

## EL SISTEMA DE JUSTICIA EN MÉXICO: LA TENTACIÓN DE UNA REFORMA EQUIVOCADA

### *THE JUSTICE SYSTEM IN MEXICO: THE TEMPTATION OF A MISTAKEN REFORM*

CARLOS PATIÑO GUTIÉRREZ<sup>1</sup>

---

**RESUMEN:** En México, durante los últimos meses, se ha discutido intensamente la posibilidad de emprender una reforma a nuestro sistema de justicia, el cual se encuentra profundamente anquilosado. Existe la tentación de concebir soluciones desde una óptica que reduce el problema a un asunto de reformar normas, endurecer reglas, incrementar sanciones, mantener políticas reactivas o reducirlas al ámbito penal. El artículo plantea –a partir de una revisión de distintas aproximaciones teóricas– que los esfuerzos deben orientarse a cambios en los procesos, en las personas y en las prácticas detrás del sistema de justicia. Para ello, se ofrece un panorama de dicho sistema a partir de estudios empíricos especializados en la materia.

**PALABRAS CLAVE:** *Neoinstitucionalismo, procuración de justicia, populismo punitivo.*

**ABSTRACT:** In Mexico, in recent months, the possibility of undertaking a reform of the justice system, which is very dysfunctional, has been intensely discussed. There is a temptation to devise solutions from a perspective that reduces the problem to a matter of reforming norms, hardening rules, in-

---

<sup>1</sup> Doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa, campus Mazatlán. Autor del libro: *La validez del derecho en la escolástica (Desobediencia, iusnaturalismo y libre albedrío en Francisco Suárez)*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2017. Contacto: <carlospagu@hotmail.com>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-5542-743X>>.

Fecha de recepción: 27 de febrero de 2020; fecha de aprobación: 15 de mayo de 2020.

creasing sanctions, maintaining reactive policies or reducing them to the criminal sphere. This article states –through a review of different theoretical approaches– that efforts should be directed to change the processes, people and practices behind the justice system. For this, an overview of this system is offered from empirical studies specialized in the field.

**KEYWORDS:** *Neo-institutionalism, law enforcement, punitive populism.*

**SUMARIO:** I. Introducción; II. Amplitud y complejidad del sistema de justicia; III. La desconfianza en el sistema de justicia; IV. Hartazgo, mano dura y populismo punitivo; V. Las posibles reformas en contexto; VI. Normativismo y teorías alternativas; VII. Conclusiones; VIII. Fuentes de consulta.

---

## I. INTRODUCCIÓN

Los problemas de nuestro sistema de justicia son graves y, ante ellos, existe una tentación de enfrentarlos mediante la simple reforma de leyes. Ello deriva de una comprensión parcial y reduccionista de tal desafío. El sistema de justicia es complejo y está compuesto por eslabones muy variados: desde la procuración de justicia, pasando por la impartición de justicia, hasta los sistemas penitenciarios, y se vincula con la política criminal y las estrategias de seguridad; por otro lado, se encuentra tanto la justicia constitucional como la justicia cotidiana; y esta última comprende ámbitos del derecho distintos al penal.

Encarar los problemas del sistema de justicia, puede suponer cinco riesgos: 1) reformar lo que no requiere reforma y, a su vez, dejar intocado lo que sí debería cambiar; 2) reformar sin considerar que, en algunos casos, es necesario realizar ajustes a procesos completos del sistema de justicia; 3) creer que el sistema de justicia se limita a la justicia penal; 4) pretender resolver el problema con mano dura; 5) creer que las reformas legales bastarán para enfrentar dichos problemas.

En virtud de lo anterior, este artículo busca mostrar que el deba-

te actual, particularmente entre políticos y autoridades, a propósito del sistema de justicia, está marcado por la incompreensión y el reduccionismo. Por ello, se proponen una serie de datos que permita apreciar la dimensión del problema y los aspectos en los que más deberían centrarse los esfuerzos. En este sentido, se ofrece un panorama del sistema de justicia a partir de estudios empíricos especializados en la materia. Por otro lado, se critica una concepción que podría denominarse como normativista y, en cambio, se plantea —a partir de una revisión de distintas aproximaciones teóricas— que los esfuerzos deben orientarse a cambios en los procesos, en las personas y en las prácticas detrás del sistema de justicia.

## II. AMPLITUD Y COMPLEJIDAD DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Los problemas del sistema de justicia son enormes. Tan solo en el ámbito del derecho penal, uno de los asuntos más preocupantes, en México, es el de la inmensa impunidad.<sup>2</sup> De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en nuestro país, se cometieron 33 millones de delitos durante el 2018. Afectó al 33.9 por ciento de los hogares mexicanos. En estados como Chiapas o Yucatán la tasa delictiva, en 2018, fue respectivamente de 16 mil y 18.6 mil víctimas por cada 100 mil habitantes; mientras que la Ciudad de México alcanzó a 42.6 mil víctimas por cada 100 mil habitantes. Además, debe considerarse que los 33.9 millones de delitos constituyen ya la cifra negra: en ese mismo año únicamente se denunció el 10.6 por ciento de los delitos, y de estos, solo en el 63.9 por ciento de los casos se

---

<sup>2</sup> La impunidad puede entenderse como la ausencia de consecuencias jurídicas ante una conducta ilícita. Véase Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *Índice Global de Impunidad (IGI 2015)*, México, Universidad de las Américas de Puebla, abril de 2015, p. 15.

inició una carpeta de investigación.<sup>3</sup> Es decir que, de los 33.9 millones de delitos, solo en el 6.8 por ciento de los casos se inició una investigación. Y de dichas carpetas de investigación, en la mitad de las ocasiones no se llegó a nada.

Los datos son, por lo tanto, abrumadores: la cifra de la impunidad es cercana al 94 por ciento. Este es, por sí solo, uno de los problemas centrales del sistema de justicia. En México, cada uno hace pues lo que quiere impunemente. No obstante, de acuerdo con el Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías 2019, elaborado por Impunidad Cero, sí pueden observarse diferencias y mejores prácticas.<sup>4</sup> El ranking de fiscalías que se propone en este estudio, de conformidad con la metodología que en el mismo se establece, coloca en primer lugar a Chihuahua, seguido de Yucatán y Querétaro. En cuanto a los homicidios dolosos, Yucatán tiene un índice de impunidad igual a cero, seguido de Querétaro, con un índice del 48.8 por ciento; en cambio, el peor caso es el de Oaxaca con una impunidad del 99.4 por ciento. Los datos son, en general, desalentadores: mientras que Baja California es el estado con mayor probabilidad de esclarecer un delito (3.4 por ciento), lo cual es muy bajo, Guerrero es el estado con menor probabilidad (0.2 por ciento). En cuanto a los ministerios públicos por cada 100 mil habitantes, Chihuahua tiene 25.1, cuando la media nacional es de 8.4 y, el peor caso, con 2.8, es Puebla. La Ciudad de México, Chihuahua y Nuevo León son las entidades con mayor inversión presupuestal per cápita; mientras que las entidades con menor presupuesto son Oaxaca, Puebla y Veracruz.<sup>5</sup>

En este sentido, el mayor desafío parece hallarse específicamente en el sistema de procuración de justicia. Pues como lo ha señalado

---

<sup>3</sup> INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019*.

<sup>4</sup> Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl y Paola Guadalupe, Jiménez Rodríguez, “Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019”, *Este país*, septiembre 2019, pp. 31-48.

<sup>5</sup> *Idem*.

el ex ministro de la Suprema Corte, José Ramón Cossío Díaz, todo indica que la impartición de justicia es, en cambio, más eficaz: en un artículo de 2014, con datos de 2012, el ex ministro señalaba que, en relación con las personas que fueron puestas a disposición de un juez del fuero federal, el 87.5 por ciento fueron procesadas y de estas el 92.1 por ciento fueron sentenciadas.<sup>6</sup> Es decir, mientras que en la procuración de justicia reina un clima de impunidad, en la impartición de justicia, cuando un asunto llega a manos de un juez, este es implacable.

