos*, 1% ofreció otra respuesta, 1% no supo.<sup>33</sup>

Es claro que dentro de la impartición de justicia, el área relacionada con la justicia penal en México, es un sistema que presenta problemas serios en su funcionamiento, y que requiere de la atención inmediata para su transformación y mejoramiento. Las percepciones sobre este tema que tiene la ciudadanía dejan claro que el sistema en lugar de otorgar seguridad es una variable que formenta la inseguridad y la desconfianza.

### 1. Percepción de los tribunales

Las percepciones negativas de los sistemas e instituciones de impartición de justicia en el país origina que la mayoría de los entrevistados considere que son preferibles los mecanismos sociales e informales para la resolución de los conflictos antes que la utilización de los caminos judiciales. Desafortunadamente, esta tendencia ha tendido a aumentar.

Al plantear la pregunta: *¿que es preferible que la gente acuda ante un tribunal o que las personas se arreglen entre ellas?* El 51.2% respondió que es mejor idea “*que las personas se arreglen entre ellas*”, mientras que 36.8% contestó que es preferible “*que la gente acuda ante un tribunal*”. Además, 7.7% opina que depende de la situación, 2.7% expresa que “*ninguna de las dos*”, 1.1% no sabe, y 0.5% ofreció otro tipo de respuesta (véase la tabla 19). Los resultados a esta misma pregunta captados en 1998 prácticamente se invierten y muestran que aumentó sensiblemente el uso de mecanismo *informales*; “*que las personas se arreglen entre ellas*” es una opción que alcanzó el 35% de las preferencias de los entrevistados, mientras que el *acudir a un tribunal* contó con la aprobación del 51%, señaló que *ninguna* el 7%, dijo *otra respuesta* un 6%, y *no supo* el 1%.

Por su parte, si nos centramos en el mecanismo de acudir a tribunales a para presentar una demanda, 52.9% de los entrevistados *cree que vale la pena*, sin embargo 25.5% *considera que no vale la pena*, y 18.0% considera que *vale la pena, sólo en parte*. Es decir, existe una percepción dividida entre la población acerca de la utilidad del recurso judicial como forma de solución de diferendos y/o violaciones a los derechos de la ciudadanía. Asimismo, 3.1% declaró no saber y 0.5% dio otra respuesta (véase la tabla 18).

En el primer caso se midió la propensión a acudir ante un tribunal, existiendo simultáneamente la posibilidad de resolver un conflicto de manera extrajudicial. La amplia inclinación hacia los mecanismos informales, indican que ésta es una opción cuyo desarrollo debe contemplarse como uno de los instrumentos de acceso a la justicia. En cuanto al segundo caso la opción consistía en utilizar o no el aparato judicial para resolver un conflicto. En este caso llama la atención que una de cada cuatro personas haya contestado negativamente. Ello no se puede interpretar como acto de renuncia a la defensa de sus propios derechos, sino más bien de desconocimiento de las posibles ventajas de formular una demanda. Esta actitud está relacionada con la falta de políticas concernidas con el acceso a la justicia.

El reconocimiento de la importancia de que existan estas instituciones se observa también en los resultados recogidos en 1998, que guardan una distribución similar a la captada en 2003, así, en esa época 53% expresó que *vale la pena acudir a los tribunales*, 10% *dijo que vale la pena en parte*, un 34% opinó que *no vale la pena* y 3% no supo.

Al respecto, es necesario señalar la existencia de un cambio muy importante en la distribución de la opinión entre los diversos grupos sociales en relación con la pregunta anterior: en esta

<sup>33</sup> Véase Flores, J., *Encuesta nacional sobre la no reelección e impartición de justicia*, México, UNAM, mayo de 1998.

ocasión prefieren hacer uso de los tribunales los grupos más acomodados de la sociedad, mientras que los sectores más desprotegidos recurren a prácticas tradicionales, lo que no sólo es consecuencia de una mentalidad más o menos moderna, sino reflejo directo de los costos que implican las diversas alternativas.

A pesar de los esfuerzos y reformas que se han hecho por modernizar a los órganos encargados de administrar justicia, las respuestas dejan claro que este tipo de transformaciones no han sido suficientes, y que los efectos de las mismas tardan en impactar a la población. Asimismo, mientras que los órganos encargados de procurar justicia o los órganos jurisdiccionales que forman parte de los poderes ejecutivos no sigan una línea de reforma o modernización de la misma manera en que lo han hecho los poderes judiciales del país,<sup>34</sup> la sociedad no es capaz de diferenciar lo que le corresponde a un órgano y lo que formalmente le corresponde a otro. La situación de los tribunales laborales o “juntas de conciliación y arbitraje”, por citar un ejemplo, revela problemas de actualización legislativa no llevada a cabo, de instituciones que no han modernizado sus esquemas de organización y funcionamiento, falta de profesionalización, etcétera.

