

EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS: ENTIDAD PARA LA VIDA PÚBLICA DE MÉXICO

Hugo Alejandro CONCHA CANTÚ

SUMARIO: I. *Introducción: vocación pública y el Instituto de Investigaciones Jurídicas*. II. *La vida pública universitaria*. III. *De la UNAM al servicio público: el Departamento del Distrito Federal*. IV. *La Secretaría Académica del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. V. *El Instituto y su presencia en el Instituto Federal Electoral y en el sector de la justicia en México: Setec y PGR*.

I. INTRODUCCIÓN: VOCACIÓN PÚBLICA Y EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Como se ha documentado extensamente, nuestro Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) nació en 1940, como una extensión de la Escuela Nacional de Jurisprudencia de la UNAM y con el nombre de Instituto Mexicano de Derecho Comparado.¹ Su nacimiento se dio en un momento en que nuestro país requería de una institución que cumpliera un doble papel: por una parte, que estudiara y explicara, de manera permanente y sistemática, el orden jurídico que iniciaba su desarrollo en el nuevo Estado mexicano, el cual consolidaba así su gobernabilidad a partir de un régimen presidencial fundamentado en la Constitución de 1917. Se trataba de un ejercicio de legitimación epistemológica necesario para racionalizar el nuevo sistema político.

¹ Numerosos trabajos dan cuenta de la historia del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Véase Halliday, T. C., *Beyond Monopoly: Lawyers, State Crises, and Professional Empowerment*, Chicago, The University of Chicago Press, 1987; Cruz Barney, Óscar et al. (coords.), *Los abogados y la formación del Estado mexicano*, México, Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Investigaciones Históricas, 2013, y Bernal, Beatriz et al., *Testimonios y remembranzas acerca del Instituto de Investigaciones Jurídicas. 75 aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

En segundo lugar, el IJJ nació como un espacio académico e intelectual que pudiera aportar ideas, proyectos y opiniones para el mejoramiento del mismo orden jurídico. En este sentido, el Instituto surgió para responder a una necesidad pública.

Desde su fundación, pero sobretudo en las décadas siguientes, el Instituto se abocó al estudio de la problemática jurídica nacional. Este elemento por sí sólo y de manera principal, lo ha ubicado en una situación de proximidad con el quehacer público a través de sus diferentes políticas, encuadradas y fundamentadas en diversos instrumentos normativos. Pero, además, las vinculaciones a nivel personal de sus directivos y de su cuerpo académico ha incrementado esta cercanía. Desde que adquirió su autonomía funcional de la Escuela de Jurisprudencia —hoy Facultad de Derecho— y, posteriormente, su nombre actual en 1967, el Instituto ha desarrollado una doble vida; como una dependencia académica de la Universidad Nacional y como un centro de análisis y consultoría especializada que goza de personal especializado reconocido.

Durante las profundas y amplias transformaciones que el país ha vivido desde la década de los ochenta, a la cual varios autores hemos llamado “transición jurídica”,² los niveles de exigencia profesional para los operadores del derecho han aumentado de manera tal que un Instituto que ayuda a su disseminación y articulación pedagógica y profesional es de gran relevancia. Si bien en la actualidad este papel lo comparte con algunos centros y escuelas de derecho, el Instituto de Investigaciones Jurídicas sigue manteniendo esta posición referencial.

En términos generales, la educación jurídica en México se ha limitado a reproducir conocimiento ya creado y modelos altamente formales que no corresponden a las nuevas exigencias económicas y sociales.³ En ese contexto, el Instituto se destacó como un espacio que crea y propone nuevas normas, esquemas, modelos, ideas y opiniones, no siempre de la misma manera ni con la misma intensidad, pero ha mantenido esa posición de discusión y creación propositiva. Difícilmente, cualquiera de sus miembros puede mantenerse alejado de este papel en la vida pública del país. De diversas

² Particularmente, véase González, María del Refugio y López Ayllón, Sergio, *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, 2000; Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio, *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002, y Cruz Barney, Óscar *et al.* (coords.), *op. cit.*

³ Fix-Fierro, Héctor, “Los juristas académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la construcción jurídica de las nuevas instituciones democráticas”, en Cruz Barney, Óscar *et al.* (coords.), *op. cit.*

maneras e intensidades, el Instituto tiene una gran presencia y es un referente en la vida jurídica pública del país.