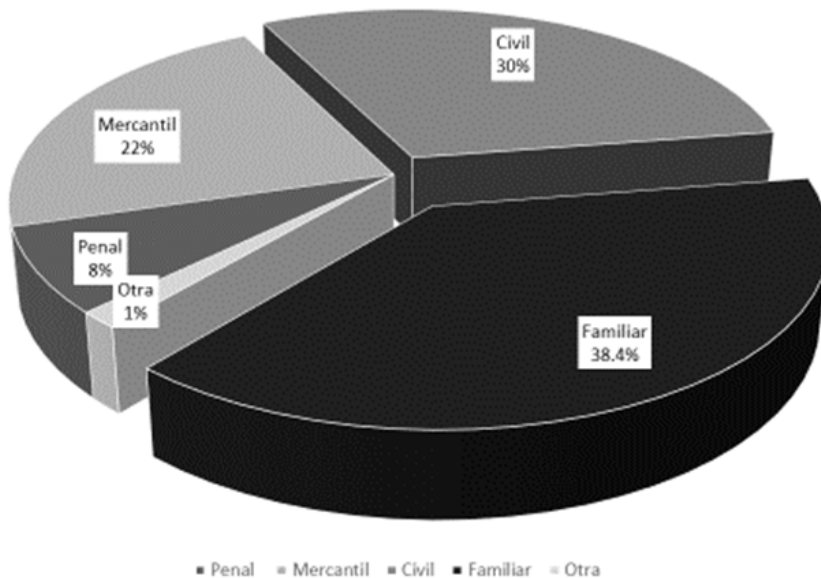
Sin embargo, esto debe matizarse, ya que podría interpretarse que la procuración es el centro del problema (que en gran medida lo es), y que la impartición de justicia funciona bien (lo cual no es cierto). En primer lugar, debemos considerar que estas cifras (“buenas”) sobre el poder judicial están orientadas al orden penal. Es decir, se está haciendo referencia al sistema de justicia penal, y no al sistema de justicia en general. El ámbito penal es, en realidad, relativamente reducido si lo comparamos con los asuntos –competencia de las entidades federativas– de otras materias. De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019 del INEGI, en los estados el total se elevó, en 2018, a 2,126,936 de asuntos, de los cuales la materia penal solamente ocupa el 7.6 por ciento, civil 29.7 por ciento, familiar 38.4 por ciento, mercantil 22.6 por ciento y otras 1.5 por ciento, exceptuándose todos los asuntos laborales y contenciosos administrativos (véase gráfica 1).<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Cossío Díaz, José Ramón, “La economía del crimen en México”, *El País*, España, 6 de noviembre de 2014, [https://elpais.com/internacional/2014/11/06/actualidad/1415306460\\_612369.html](https://elpais.com/internacional/2014/11/06/actualidad/1415306460_612369.html) (consultado el 24 de febrero de 2020).

<sup>7</sup> INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019*.

**Gráfica 1. Impartición de justicia estatal por materia 2019, número total de causas: 2,126,936**



Fuente: INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019.

En cambio, el total de causas federales, en 2018, ascendieron a 1,031,292 casos.<sup>8</sup> Ello nos muestra que los asuntos del fuero local son muy superiores al fuero federal. Visto así, un mar de problemas judiciales comienza a hacerse palpable.

De acuerdo con el *Índice Global de Impunidad 2015*, en promedio los países cuentan con diecisiete jueces por cada 100 mil habitantes, mientras que en México hay solamente cuatro jueces por cada 100 mil habitantes; en Croacia hay hasta cuarenta y cinco. Lo más interesante es que Croacia es también el país con el índice más bajo de impunidad, lo cual nos permite establecer una correlación entre la impunidad y el recurso humano disponible para combatirla.<sup>9</sup> De

<sup>8</sup> INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2019*.

<sup>9</sup> Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *op. cit.*, p. 64.

tal manera que la cantidad de ministerios públicos y jueces tiene un impacto en la carga de trabajo que, en el caso de México, rebasa las capacidades de atención y seguimiento de los casos.

Aunque los esfuerzos deben, sin duda, centrarse en la procuración de justicia, por lo que hemos visto los problemas no se limitan a ese ámbito y se extienden a otros, como la impartición de justicia. En virtud de lo anterior, un error más consistiría en no tener en mente otro de los eslabones –igualmente delicado– que conforma el sistema de justicia: los sistemas penitenciarios. De acuerdo con los *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*, elaborados por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), para 2012 en nuestro país el 53.3 por ciento de la población penitenciaria, de centros del fuero federal, se encontraba en reclusión sin sentencia (y 41 por ciento del fuero local).<sup>10</sup> El 60.2 por ciento de los sentenciados en centros federales se debía a delitos contra la salud; en el caso de las mujeres, por esos mismos delitos, alcanzaba hasta el 80 por ciento.<sup>11</sup> Si realmente queremos enfrentar exitosamente el desafío que México vive, la política penitenciaria no debe escapar a la reforma del sistema de justicia. No solo porque estaríamos dejando fuera de nuestro alcance importantes políticas públicas vinculadas al sistema de justicia, sino porque en México los centros penitenciarios son, en sí mismos, un epicentro de conflictividad social grave. De acuerdo con la recomendación general No. 30/2017 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en los centros penitenciarios de nuestro país reina el autogobierno y el cogobierno. Más aún, los señala como focos delictivos, pues una práctica muy extendida, por ejemplo, son las llamadas de extorsión desde los mismos centros penitenciarios, que constituye uno de los delitos que más afectan a la ciudadanía.

---

<sup>10</sup> CIDE, *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*, México, 2012, p. 12.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 7.

Debemos mencionar que, hasta aquí, el énfasis señalado en este artículo se relaciona sobre todo con políticas reactivas, es decir, el ataque de los problemas cuando estos ya han ocurrido. En el ámbito penal no reactivo, debe reconocerse que habría pues una discusión igualmente compleja sobre nuestro esquema seguridad pública y las estrategias de prevención del delito (imaginemos, solo como ejemplo, el caso de los feminicidios y su prevención). Por otra parte, en cuanto al resto de materias, deberíamos mencionar, aunque sea brevemente, otro aspecto no menos importante y que escapa al derecho penal y a las políticas reactivas: la justicia cotidiana.

Como lo indica el informe *Justicia Cotidiana*, del CIDE, ha sido desde los años sesenta que se han realizado en Estados Unidos y en Europa estudios empíricos sobre el funcionamiento de la justicia.<sup>12</sup> En México, un estudio pionero fue llevado a cabo, entre 1969 y 1970, por el profesor alemán Volkmar Gessner a propósito de la impartición de justicia en materia de controversias de derecho privado.<sup>13</sup> Desde entonces, Gessner señaló la existencia de “filtros” que impiden el acceso de los ciudadanos mexicanos a la justicia y concluyó que los tribunales tienen un alcance de funcionamiento muy limitado, y suelen ser efectivos sobre todo para grupos urbanos de clase media. Así, al 80 por ciento de los conflictos identificados por el estudio de Gessner se le hacía frente sin que el derecho tuviera una intervención destacable en su resolución.

El informe de *Justicia Cotidiana* del CIDE distingue seis grupos o dimensiones: 1) justicia para las familias; 2) para los trabajadores; 3) para los ciudadanos (ante las administraciones); 4) para los empresarios; 5) para las comunidades y los vecinos, y; 6) en las escuelas. Y el panorama que ofrece el informe es desalentador. Desde ciuda-

---

<sup>12</sup> CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., p. 9.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 16. Véase Gessner, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, trad. de Renate Marsiske, México, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1984.



danos que no se conciben a sí mismos como titulares de derechos, hasta ciudadanos que sí se conciben como tales, pero desconocen las vías para reivindicarlos y, además, enfrentan obstáculos que impiden su defensa.<sup>14</sup> Esta aproximación a la justicia es lo que se suele denominar como “justicia cotidiana”.<sup>15</sup>

La mejora en los servicios también es un factor para el acceso a la justicia. En nuestro caso, México ha desarrollado una diversidad de mecanismos de “justicia informal” (no judicializados). Por ejemplo, la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) es una instancia que concibe a los ciudadanos como consumidores titulares de derechos. Algo similar diríamos de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON). Por otro lado, contamos desde 2014 con una Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal, la cual tiene por finalidad propiciar la solución de conflictos sin necesidad de judicializarlos y buscando, ante todo, la reparación del daño, en consonancia con el nuevo sistema de justicia penal de 2008.

Cualquier mejora a los servicios judiciales igualmente debe comprender desde los mecanismos y órganos de supervisión de la función judicial hasta las condiciones materiales y humanas para proporcionar dichos servicios.<sup>16</sup> En general, los ciudadanos mexicanos

---

<sup>14</sup> CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., pp. 127-128.