## 2. Los jueces

Uno de los rasgos centrales para el funcionamiento adecuado de todo Poder Judicial, es la autonomía de las presiones que puedan ejercer intereses políticos, económicos y sociales y, por lo tanto, ajustar sus fallos lo mejor posible a la “verdad” del caso con relación a las normas y los procedimientos jurídicos establecidos. Sin embargo, más de la mitad de los entrevistados (53.8%) piensa que los jueces *no son independientes para tomar sus decisiones*: 39.8% considera que son “poco independientes” y 14% opina que son “nada independientes”. En contraste, 21.5% considera que son *bastante independientes* y 9.1% no supo responder a la pregunta. Además, 0.3% ofreció otra respuesta y 0.4% no contestó.

Estos porcentajes no muestran tendencias claras de variación en función de las edad, la educación y el ingreso de las familias, e incluso la consideración de falta de autonomía es mayor entre las personas que cuentan con educación universitaria y más (76.4%). También debe señalarse que ante preguntas sobre estos tópicos comienza a aumentar los porcentajes de quienes dicen “*no saber*”, siendo estos porcentajes más elevados en los grupos con menor educación. (véase la tabla 114).

Estos resultados confirman la necesidad de profundizar aún más en la reforma judicial del país, especialmente en lo relativo a la autonomía de los juzgadores y la independencia de las instituciones jurisdiccionales, es decir, en lo que se conoce como independencia judicial externa e interna. Los cambios hasta ahora llevados a cabo en el Poder Judicial federal y en algunas de las judicaturas locales, hablan de avances muy importantes en lo que respecta a la independencia de las instituciones respecto a la intromisión o preponderancia de otros poderes públicos, especialmente los ejecutivos, federal o locales, pero las claras ausencias de garantías para que la independencia interna, la de los juzgadores con respecto a otros actores, especialmente sus propias cadenas jerárquicas, al interior de las judicaturas, dejen de ser un obstáculo para una mejor administración de justicia.

<sup>34</sup> Véase el trabajo de Concha, Hugo A. y Caballero, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, UNAM, 2001.

### 3. La Suprema Corte de Justicia

El cambio en el papel asumido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se ha manifestado en la percepción de una mayor independencia con respecto a los otros dos poderes de la Unión y en su mayor presencia como actor relevante en el escenario político nacional, han sido valorados positivamente por la población. No obstante esto, se advierten dudas muy pronunciadas con relación a la defensa de los derechos de las personas ante los abusos de la autoridad.

El conocimiento ciudadano acerca del Poder Judicial es menor en comparación con los restantes poderes de la República, sin embargo parece existir una aceptable imagen de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como instancia para dirimir posibles conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso, y por lo tanto, como contrapeso real a ambos.

Así, el 58.4% de los entrevistados *ve como algo bueno o muy bueno que la Suprema Corte de Justicia intervenga en los conflictos entre el presidente y el Congreso*, mientras que 11.2% lo valora como *malo o muy malo*. En la opinión del 19.5% de los entrevistados este hecho *no es ni bueno, ni malo*. Nuevamente fue elevado el porcentaje de entrevistados que dijeron *no saber* sobre el tema (10.0%), mientras que 0.5% ofreció otra respuesta y 0.3% no contestó (véase la tabla 119).

¿Cuán justas o injustas les parecen a los entrevistados las sentencias de la Suprema Corte de Justicia? La mitad de los encuestados (50%) declaró que las considera *justas o muy justas*, 10.4% consideró que *depende de los casos*, mientras que 29.7% las evaluó como *injustas o muy injustas*. El porcentaje de entrevistados que dijo no saber fue de 9.4%, mientras que 0.2% mencionó otra respuesta y 0.4% no contestó.

Los porcentajes de entrevistados que dicen *no saber* es superior para los niveles educativos más bajos (16% para los que tienen primaria completa con relación a 2.1% de los que tienen nivel universitario o más). En definitiva, si bien no existen tendencias claras en función de las variables socioeconómicas a estas preguntas, se presenta una evaluación mayoritaria positiva a este papel de la Suprema Corte, aunque no se maneje un conocimiento especializado sobre el funcionamiento de este tipo de instituciones entre la población (véase la tabla 120).