II. LA VIDA PÚBLICA UNIVERSITARIA

En el otoño de 1983 tuve la fortuna de ingresar a la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. De manera inmediata, en mi primera clase y con mi primer profesor universitario, supe de la existencia del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de su papel distinto al de la propia Facultad. Mi profesor, el doctor Rolando Tamayo y Salmorán, impartió la materia Introducción al estudio del derecho y nos mostró el fascinante y cautivador universo de la ciencia jurídica. En ese fascinante mundo de ideas, conceptos y explicaciones de la vida social, nos enterábamos, simultáneamente, del papel que jugaba el Instituto de Investigaciones Jurídicas en la Universidad.

Muy pronto, con el transcurrir de los años de estudiante, la presencia del Instituto fue clara y determinante; sólo entre los mejores profesores y textos se encontraba siempre el Instituto y sus investigadores, sino que éste estaba siempre presente en múltiples actividades académicas que, aprovechándolas, eran una auténtico desafío para cualquier estudiante. Además de su papel contundente por su influencia académica e intelectual, su exdirector, el doctor Jorge Carpizo, era nombrado el nuevo rector de la Universidad Nacional Autónoma de México para el periodo del 1 de enero de 1985 al 1 de enero de 1989.

Durante el cuarto semestre, mi profesor de Derecho constitucional, Jorge Madrazo Cuéllar, quien era precisamente el director del Instituto en ese entonces, invitó a los alumnos que destacábamos en su clase a ingresar el Instituto como becarios. No podía escapar de mi atracción por el quehacer público, puesto que el curso más importante de la rama pública, el de Derecho constitucional no sólo me apasionaba, sino que se convertía en el camino para entrar al mismo Instituto.

Mi llegada fue intensa; a los pocos meses el secretario académico, José de Jesús Orozco, me invitó a colaborar con él como su asistente, y en ese papel y como estudiante, viví de cerca una nueva conmoción en la Universidad. El rector Jorge Carpizo intentaba una reforma de fondo en la Universidad por medio de un documento de diagnóstico de la institución conocido como “Fortalezas y debilidades de la Universidad Nacional Autónoma de

México”.⁴ Una vez más, la Universidad encabezaba un importante movimiento social que impactaba a la sociedad, mucho más allá de los límites que podría significar la educación superior.

Aunque los esfuerzos del rector Carpizo por modernizar a la universidad se enfrentaron a una huelga estudiantil que frenaron la reforma en ese momento y acabaron con cualquier intento de reelección del rector, mi limitada, pero muy entusiasta participación, me dejó clara mi vocación por servir a la Universidad y a mi país; el Instituto se erigía como el canal adecuado para poder hacerlo de la mejor manera posible, no sólo porque los cambios me llevaron a participar en el subsistema jurídico de la Universidad como joven funcionario bajo la dirección de gente talentosa y disciplinada como Manuel Barquín y José de Jesús Orozco Henríquez —investigadores que en ese entonces fueron nombrados, respectivamente, abogado general y director general de Legislación Universitaria de la UNAM—, sino porque a partir de ahí me parecía clara la idea de que sólo podría llegar a ser un buen académico si reunía experiencia profesional activa pública, mientras que para ser un buen servidor público necesitaba adquirir los conocimientos académicos necesarios. Mi futuro lo entendía inserto en una especie de círculo virtuoso antiweberiano.⁵

El sector administrativo de la Universidad es muy importante y, sin embargo, es poco regulado y conocido. De él depende el buen funcionamiento de todos los servicios y apoyos necesarios para que la universidad pueda llevar a cabo sus numerosas actividades académicas, deportivas y de difusión cultural. De manera específica, el subsistema jurídico se encarga de todas las relaciones jurídicas de los actores universitarios, de las relaciones laborales, de los diferentes procedimientos de registro y protección de derechos, de trámites legales y de procedimientos judiciales. Tuve la oportunidad de asistir personalmente al director general de Legislación Universitaria y al de Asuntos Jurídicos de la Universidad, auténticos espacios al servicio de la universidad pública por excelencia.