<sup>15</sup> La justicia cotidiana se refiere al conjunto de “instituciones, procedimientos e instrumentos orientados a dar solución a los conflictos que genera la convivencia diaria en una sociedad democrática”. Este término, de acuerdo con el estudio propuesto por el CIDE, excluye a la justicia penal en la medida en que conlleva “el uso legítimo de la fuerza del Estado para sancionar conductas que alteran la vida social. El uso de esta fuerza implica lógicas, incentivos y problemas distintos a aquéllos que involucran los conflictos derivados de las relaciones cotidianas entre las personas”. *Ibidem*, pp. 14-15.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 124.

enfrentan obstáculos en el acceso a la justicia (ya sea en su calidad de particular —en sus conflictos con otros particulares—, ya sea como vecino de un barrio, empresario o gobernado ante la administración pública). Y si bien contamos cada vez más con mecanismos alternativos de solución de controversias, con instituciones que orientan o defienden al ciudadano, por ejemplo, en tanto que consumidor o contribuyente, y con tribunales que han ampliado su cobertura en el territorio nacional, la impartición de justicia sigue siendo una asignatura pendiente en México. Las personas en situación de desigualdad y de exclusión social tienen mayores dificultades para defender sus derechos y acceder a la justicia.<sup>17</sup>

### III. LA DESCONFIANZA EN EL SISTEMA DE JUSTICIA

La desconfianza de los ciudadanos en sus instituciones de justicia puede ser reveladora de las fracturas y problemas sociales. El informe *Justicia Cotidiana* del CIDE analiza la percepción de confianza de los ciudadanos en los sistemas de justicia y en los tribunales.<sup>18</sup> Las encuestas señaladas en el informe indicaron que el 44 por ciento de los ciudadanos mexicanos confía en sus tribunales y en su sistema judicial, mientras que el promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es del 52 por ciento, y países como Dinamarca, Suiza y Noruega alcanzan cifras que van del 81 al 86 por ciento (véase gráfica 2).<sup>19</sup>

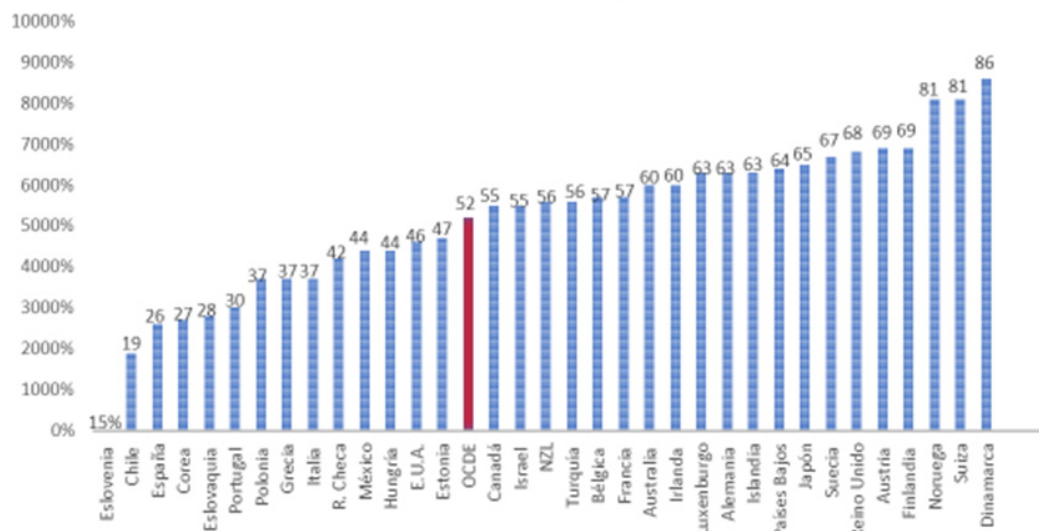
---

<sup>17</sup> Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, *op. cit.*, p. 8.

<sup>18</sup> CIDE, *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, abril de 2015.

<sup>19</sup> Los datos provienen del informe *Justicia Cotidiana*, los cuales fueron elaborados a partir de reportes de la *Gallup World Poll*. El reporte es de 2013, pero las cifras corresponden a promedios de países de la OCDE de los años 2009, 2010 y 2011, a excepción de Noruega y Suiza, cuyos datos son de 2012. Véase CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, México, abril de 2015, p. 229.

**Gráfica 2. Confianza en los sistemas de justicia y en los tribunales, países de la OCDE, 2013**



Fuente: CIDE, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, México, abril de 2015.

El informe *Justicia Cotidiana* ofrece, asimismo, una correlación entre la percepción de confianza en las instituciones de justicia y la percepción de control de los poderes. Se trata de un índice compuesto, pues además de la confianza en el sistema de justicia, se tasa la limitación de los poderes, de cero a uno, y equivalen a menor y a mayor Estado de derecho, respectivamente, y para ello se consideran siete factores (entre ellos, que los poderes públicos están limitados efectivamente por el legislativo; que están limitados efectivamente por el judicial; que están limitados efectivamente por una auditoría y por una revisión judicial; que los funcionarios de gobierno son castigados por mala conducta; que los poderes están sujetos también a controles no gubernamentales; que los poderes públicos están establecidos por el derecho; y que la transición del poder está sujeta a la ley).<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Este índice compuesto presentado en *Justicia Cotidiana* está elaborado a partir de

Esta correlación entre percepción de confianza en las instituciones de justicia y percepción de control o limitación de poderes —o dicho de otro modo: Estado de derecho— es fundamental. Para Guillermo O’Donnell existen dos elementos clave del Estado de derecho: el papel de los poderes judiciales independientes y el trato igualitario que todo Estado de derecho debe garantizar en favor de los ciudadanos.<sup>21</sup> El Estado de derecho puede entenderse pues como aquel Estado que está limitado por la ley (incluyendo a todos los agentes estatales a través de los cuales opera el mismo Estado). Para O’Donnell, la expresión Estado de derecho hace referencia, por lo tanto, a la aplicación suficientemente constante de las leyes por parte de las autoridades judiciales o administrativas con independencia de la clase, estatus o poder que detenten las partes involucradas.<sup>22</sup>

Cuando las personas son tratadas de forma igualitaria, sin privilegios que permitan excepciones políticas en la aplicación de la ley y se castiguen los abusos de la autoridad, es posible esperar que, en consecuencia, los ciudadanos sientan más confianza en las instituciones encargadas de aplicar e interpretar la ley. “La información empírica indica”, según refiere el informe *Justicia Cotidiana*, “que en los países con niveles más altos de confianza en la justicia tiende a percibirse que hay mayor rendición de cuentas del gobierno”.<sup>23</sup> Como puede observarse en la gráfica siguiente, el índice elaborado por el CIDE muestra en el eje horizontal la percepción de limitación del poder y en el eje vertical la percepción de confianza en las instituciones de justicia. Si trazamos una línea imaginaria de izquierda a derecha y de abajo hacia arriba, podríamos notar

---

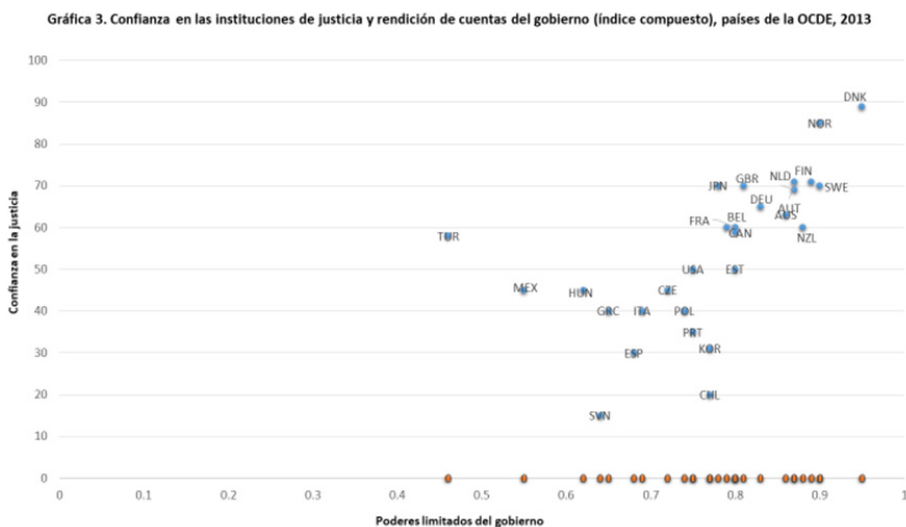
los indicadores de *World Justice Project* y *Gallup World Poll*. Véase CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., p. 230.

<sup>21</sup> O’Donnell, Guillermo, “Why the Rule of Law Matters”, *Journal of Democracy*, EE. UU., Johns Hopkins University Press, volumen 15, número 5, octubre 2004, p. 32.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 33.

<sup>23</sup> CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., p. 230.

una diagonal que evidencia la correlación ya señalada, esto es, una tendencia: a mayor Estado de derecho, mayor confianza en las instituciones, como ocurre con Dinamarca; y a menor Estado de derecho, menor confianza en las instituciones, como ocurre con México (véase gráfica 3).