No obstante estos resultados, es importante compararlos con la sección dedicada a la protección de derechos y específicamente con la sección referente al juicio de amparo (*supra*), ya que la Suprema Corte de Justicia sigue siendo la institución que incide en la forma en que los juicios de amparo son resueltos, al menos si no directamente sí como la cabeza del Poder Judicial federal y la principal creadora de jurisprudencia. En este sentido sigue siendo importante observar, el grado en que la ciudadanía percibe que la tutela jurisdiccional de los derechos funciona de manera adecuada.

### 4. Abuso de autoridad y eficacia ciudadana

Otros estudios ya han mostrado cómo la impunidad y el abuso de la autoridad están percibidas entre las peores cosas que le pueden suceder a una persona, antecedida solamente por el rechazo de la familia,<sup>35</sup> la impunidad y el abuso se colocan incluso, por sobre la pobreza o la ignorancia. Ello demuestra cómo la impartición de justicia es una necesidad altamente sentida en la sociedad.

Los resultados de esta Encuesta nacional sobre la Constitución, señalan que la posibilidad de abuso por parte de las autoridades hacia el conjunto de la sociedad es vista como un peligro real para la mayor parte de los entrevistados: 78.5% respondió que la gente está *insuficientemente*

<sup>35</sup> Véase *Los mexicanos de los noventa*, cit., nota 31.

*protegida ante el abuso de autoridad*, afirmando lo contrario solamente un 14%. Los demás porcentajes se distribuyen en las siguientes categorías: 5.8% no sabe, 1.7% mencionó otra opción y 0.1% no contestó.

A este respecto, existe una conciencia crítica de la vulnerabilidad social ante las autoridades, que va más allá del propio grupo social de pertenencia. Si bien, las personas con mayores recursos educativos y económicos están en mejores condiciones para poder manejarse o defenderse ante estos eventos, es entre ellos donde la evaluación sobre la indefensión social es más elevada. Lo anterior se manifiesta al considerar los estratos socioeconómicos, así mientras que el 75.2% de los entrevistados de nivel económico “muy bajo” opinó que la *gente está insuficientemente protegida ante el abuso de autoridad*, 92.4% de los entrevistados del nivel económico “alto” sostienen la misma opinión (véase la tabla 52).

Un poco más optimistas son las opiniones acerca de la posibilidad de demandar al gobierno en caso de que éste le cause algún daño: 42% de los entrevistados *consideran que esta acción sí es posible*. En contraste, el 40.4% piensa que “*no se puede*”. Por otro lado, 11.7% expresa que “*se puede en parte*”, 4% no sabe, 1.7% respondió que “*depende*” y 0.2% no contestó.

Aunque los porcentajes varían de forma errática al aumentar el nivel educativo de los entrevistados, la diferencia clara se establece entre quienes tienen estudios universitarios y más: 71% considera que es posible demandar al gobierno, contra un 20.9% que opina lo contrario. Las tendencias se presentan con mayor claridad al cruzar la pregunta por el nivel socioeconómico, en este caso el porcentaje de entrevistados que considera la demanda como una acción viable aumenta paulatinamente de 38.6% para el caso del nivel “muy bajo” a 57.4% en el nivel “alto”. Por su parte, el grupo más joven muestra una menor inclinación a considerar que demandar al gobierno es un emprendimiento factible: 30.4% de los entrevistados de 15 a 19 años considera que “*sí se puede*”, contra 51.2% de los entrevistados entre 30 a 39 años que opina de la misma manera (véase la tabla 97).

Ahora bien, si se pregunta directamente acerca de *las posibilidades que tiene una persona de ganar una demanda al gobierno*, la gran mayoría no abriga grandes expectativas: 59.3% de los entrevistados señala que existen pocas posibilidades de ganar, a lo cual debe agregarse el 26.7% que respondió “*ninguna*”. Sólo 8.4% considera que hay muchas posibilidades, mientras que 4.4% no supo contestar, 0.7% ofreció otra respuesta, y 0.5% no contestó. Lo anterior parece indicar que la población percibe al gobierno como un actor que tiene los mejores recursos y/o posibilidades de influir en los fallos judiciales y así generar fuertes asimetrías en la imparcialidad con que debería funcionar la justicia (véase la tabla 98).

## 5. *El amparo*

¿Con qué recursos cuentan los ciudadanos para protegerse del abuso de la autoridad? y ¿qué conocimiento existe sobre dichos recursos? Uno de los caminos que se utilizó para dar cuenta del conocimiento que tienen los entrevistados sobre las posibilidades de proteger sus derechos ciudadanos fue indagar sobre el *amparo*. Se diseñaron varias preguntas para captar el nivel de información que se posee sobre esta figura legal, así como las opiniones que la población tiene sobre ella.