⁴ Véase Carpizo, Jorge, “Fortaleza y debilidad de la Universidad Nacional Autónoma de México”, en Del Río Grimm, Martha *et al.* (comps.), *Hacia el Congreso Universitario*, México, UNAM, 1988, pp. 27-54.

⁵ Hablo del círculo antiweberiano, ya que el célebre autor, en su famosa obra *El político y el científico*, desarrolla dos ensayos sobre la política y la ciencia como vocaciones que se contraponen en lo que buscan (contenido) y en la forma (método) que utilizan para llegar a sus objetivos. Véase Gerth, H. H. y Wright Mills, C., *From Max Weber: Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press, 1970.

III. DE LA UNAM AL SERVICIO PÚBLICO: EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL

Cuando finalicé mis estudios de licenciatura en 1989, y aún trabajaba en el subsistema jurídico, fui aceptado para realizar estudios de maestría en economía y política internacional en una prestigiosa universidad estadounidense. El Instituto me apoyó para obtener la beca correspondiente.

Al terminar los dos años de estudios en Boloña y Washington D. C., fui invitado a trabajar como asesor de Diego Valadés en el entonces Departamento del Distrito Federal. El doctor Valadés representaba un perfil profesional ejemplar. No sólo era un brillante y muy productivo constitucionalista, sino que además se había distinguido en su paso por distintas responsabilidades públicas. En ese entonces fungía como secretario general de Coordinación Metropolitana, uno de los cargos que dependían directamente del jefe del Departamento del Distrito Federal. Para mí fue un momento muy especial; mi primera experiencia de trabajo en el sector público fuera del universitario, con uno de los investigadores que más admiraba, un sueño que por muchos años había anhelado y esperado.

Al poco tiempo, el jefe del Departamento del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, me invitó a ser su secretario de audiencias y, dos meses después, su secretario de agenda. Se trataba de dos puestos auxiliares de enorme demanda e intensidad en el trabajo del propio jefe del Gobierno del Distrito Federal. El primero de ellos me enseñó la importancia de tratar directamente a la gente que requiere la atención de la autoridad para atender alguna necesidad o problema. En este ámbito, la comunicación debe de ser totalmente franca y sin simulaciones. En el segundo de estos puestos conocí a fondo la organización y normas de la administración pública local, pero también los intrincados laberintos del poder en México y sus reglas no escritas. Entendí también la importancia de las relaciones personales en la política mexicana como sustituto de los enormes vacíos democráticos del país.

Debo relatar que se trató de un momento apasionante, no sólo por el dinamismo de ese trabajo y el conocimiento a fondo de la ciudad de México al lado de una autoridad tan importante, sino porque Manuel Camacho era un potencial candidato a la Presidencia de la República. Junto a él y su equipo me tocó vivir largos días de tensión y angustia para que los ojos del presidente se fijaran en él y su trabajo. No había espacio para el descanso, el error o el descuido, como tampoco para la democracia; sólo la decisión del presidente era el factor decisorio de la sucesión, como es bien cono-

cido. En diciembre de 1993 el presidente Salinas de Gortari decidió que Luis Donald Colosio lo sucedería y fue nombrado el candidato del Partido Revolucionario Institucional.

Entre los bruscos movimientos que se generaron por el destape del candidato, la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio (TLC) y el levantamiento indígena en Chiapas en enero de 1994,⁶ tuve la oportunidad de trabajar nuevamente como asesor de Diego Valadés, recién nombrado procurador general de la República. El país se asomaba ya a un abismo sin fondo en los problemas relacionados con la seguridad y el narcotráfico. Conforme el abogado de la nación desarrollaba una estrategia para enfrentar los múltiples retos, yo lo auxiliaba preparándole documentos y aportando ideas para su toma de decisiones. Desde ahí tuve la dramática experiencia de vivir el asesinato del candidato Colosio y las horas difíciles que vivió el procurador.

En ese difícil año de 1994, trabajé unos meses en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como subdirector para América del Norte, gracias a los conocimientos adquiridos en mis estudios de maestría, pero también ese año, el entonces director del Instituto, José Luis Soberanes, me invitó a ingresar como investigador en el área de derecho constitucional, un reconocimiento que nunca seré capaz de agradecer de manera suficiente.