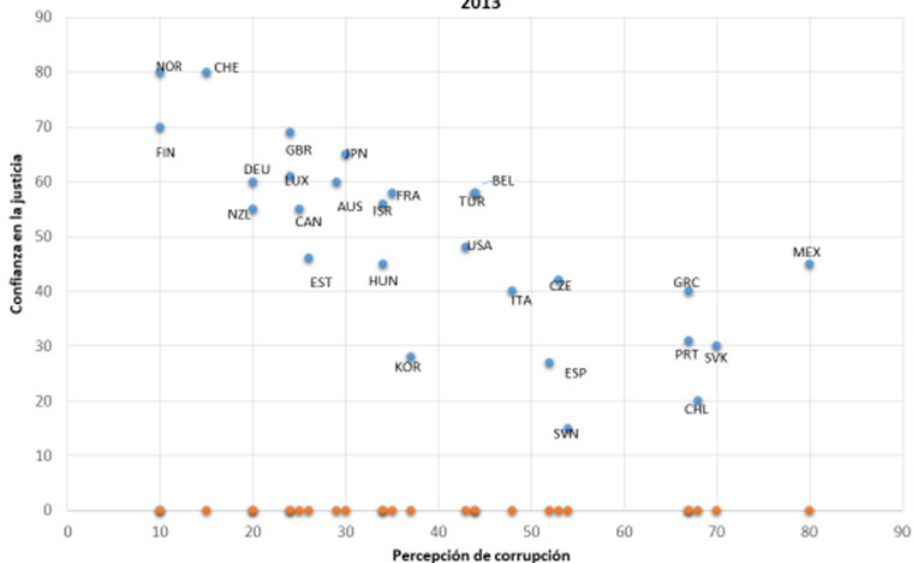


Fuente: CIDE, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, México, abril de 2015.

Otro índice compuesto que ofrece *Justicia Cotidiana* es la correlación entre la confianza en la justicia y las percepciones de corrupción. En este caso, si se trazara una línea diagonal de izquierda a derecha y de arriba a abajo, se constataría cómo la desconfianza en las instituciones de justicia puede estar igualmente asociada a los altos niveles de corrupción.<sup>24</sup> Podríamos decir que la gráfica anterior y la siguiente son complementarias: si a mayor Estado de derecho, mayor confianza, es de esperarse que correlativamente a mayor corrupción, menor confianza pues en las instituciones de justicia (véase gráfica 4).

<sup>24</sup> Este índice compuesto de *Justicia Cotidiana* está elaborado a partir de los indicadores de *Gallup World Poll* y *Transparency International Global Corruption Barometer 2013*. Véase CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., p. 230.

**Gráfica 4. Confianza en la justicia y percepciones de corrupción, países de la OCDE, 2013**



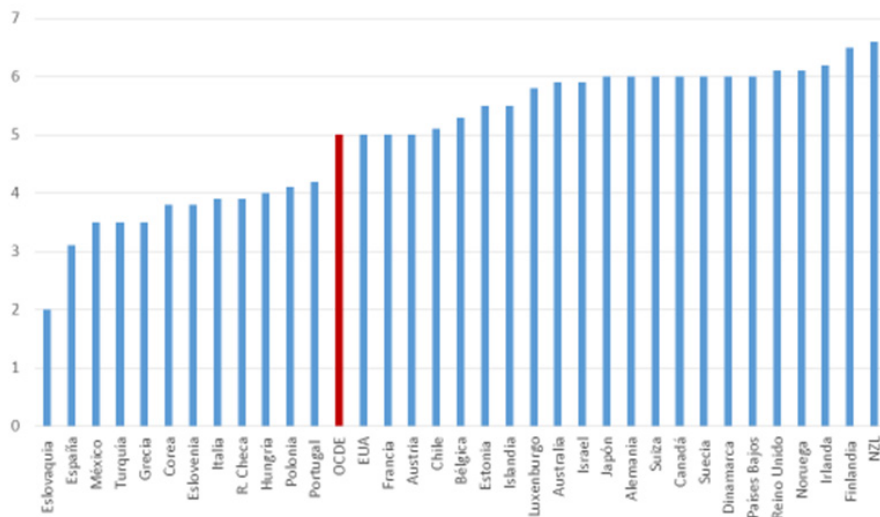
Fuente: CIDE, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, México, abril de 2015.

Por último, otro factor asociado a la confianza en la justicia es la percepción de independencia judicial. Hablamos de independencia judicial cuando los jueces pueden administrar justicia sin estar sujetos a consignas de órganos superiores del poder judicial o de otros poderes.<sup>25</sup> Esta no solo propicia condiciones para los negocios y para las inversiones –cruciales para el crecimiento económico y el bienestar humano–,<sup>26</sup> sino que en general refleja la salud que goza el Estado de derecho en el país y asegura la imparcialidad de quien imparte justicia. El índice de independencia judicial de México se halla, como puede verse, por debajo del promedio de la OCDE (véase gráfica 5).

<sup>25</sup> Rodríguez, Sergio, *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Federación, 2006, p. 30.

<sup>26</sup> CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., p. 230.

Gráfica 5. Independencia judicial, países de la OCDE, promedio ponderado 2013-2014



Fuente: CIDE, Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, México, abril de 2015.

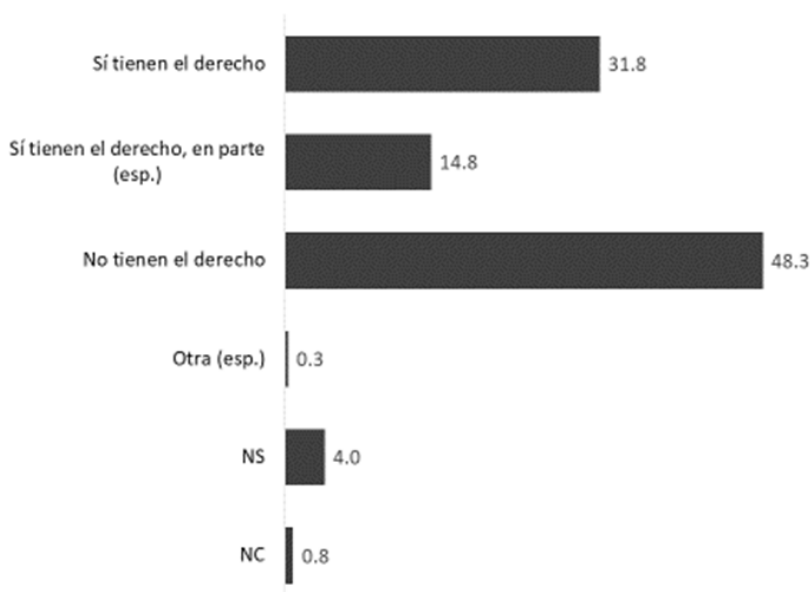
Las capacidades para asegurar la rendición de cuentas, la independencia judicial y el combate de la corrupción, están correlacionadas —por lo tanto— con una mejor confianza de los ciudadanos respecto de sus instituciones de justicia. En el caso específico de nuestro país, el predominio de la violencia, la impunidad y la corrupción, hacen inevitable un ambiente de desconfianza generalizada.

#### IV. HARTAZGO, MANO DURA Y POPULISMO PUNITIVO

La ciudadanía mexicana está sumida en un acentuado hartazgo social, el cual está vinculado a ámbitos, sin duda, del derecho penal —tales como el incremento de los delitos, la impunidad, la corrupción, la inseguridad y la oleada de violencia—. Sin embargo, este malestar trasciende al derecho penal y se orienta también en contra de la clase política, el desencanto con la democracia, el pobre desempeño de la economía y, en general, la ineficacia de las instituciones, sean estas o no de justicia.

El cansancio popular se traduce en exigencia de mano dura. La *Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIJ UNAM), revela la inclinación de la población por la justicia por mano propia.<sup>27</sup> A los entrevistados se les preguntó: *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?* Si bien cerca de 5 de cada 10 entrevistados respondieron que no se tiene el derecho de hacer justicia por mano propia, destaca que también cerca de 5 de cada 10 contestaron que sí se tiene ese derecho y sí en parte (véase gráfica 6).

**Gráfica 6. 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)**



Fuente: Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, IIJ-UNAM, 2016.

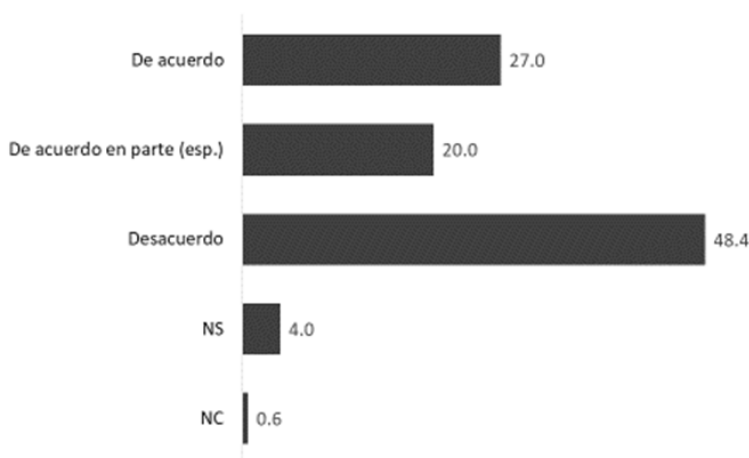
<sup>27</sup> UNAM, *Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México*, 2016. Las cifras se tomaron directamente de su base de datos disponible en su página de internet ([www.losmexicanos.unam.mx](http://www.losmexicanos.unam.mx)).