En primera instancia, la mayoría de las personas *dice conocer la existencia del amparo* (63.6%), aunque un 31.6% señala *no conocerlo* (2.8% afirmó que lo conoce “más o menos”; 1.3% declaró no saber y el 0.7% no contestó a la pregunta). En este primer nivel de conocimiento básico algunas variables son significativas. El grupo más joven, de 15 a 19 años, es el que declara tener un menor conocimiento del mismo (56.9% sí dice saber qué es), la tendencia aumenta hasta llegar al grupo de 30 a 39 años (69.4%), pero vuelve a descender levemente para

los grupos de mayor edad. Con relación al nivel educativo las variaciones son más marcadas: sólo dice saber qué es el amparo el 30% de los entrevistados sin ninguna educación, los niveles de conocimiento aumentan progresivamente hasta llegar al 95.5% para los entrevistados de educación universitaria y más. Una tendencia similar puede observarse a partir de los grupos socioeconómicos: 53.1% de los entrevistados del grupo de nivel económico “muy bajo” dice conocerlo contra 93.9% entre quienes se colocan en el nivel “alto”. Por otro lado, si consideramos la simpatía partidaria el nivel de conocimiento primario más elevado lo encontramos con los simpatizantes del PAN (68.9%), mientras que el menor porcentaje de conocimiento corresponde a los simpatizantes del PRD (47.1%). Detrás del resultado anterior, parecen encontrarse las características socioeconómicas de la base social de simpatizantes de cada uno de los partidos (véase la tabla 94).

Si se toma en consideración solamente al 63.6% de los entrevistados que declararon conocer esta figura legal, un 56.6% de los mismos opinó que el amparo *es una forma de protección y apoyo*, contra 38.7% que, bajo una interpretación más asociada a poder evitar castigos, consideró que es “*una forma de no ir a la cárcel*”.<sup>36</sup> Para los grupos de entrevistados de menor educación la división entre estas dos definiciones es más o menos igualitaria, pero al aumentar el nivel educativo la consideración del amparo como una “*forma de protección y apoyo*” también aumenta (80.1% de los entrevistados con universidad y más, que dijeron saber que es el amparo, *consideraron que es una forma de protección y apoyo* contra sólo un 15.1% que opinó que *es una forma de no ir a la cárcel*) (véase la tabla 95). Sin embargo, la concepción más difundida del amparo como “*forma de no ir a la cárcel*” entre quienes cuentan con menores niveles de educación e ingresos revela, por un lado, la influencia que en esta noción popular pueden tener los medios de comunicación, los cuales presentan frecuentemente casos de presuntos delincuentes que lograron evitar la detención y la cárcel porque estaban “*amparados*” (técticamente, gozaban sólo de una suspensión); por el otro, siendo que la justicia penal es, por desgracia, la justicia más próxima a los estratos socioeconómicos bajos, resulta comprensible que este sentido del amparo sea el más rápidamente identificado.

Después de explicar en el cuestionario que “el amparo es un medio legal que sirve para defender los derechos de las personas frente al gobierno”, se indagó sobre la utilidad del amparo. La mayor parte de los entrevistados consideró que *sirve mucho* para defender los derechos de las personas (49.9%), mientras que para 39.0% de los encuestados *sirve poco*. Sólo el 4.6% de los casos cree que *no sirve para nada*. Asimismo, 5.6% declaró no saber, y 0.9% ofreció otra opción de respuesta (véase la tabla 96).

En conclusión, puede señalarse que el amparo es una figura legal conocida y valorada positivamente por la población, que es considerada de utilidad para la protección del ciudadano. Destaca el sentimiento de indefensión de la población frente a las autoridades en general y en particular ante aquellas que imparten y procuran la justicia en el país, a este sentimiento se agrega entre los sectores más desfavorecidos el desconocimiento de los instrumentos legales para su protección.

<sup>36</sup> Como se ha visto en otras preguntas, en la encuesta se optó por utilizar la voz coloquial “cárcel” para permitir que las personas tuvieran una idea más clara de la pregunta. Es también la expresión que utilizó la mayor parte de las personas; las expresiones “procesar”, “someter a juicio”, “orden de aprehensión”, en muchos casos hubieran requerido de explicaciones que resultaban inadecuadas en el momento de levantar la encuesta.