IV. LA SECRETARÍA ACADÉMICA DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

En 1996 fui distinguido con dos prestigiosas becas para continuar mis estudios de doctorado en los Estados Unidos: la beca Fulbright-García Robles y la beca Ford MacArthur. De esta manera realicé mis estudios de doctorado en ciencia política en la Universidad de Washington.

A mi regreso me reincorporé a mis labores académicas como investigador y profesor. A partir de mis estudios incursioné en áreas relacionadas con la democracia y con la justicia bajo la perspectiva socio-jurídica o funcional. El director Diego Valadés me invitó a fundar el área de investigación empírica del Instituto.

En el año 2002 me distinguió con el nombramiento de secretario académico. Desde esa silla pude volver a entrar en contacto con la Universidad y coadyuvar con el director a establecer y canalizar un enorme conjunto

⁶ Fix-Fierro, Héctor, “Los juristas académicos del Instituto...”, *cit.*, p. 851.

de relaciones institucionales, refrendando el carácter activo del Instituto no sólo en la academia jurídica, sino con otros sectores de la sociedad, particularmente, con el sector público. Me tocó coordinar grupos de colegas para asesorar a tribunales de justicia de las entidades federativas y crear cursos de capacitación o programas especializados, coordiné a organizaciones internacionales que requerían insumos sobre la realidad del país en distintos temas y formé parte del grupo que inició las discusiones de la reforma penal en la Presidencia de la República y del grupo que propondría al gobierno las nuevas leyes de transparencia y la creación del Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

Nuevamente, constaté una de las fortalezas de nuestro Instituto: la capacidad para imaginar y proponer ideas nuevas en todos sus ámbitos de actuación, gracias a la riqueza y potencial de su cuerpo de investigadores, aunado a la posición única de la institución.

V. EL INSTITUTO Y SU PRESENCIA EN EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y EN EL SECTOR DE LA JUSTICIA EN MÉXICO: SETEC Y PGR

El trabajo que realicé solo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, o bien como su secretario académico, sin duda me posicionó para recibir invitaciones profesionales en las áreas de mi interés. De 2005 a 2010 ocupé diversas posiciones ejecutivas en el Instituto Federal Electoral y, posteriormente, fui coordinador de asesores del titular gubernamental encargado de la implementación del nuevo sistema de justicia penal y del procurador general de la República.

Al hacer estas reflexiones me doy cuenta de que el mundo de estas importantísimas instituciones ha estado constantemente impregnado *del olor* a Jurídicas. Muchos de sus miembros y principales funcionarios han sido o son investigadores del Instituto. Muchas de sus actividades y programas han sido realizados con el trabajo conjunto que se ha elaborado con el Instituto. Y se trata tan sólo de los ejemplos de los que yo puedo testificar, pero que de ninguna manera son exhaustivos.

En lo personal, no podría haber cumplido con la muy amplia gama de responsabilidades que me ha tocado enfrentar en el sector público universitario, local y federal, sin los conocimientos, habilidades y relaciones que me otorgó nuestro Instituto.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas ha transitado por diversas etapas y estilos de dirección, y ha enfrentado retos de muy diversa naturaleza. Es posible afirmar que, con el paso del tiempo, el Instituto no sólo se ha

fortalecido como un espacio único de producción y deliberación pública especializada, sino que ha consolidado su papel referencial y crítico del acontecer jurídico de nuestro país.

Siendo éstas reflexiones testimoniales, quiero agregar que, de la misma forma en que me resulta muy difícil imaginar mi vida intelectual y profesional sin pensar en el Instituto, su personal académico y administrativo, y sus eventos y actividades académicas, no puedo pensar en el México del siglo XXI sin el Instituto de Investigaciones Jurídicas, sus discusiones, su producción editorial o sus propuestas e iniciativas.

No obstante, esta inigualable institución debe de participar en la actualidad, como lo hace ya bajo la dirección de Pedro Salazar, en espacios que van más allá de asuntos jurídicos en sentido estricto, para incidir y coadyuvar en encontrar soluciones a los problemas más agudos y de compleja naturaleza, como siguen siendo la inseguridad, la corrupción, la discriminación, la pobreza y la desigualdad social. Estoy convencido que ese es su porvenir.