De hecho, la diferencia entre ambas posturas (48.3 por ciento para quienes dijeron que no; y 46.6 por ciento para quienes señalaron que sí y sí en parte, es decir, una diferencia inferior al 2 por ciento) se encuentra dentro del margen del error, lo cual nos permite afirmar que se trata de una opinión dividida. Los mexicanos estamos divididos sobre el tema y ello no debe extrañarnos ante los constantes casos de linchamientos en nuestro país.

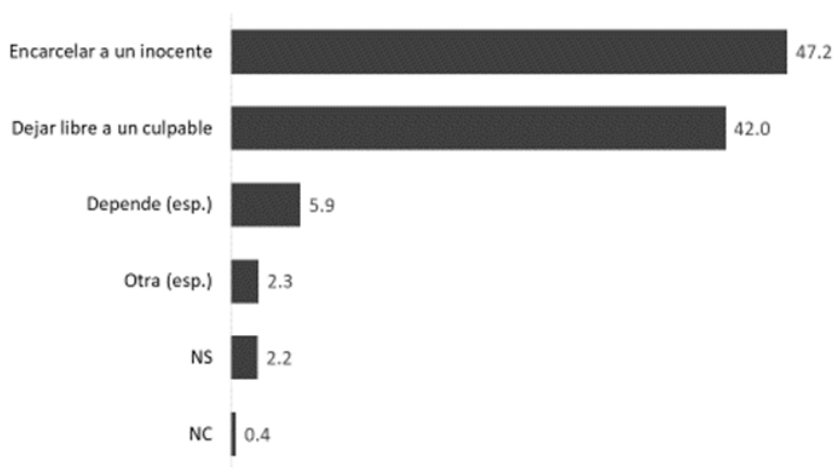
El hartazgo de la ciudadanía también se expresa en su tolerancia hacia la tortura. A los encuestados se les planteó lo siguiente: *Si la policía sabe que un detenido violó a una mujer, pero no tiene pruebas suficientes, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo en que sea torturado para obligarlo a confesar?* De nueva cuenta, se observa una opinión dividida pues cerca de 5 de cada 10 entrevistados expresaron estar en desacuerdo (48.4 por ciento) y otro tanto, también cerca de 5 de cada 10 (47 por ciento) manifestaron estar de acuerdo o de acuerdo en parte (véase gráfica 7). Podríamos decir que los ciudadanos estamos literalmente partidos en dos respecto de la tortura, revelando que una porción enorme muestra alguna permisividad ante esa práctica.

**Gráfica 7. Si 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)**



Por otro lado, la presunción de inocencia no es tampoco un principio que goce de una adhesión indiscutible. A los encuestados se les preguntó: *Todos los sistemas de justicia cometen errores. ¿Qué es peor para la sociedad...? ¿Encarcelar a un inocente o dejar libre a un culpable?* Cerca de 5 de cada 10 respondieron que lo peor para una sociedad es encarcelar a un inocente y poco más de 4 de cada 10 señalaron que lo peor es dejar libre a un culpable (véase gráfica 8).

**Gráfica 8. Todos los sistemas de justicia cometen errores. ¿Qué es peor para la sociedad...? (porcentajes)**



Fuente: Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, IJ-UNAM, 2016.

Si bien son más los que expresan su inquietud por el encarcelamiento de personas inocentes, llama la atención que una porción muy considerable (42 por ciento) privilegie su preocupación por dejar libres a los culpables. Es decir, una buena parte de la sociedad está más dispuesta a correr el riesgo y sacrificar a gente inocente en prisión. Ello supone estándares menos rigurosos y, por consecuencia, puede inferirse un dudoso compromiso con el principio de presunción de inocencia. Cuando uno observa los resultados de

la referida encuesta sobre otros temas, como el debido proceso, las opiniones de los entrevistados reflejan una dureza similar.

## V. LAS POSIBLES REFORMAS EN CONTEXTO

Es plausible asumir que el hartazgo social, derivado de la ineficacia de las instituciones mexicanas, haya tenido como efecto el endurecimiento de la sociedad y la exigencia de políticas más severas. El reclamo de cambio es, por lo tanto, inevitable. Un escenario ideal consistiría en la realización de una reforma integral del sistema de justicia. Sin embargo, esto no siempre es posible: a veces, los esfuerzos se ponen –por ignorancia– donde no se debe, o bien, otras veces, el capital político y los recursos son limitados, haciendo difícil una reforma tan ambiciosa.

Durante los últimos 25 ó 30 años, una de las reformas judiciales más importantes fue la reforma constitucional del 31 de diciembre 1994 que modificó la estructura y las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual permitió convertirla en un tribunal constitucional, ocupando un lugar central –como actor político– de nuestra incipiente democracia. El número actual de ministros y su designación, la creación de las acciones de inconstitucionalidad y la revitalización de las controversias constitucionales, fueron producto de aquella reforma. Sin embargo, como lo reconoció uno de los ministros de aquella nueva Corte, Juventino Castro y Castro, la reforma de 1994 fue insuficiente, pues se ocupaba de la alta justicia –la justicia constitucional– y era necesario atender, en cambio, la justicia cercana, común y corriente a la gente.<sup>28</sup>

Un intento por dar respuesta a esa necesidad ocurrió el 18 de junio de 2008 cuando se publicó la reforma constitucional al sistema de justicia penal. Supuso un cambio tanto en los sistemas de

---

<sup>28</sup> Ambriz, Agustín, “Las condiciones que dieron lugar a la revolución de 1910, similares a las que ahora enfrenta México: Juventino Castro”, *Proceso*, México, número 1000, 1 de enero de 1996, p. 8.

procuración e impartición de justicia, como en los paradigmas que los rigen. El plazo para su puesta en marcha concluyó el 18 de junio de 2016. El proceso penal fue, con esta reforma, del semi-inquisitorio al acusatorio. Este cambio resultó ser, sin duda alguna, afortunado para el establecimiento de nuevos estándares de justicia, la protección de derechos humanos y ha sido más acorde con la vida democrática de México. No obstante, nuestro sistema de justicia penal está, a pesar de este nuevo modelo, en crisis, lo cual ha hecho pensar a algunos que el modelo acusatorio ha sido más un obstáculo y no tanto una solución. Nada más equivocado, pero aun así, políticos y legisladores han planteado la posibilidad de nuevas reformas de carácter regresivo, sin percatarse de que la terrible situación en la que nos encontramos es ajena al sistema acusatorio. En este punto se halla, pues, la discusión actual sobre la reforma al sistema de justicia.

En abril de 2019, un senador de Morena propuso la creación de una nueva sala de la Suprema Corte especializada en anticorrupción.<sup>29</sup> La propuesta no ha sido objeto de mayor interés, pues atendería la alta justicia constitucional y no el problema central del sistema de justicia, además de que se ha percibido una intencionalidad política de alterar los equilibrios y controlar políticamente a la Corte.

En octubre de 2019, el ministro presidente de la Suprema Corte, el senador de Morena ya referido y el fiscal general de la república, de forma conjunta y pública inauguraron mesas de discusión con el propósito de realizar una reforma judicial integral.<sup>30</sup> Dichas inicia-

<sup>29</sup> Ramos, Rolando, “Quiere Monreal sala anticorrupción en la Suprema Corte”, *El Economista*, México, 4 de abril de 2019, <https://www.economista.com.mx/politica/Quiere-Monreal-sala-anticorrupcion-en-la-Suprema-Corte-20190404-0162.html> (consultado el 24 de febrero de 2020).

<sup>30</sup> Leyva, Thalí, “Zaldívar y Monreal buscan reforma judicial, estaría para enero de 2020”, *Político MX*, México, 21 de octubre de 2019, <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/zaldivar-y-monreal-buscan-reforma-judicial-estari-para-enero-de-2020/> (consultado el 24 de febrero de 2020).

tivas de reforma estarían listas para enero de 2020. En particular, el ministro presidente de la Corte subrayó el esfuerzo que, desde inicios de 2019, había emprendido ya el Poder Judicial de la Federación para combatir el nepotismo y la corrupción en su interior.

En enero de 2020, tuvo lugar un evento insólito: se convocó formalmente a la entrega de las iniciativas de reforma tan esperadas, pero estas no fueron presentadas. Acudieron al evento el senador ya señalado, el fiscal general de la república, la titular de la Secretaría de Gobernación, el titular de la Consejería Jurídica de la Presidencia, entre otros. El giro que tuvo esa reunión estuvo muy probablemente asociado a la presunta filtración de dichas iniciativas previamente y que resultaron ser demasiado controvertidas. La anécdota parece extraña, pero cualquiera puede constatarlo si se observa la conferencia de prensa (termina siendo la presentación de iniciativas que no se presentaron; el interesado puede verla, si gusta, en la siguiente liga al pie de página).<sup>31</sup> El desconocimiento entre las personalidades, respecto de lo que ocurría, es patente. La presidenta del Senado inició diciendo: “En este acto, el Senado de la República se complace de recibir las iniciativas en materia de procuración y administración de justicia...”,<sup>32</sup> las cuales, como se ha dicho, al final no fueron presentadas ni entregadas. Trascendió, según una nota de *Animal Político*, el hecho de que “el fiscal afirmó que el actual sistema no ha funcionado, que hay muchos jueces distintos y una puerta giratoria”.<sup>33</sup> El evento concluyó con la indicación de que las iniciativas serían presentadas a comienzos de febrero.

Sería irresponsable comentar iniciativas que no fueron presenta-

---

<sup>31</sup> Milenio, “Estas son las reformas al sistema judicial”, <https://www.youtube.com/watch?v=mtZ9EUMktM8> (consultado el 24 de febrero de 2020)

<sup>32</sup> *Idem*.

<sup>33</sup> Ángel, Arturo, “Legisladores se quedan esperando: FGR y gobierno posponen presentación de reforma judicial”, *Animal político*, México, 15 de enero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/01/fgr-pospone-reformas-judiciales-febrero/> (consultado el 24 de febrero de 2020).

das formalmente. Por lo tanto, no abundaremos en ello. Solo bastará decir un par de cosas: el evento referido líneas arriba sí ocurrió; y el fiscal general decidió deslindarse de la filtración solo después de transcurrida una semana (del 15 hasta el 22 de enero de 2020).<sup>34</sup> Por otra parte, sin conceder que la filtración haya sido cierta, solo referiremos que en cualquier caso diversos periodistas se dieron a la tarea de analizar el documento presuntamente filtrado y su juicio es claro: se trataría de una regresión democrática y violatoria de derechos humanos.<sup>35</sup>

Asimismo, una razón más que apoyaría la veracidad de la filtración es que el fiscal general nunca presentó ninguna iniciativa a inicios de febrero como se acordó. El ministro presidente de la Suprema Corte sí presentó, por su parte, una reforma judicial el 12 de febrero de 2020, de la cual hablaremos en un momento más. Esa imagen, pues, de una reforma integral y conjunta –con el senador, el ministro presidente, el fiscal general y los titulares de la Consejería Jurídica de la Presidencia y de la Secretaría de Gobernación– se desdibujó claramente y, por lo visto, por razones de peso.

Mientras tanto, el fiscal general provocó una nueva polémica (el 10 de febrero de 2020) al plantear la modificación del feminicidio en homicidio contra la mujer con agravante.<sup>36</sup> La propuesta generó

<sup>34</sup> Alzaga, Ignacio, “FGR condena ‘filtración masiva’ de supuesto proyecto de reforma a sistema penal”, *Milenio*, México, 22 de enero de 2020, [https://www.milenio.com/policia/fgr-niega-haber-elaborado-supuesto-proyecto-de-reforma?fbclid=IwAR0fpIVsSVUQIkjZqZzJHY8gQNgNY14y65xCp832\\_gLoeBjQt9MKI4tYJXY](https://www.milenio.com/policia/fgr-niega-haber-elaborado-supuesto-proyecto-de-reforma?fbclid=IwAR0fpIVsSVUQIkjZqZzJHY8gQNgNY14y65xCp832_gLoeBjQt9MKI4tYJXY) (consultado el 24 de febrero de 2020).

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, el análisis que realizó Alejandro Jiménez Padilla, en la revista *Nexos*, a propósito del documento filtrado. Jiménez Padilla, Alejandro, “¿La reforma que viene? Buscar la paz con un proceso penal autoritario”, *Nexos*, México, 20 de enero de 2020, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10894> (consultado el 24 de febrero de 2020).

<sup>36</sup> Arista, Lidia, “Gertz Manero defiende propuesta de modificar tipificado de feminicidio”, *Expansión*, México, 10 de febrero de 2020, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/02/10/gertz-manero-defiende-propuesta-de-modificar-tipificacion-de-feminicidio> (consultado el 24 de febrero de 2020).

rechazo entre la opinión pública. Sin embargo, debe reconocerse que el planteamiento del fiscal general es, al menos, congruente consigo mismo. Y, sobre todo, nos revela su concepción de la reforma del sistema de justicia.

La iniciativa de reforma del ministro presidente de la Corte puede considerarse, en cambio, más eficaz. Pero también más modesta y, por lo tanto, quizás frustrante para muchos, si se compara con la ambiciosa meta inicial de lograr una reforma integral del sistema de justicia. La reforma del ministro Zaldívar es importante, pero puntual; atinada, pero gradual.

Su iniciativa formaliza la tarea que el Poder Judicial de la Federación había iniciado desde 2019, es decir, combatir el nepotismo y la corrupción, a través de atribuciones al Consejo de la Judicatura Federal; y plantea un nuevo frente: combatir el acoso sexual al interior del Poder Judicial de la Federación; impulsar la paridad de género; acercar la justicia a los más desfavorecidos mediante la reforma de la defensoría pública; establecer un nuevo sistema de precedentes judiciales y desahogar a la Corte de asuntos que no sean estrictamente constitucionales.<sup>37</sup> Mientras que la aproximación del fiscal general es punitiva, la del ministro presidente de la Corte parece poner más hincapié en las formas en que funcionan las instituciones y las personas.

Es muy probable que este debate continúe y se discutan más iniciativas de reforma, las cuales el presente artículo no alcanzará a analizar. Apenas unos días previos a la conclusión de este texto, el 19 de febrero de 2020, la Cámara de Diputados aprobó incrementar, en el Código Penal Federal, la pena a quien cometa un femini-

---

<sup>37</sup> Para más detalles sobre el contenido de la iniciativa de reforma, puede verse: Ortega, Eduardo, “Zaldívar presenta iniciativa de reforma judicial para combatir la corrupción y acercar justicia a los pobres”, *El Financiero*, México, 12 de febrero de 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/arturo-zaldivar-presenta-reforma-judicial-para-combatir-la-corrupcion-y-acercar-justicia-a-los-pobres> (consultado el 24 de febrero de 2020).

cidio hasta en 65 años de prisión.<sup>38</sup> El cambio se llevó a cabo en 15 minutos y fue turnado al Senado para concluir esa reforma.

Sin embargo, dicho incremento tendrá probablemente un nulo impacto como herramienta de política pública para cambiar la realidad. La sanción habrá aumentado, pero la impunidad y las prácticas sociales e institucionales seguirán inalteradas y los feminicidios seguirán cometándose a menos que se tomen otra clase de medidas.

## VI. NORMATIVISMO Y TEORÍAS ALTERNATIVAS

Existe pues la tentación de enfrentar los problemas del sistema de justicia meramente con reformas legales. Ese sería un error, pero aún peor sería encaminar tales reformas legales hacia el populismo punitivo mediante el simple incremento de las penas. Como lo señala William Wood, por populismo punitivo se entiende el apoyo público al incremento de las penas como respuesta de política pública o incluso de ciclos electorales, con el resultado de endurecer los castigos sin considerar la eficacia o no de estas medidas en la reducción del delito.<sup>39</sup> En este sentido, los estudios de Daniel Nagin han demostrado, empíricamente, cómo el endurecimiento de las penas no tiene un efecto palpable en la reducción de los delitos.<sup>40</sup> La creencia de una tal correlación entre penas y delitos es, sin embargo, muy común entre abogados, políticos y ciudadanos.

---

<sup>38</sup> Chaparro, Jorge, “Cámara reacciona: endurece penas a feminicidio y acoso”, *La Razón*, México, 19 de febrero de 2020, <https://www.razon.com.mx/mexico/camara-reacciona-endurece-penas-a-feminicidio-y-acoso/> (consultado el 24 de febrero de 2020).

<sup>39</sup> Wood, William R., “Punitive populism”, en Miller, J. Mitchell (ed.), *The Encyclopedia of Theoretical Criminology*, Wiley, 2014, [https://www.researchgate.net/publication/263162318\\_Punitive\\_Populism\\_An\\_Entry\\_to\\_the\\_Encyclopedia\\_of\\_Theoretical\\_Criminology](https://www.researchgate.net/publication/263162318_Punitive_Populism_An_Entry_to_the_Encyclopedia_of_Theoretical_Criminology) (consultado el 27 de abril de 2020).

<sup>40</sup> Nagin, Daniel, “Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century”, *Crime and Justice*, Chicago, University of Chicago, volumen 23, 1998, pp. 1-42.



Esta creencia puede inscribirse –sobre todo, en el caso de los abogados– en una concepción mucho más amplia que podríamos denominar normativista o legalista, la cual asume que los cambios legales provocan transformaciones sociales. Es decir, parecería que, para esta concepción, las leyes van un paso adelante de la sociedad. Sin embargo, el fenómeno es justo el opuesto. Las transformaciones sociales ocurren primero y los cambios jurídicos son un reflejo de ello. Inclusive cuando normativamente busca contrarrestarse una dinámica social dominante (como, por ejemplo, la violencia machista o la homofobia), la sola pretensión de la minoría por lograr ese cambio demuestra una transformación en la mentalidad misma de la minoría. No obstante, es común observar que las autoridades dictan ordenamientos jurídicos de cualquier ámbito (municipales, estatales o nacionales) que pretenden decretar cambios y nuevas dinámicas sociales en el papel sin mucho éxito en la realidad.

No es que las reformas legales sean inútiles, pero ciertas pretensiones reduccionistas sí pueden serlo. La defensa del normativismo suele encontrarse entre los abogados, pues ejercemos habitualmente un estudio aislado de las normas, como si se tratase de un sistema cerrado, con una limitada comprensión de cómo funcionan las sociedades y con una escasa formación sociológica. Un caso más grave todavía que el normativismo, pero igualmente reduccionista, es el voluntarismo: creer que un individuo, de dimensiones históricas, por sí mismo –como si su sola voluntad bastase– tuviese la fuerza de cambiar la sociedad. Al centrarse en las “grandes figuras”, el voluntarismo constituye una noción poco ciudadana del devenir de las sociedades y, una vez más, demuestra una incompreensión sobre el rol que juegan las actitudes y las mentalidades colectivas. Esta concepción voluntarista del cambio social la encontramos, por ejemplo, en personajes muy destacados, como Thomas Carlyle,<sup>41</sup> imbuidos por la veneración de los grandes hombres, aunque en rea-

---

<sup>41</sup> Carlyle, Thomas, *De los héroes*, México, Océano, 1999.

lidad es una cualidad antiquísima y propia de la labor de los historiadores tradicionales, pues como dice Norbert Elias, cuando se intenta comprender el cambio social es inevitable preguntarse por sus autores y por las grandes figuras, aunque no por ello ese afán es menos incompleto.<sup>42</sup>

Por otra parte, existe una teoría denominada institucionalista, la cual enfatiza que el rediseño de las instituciones puede determinar las dinámicas sociales y, por lo tanto, lograr transformaciones en la sociedad. De acuerdo con William Richard Scott, las instituciones suponen estructuras, reglas y prácticas que modelan el comportamiento social.<sup>43</sup>

En este sentido –tratándose específicamente del estudio de instituciones de justicia–, debe destacarse una aproximación teórica que se ha llevado a cabo en especial desde la ciencia política –también con muchas décadas de historia–, conocida como *judicial politics* (“política judicial”), la cual analiza el papel de las instituciones judiciales en regímenes políticos (ya sean autoritarios o democráticos). Martin Shapiro denominó, por su parte, a esta misma corriente de estudios como “jurisprudencia política”, en un famoso artículo de 1963, el cual reconocía a los jueces como actores políticos y subrayaba su rol en el sistema político.<sup>44</sup> Más aún, desde 1958, Glendon Schubert ya estaba interesado en la labor judicial como parte del comportamiento político.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> Elias, Norbert, *El proceso de la civilización*, 3ª ed., trad. Ramón García Cotarelo, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 313.

<sup>43</sup> Scott, W. Richard, “Institutional theory”, en Ritzer, George (ed.), *Encyclopedia of Social Theory*, California, Sage, 2004, pp. 408-414.

<sup>44</sup> El propósito de la jurisprudencia política es: “integrar intelectualmente el sistema judicial en la matriz del gobierno y la política en la cual, de hecho, opera, y examinar a los tribunales y a los jueces como participantes del proceso político”. Véase Shapiro, Martin, “Political Jurisprudence”, *Kentucky Law Journal*, volumen 52, 1963, p. 294.

<sup>45</sup> Schubert, Glendon, “The Study of Judicial Decision-Making as an Aspect of Political Behaviour”, *American Political Science Review*, volumen 52, número 4, diciembre de 1958, pp. 1007-1025.

Uno de los enfoques de los estudios de política judicial, denominado “actitudinal”, enfatiza la relación entre las actitudes de los operadores de los sistemas de justicia (sus orientaciones morales y políticas) y la manera en cómo deciden sus casos. En este sentido, el trabajo pionero fue *The Judicial Mind: The Attitudes and Ideologies of Supreme Court Justices, 1946-1963*, de Glendon Schubert.<sup>46</sup> En él, Schubert se aproximaba a los votos de los ministros como indicador de patrones de actitudes y orientaciones –por ejemplo, liberales o conservadoras, pragmáticas o dogmáticas–.<sup>47</sup>

Otro enfoque, de carácter “estratégico”, centra su atención en la inclinación de los jueces –como lo mostró Walter Murphy– por satisfacer sus intereses (políticos, profesionales, etc.), incluso a costa de sus propias convicciones.<sup>48</sup>

Asimismo, existe una vertiente que vincula los estudios de política judicial con la corriente institucionalista, ya referida, la cual explica para el caso específico de los jueces que –además del peso que tienen las convicciones políticas individuales– las características estructurales de las instituciones también determinan, como ya lo dijimos, la conducta de los operadores. Cabe destacar además que, en tiempos recientes, la política judicial ha trasladado su interés de la impartición de justicia hacia la función de procuración con los ministerios públicos. Por lo tanto, debemos subrayar la riqueza y la variedad de las aproximaciones teóricas con que han sido estudiados los sistemas de justicia, lo cual contrasta con la concepción normativista.

Sin embargo, al igual que con el normativismo, creo que los alcances del institucionalismo pueden ser –en principio– limitados.

---

<sup>46</sup> Schubert, Glendon, *The Judicial Mind: The Attitudes and Ideologies of Supreme Court Justices, 1946-1963*, Evanston, Northwestern University Press, 1965.

<sup>47</sup> Pritchett, Herman, *The Roosevelt Court: A study in Judicial Politics and Values, 1937-1947*, New Orleans, Quid Pro, 2014.

<sup>48</sup> Murphy, Walter, *Elements of Judicial Strategy*, Chicago, University of Chicago Press, 1973.

En lo personal, simpatizo con una concepción distinta, más cercana a Norbert Elias –un sociólogo alemán que, me parece, no ha sido suficientemente difundido entre los abogados–. Para Elias, las sociedades son el reflejo de las ideas, valores y emociones que comparten los individuos de una comunidad. Las transformaciones sociales no son producto de un cambio legal o institucional, sino de un cambio en las formas de pensar, vivir y sentir compartidas.<sup>49</sup> Así, en el caso de la violencia machista en nuestro país, el feminicidio es un espejo de las creencias, actitudes y prácticas de la sociedad mexicana. La forma más contundente de transformar las mentalidades y las emotividades de las personas es mediante la educación; y no mediante la amenaza del castigo que el normativismo ha privilegiado tanto. En ese sentido, el simple aumento de la pena de prisión en caso de feminicidio no disminuirá la comisión de ese delito; lo que debe transformarse es la cultura machista y violenta fuertemente arraigada en la sociedad mexicana.

Para Elias, una de las labores fundamentales de los científicos sociales consiste en explicar las transformaciones sociales. Un error común –dice Elias– es estudiar las transformaciones sociales mediante el análisis aislado de las instituciones.<sup>50</sup> Esto no significa que el estudio de las instituciones, normas o individuos sea irrelevante. Sin embargo, “el hábito mental de preguntar por los responsables concretos de las transformaciones sociales o, en todo caso, de enfrentarse a estas transformaciones buscando únicamente las instituciones jurídicas” hace imposible, señala Norbert Elias, su comprensión.<sup>51</sup> Y agrega: “en todos los casos lo que vemos son los resultados de las acciones de individuos aislados y lo que se nos presenta son sus debilidades y dotes personales. No hay duda de que este método es fructífero, y es imprescindible considerar la historia bajo esta

---

<sup>49</sup> Elias, Norbert, *op. cit.*, pp. 29-33.

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 313 y 339.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 339.

dimensión, como un mosaico de acciones singulares de individuos aislados”, pero es –afirma– insuficiente.<sup>52</sup>

Una noción esencial en el pensamiento de Elias es la de las figuraciones o relaciones de interdependencia. Pone énfasis en la comunión de mentalidades, emotividades y de valores que se establecen entre los miembros de una sociedad, sus influencias mutuas y en el grado de complejidad que se da a partir de las relaciones de interdependencia que entablamos unos con otros. Pensemos, a manera de ejemplo, en las influencias que pueden producirse entre un adolescente y un conjunto de adultos fumadores; o bien, en un individuo fumador que se inserta en una comunidad de no fumadores; o en un nivel macro, imaginemos las relaciones de interdependencia mental y emotiva que supone para un individuo crecer en el municipio mexicano más peligroso para las mujeres o en el que se concentra el mayor índice de esclavitud sexual o de linchamientos.

Resulta esencial abordar los problemas nacionales a la luz de las figuraciones de los propios mexicanos. ¿Cómo nos relacionamos, por ejemplo, los mexicanos con la ley? ¿Cuáles son nuestras actitudes a propósito del respeto a la ley? ¿Qué revelan los linchamientos, la corrupción o los feminicidios respecto de nuestros valores? ¿Qué nivel de complejidad supone resolver un conflicto mediante el linchamiento? ¿Cómo concebimos el respeto de los derechos de los otros? ¿Qué función tiene en nuestra sociedad el trato desigual que nos brindamos a nosotros mismos? ¿Qué papel juega la corrupción en la manera de relacionarnos los unos con los otros? Entender estas formas de interrelacionarnos permite repensar el desempeño disfuncional de nuestro sistema de justicia. Y permite también ver el alcance limitado del normativismo y, por otro lado, el rol que juega la educación de los ciudadanos en las transformaciones de las sociedades.<sup>53</sup> Bajo esta óptica cultural, se hace patente la comple-

---

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 313.

<sup>53</sup> Podríamos poner como ejemplo de una medida aparentemente eficaz, desde el

alidad de los problemas sociales. Por lo tanto, deben ser abordados con ese mismo nivel de complejidad y evitar su “solución” mediante reduccionismos.

Hay que reconocer, no obstante, que la urgencia de nuestros problemas requiere de medidas inmediatas y, más aún, que no podemos esperar a que la educación sola surta efectos. Los desafíos de nuestro país no deben encararse únicamente a través de la construcción de ciudadanía ni debe descartarse el empleo simultáneo de otras políticas públicas. El presente artículo sostiene, por la necesidad de las circunstancias, que la adopción aislada de una solución sería una medida insuficiente. La magnitud del problema requiere soluciones diversas y complementarias. Por ello, además de los cambios culturales que las generaciones experimentan gracias a la educación, paralelamente debemos adoptar una versión renovada del institucionalismo, conocida como neoinstitucionalismo.

El neoinstitucionalismo es una concepción que pasa, en el caso que nos ocupa, por el rediseño de las instituciones de justicia como una medida ineludible, pero considera que las características de las instituciones también determinan la conducta de los operadores del sistema de justicia y, para ello, retoma aspectos del cálculo estratégico y supone aspectos generales de la teoría de la elección racional (usualmente utilizada para comprender el comportamiento social y económico). Por ejemplo, el problema de impunidad en nuestro sistema de justicia, o bien, el de nuestros elevados niveles

---

punto de vista normativista e institucionalista, la reforma constitucional de 1994 que creó las acciones de inconstitucionalidad y revitalizó las controversias constitucionales. Ese rediseño legal e institucional supuso nuevas dinámicas en las relaciones entre los actores políticos situando a la Suprema Corte como árbitro de nuestro sistema político mexicano. Sin esa reforma, dirían algunos, tal cambio tan drástico no habría sido posible. Es cierto que las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales permitieron dinámicas antes impensadas. No obstante, debe tomarse en cuenta que dicha reforma solo fue posible en el marco de una sociedad abierta que ya había cambiado en su forma de pensar y exigía reformas que brindaran respuestas a nuestro sistema político dotándolo de un árbitro propio de una democracia.

de corrupción podrían explicarse a partir de esta aproximación que posee fundamentos económicos, muy lejana a la teoría figuracional de Elias. El neoinstitucionalismo –vinculado al análisis económico– señalaría que los individuos son agentes que toman decisiones racionales para maximizar beneficios. Como diría Gary Becker, en un texto célebre, los delincuentes cometen delitos porque tienen un gran incentivo: saben que, si delinquen en un país como el nuestro, las posibilidades de ser detenidos son pocas; la inversión es mínima, el riesgo es bajo y los réditos obtenidos son altos.<sup>54</sup> México es, en este sentido, el mercado idóneo para la corrupción y la impunidad.

Debemos matizar e insistir en que lo que nos distingue a los mexicanos de los pueblos, por ejemplo, nórdicos no se explica, en esencia, a partir de este análisis económico del derecho, sino sociológicamente a partir de las formas divergentes en que mexicanos y nórdicos nos relacionamos con la ley. Es decir, los incentivos para cometer delitos sí existen y sí deben realizarse ajustes institucionales para contrarrestarlos, pero tanto los incentivos como el diseño institucional existen como resultado de las formas de pensar, sentir y vivir de una sociedad dada.

En suma, ambas aproximaciones son valiosas y complementarias. En consecuencia, debe aprovecharse el estudio de las instituciones, con la perspectiva referida, para determinar qué condiciones estructurales propician determinadas conductas, con el propósito de realizar los cambios correspondientes. Lee Epstein y Jack Knight destacan que los operadores del sistema de justicia, por ejemplo, persiguen agendas, pero no son figuras simples que toman decisiones meramente en función de sus preferencias. Por el contrario, son actores estratégicos conscientes de que la obtención de sus metas depende de la consideración de las preferencias y de las decisiones que esperan que otros tomen y del contexto institucional en el que

---

<sup>54</sup> Becker, Gary, “Crimen y castigo: un enfoque económico”, en Roemer, Andrés (comp.), *Derecho y Economía: una revisión de la literatura*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, pp.383-436.

actúan.<sup>55</sup>

De ello se puede colegir que el foco de atención debe orientarse esencialmente a la revisión de los procesos que componen cada uno de los actos emanados del sistema de justicia. Es decir, debe concebirse como un asunto de administración pública y debe analizarse la integralidad de los actos de autoridad y de todas las gestiones administrativas con el propósito de revisar sus operaciones y determinar fallas y riesgos.

Las instituciones tienen prácticas inerciales que muchas veces vuelven casi irrelevante la voluntad de un individuo y, por lo tanto, terminan por modelar su conducta. El enfoque que debe adoptarse es el de estudiar los entramados institucionales y las situaciones a las que se someten los individuos, y analizar cómo estos individuos (los operadores del sistema de justicia), ante cada situación, protegen, aseguran o incluso optimizan sus propios intereses. Y de forma correlativa, analizar qué factores, qué malas prácticas y qué condiciones desincentivan el correcto cumplimiento de labores. Dicho de otro modo, debe tenerse en cuenta los sujetos que participan en la operación del sistema y determinar los incentivos que existen para la realización de malas prácticas y la reorientación de estímulos que instauren mejores prácticas.

Derivado de ello, debe replantearse también la formación, capacitación y profesionalización de los operadores. Debe combatirse el nepotismo no solo porque es una mala práctica y una barrera para el acceso laboral a las instituciones en condiciones de igualdad, sino porque también produce, en unos casos, endogamia institucional (al fortalecer y colocar los lazos familiares y de amistad por encima de la calidad y la idoneidad de los empleados), y en otros casos, incentiva la concepción patrimonialista de la institución. En su lugar, deben institucionalizarse exámenes de ingreso y ascenso, y revisarse

---

<sup>55</sup> Epstein, Lee y Jack Knight, *The Choices Justices Make*, Washington DC, CQ Press, 1998, p. XIII.



los salarios que en muchos estados de la república suelen ser precarios, en especial, para los cargos inferiores.

De conformidad con las cifras que hemos visto en este artículo, debe asegurarse la contratación suficiente del recurso humano, así como la asignación presupuestal apropiada. Es verdad que gastar mucho no significa necesariamente gastar bien. Pero debemos asumir, de una vez por todas, que no podemos tener buenos servicios públicos si no invertimos en ellos. Y según hemos visto, ni la asignación presupuestal ni el recurso humano es cuantitativamente suficiente en México.

Por último, se deben fortalecer y profesionalizar, y en su caso instaurar, órganos responsables de la disciplina y del servicio profesional de carrera, así como asegurar su independencia. Es crucial, pues, modificar la narrativa del servicio público a través de su institucionalización, profesionalización y redignificación.

Por lo tanto, los problemas del sistema de justicia no deben encararse mediante una simple reforma legal. Sería un esfuerzo inútil con resultados desalentadores. Debe emprenderse un cambio administrativo en los procesos, en las personas y en las prácticas detrás del sistema de justicia.

## VII. CONCLUSIONES

Se advirtió, al inicio de este artículo, que existe el riesgo de reformar lo que no requiere reforma; por ejemplo, reformar la composición de la Suprema Corte, como lo han planteado algunos políticos. No es una urgencia. Por otra parte, al invertir los esfuerzos de reforma equivocadamente, existe el riesgo de dejar intocado lo que sí debe cambiar. En este texto, se ha defendido la idea de que deben modificarse, en conjunto, procesos completos del sistema de justicia, los operadores y las prácticas institucionales.

El personal de procuración e impartición de justicia es insuficiente y no está capacitado para enfrentar los desafíos que tiene

ante sí. De acuerdo con los datos recuperados en este artículo, las fiscalías estatales cuentan, en promedio, con 8.4 ministerios públicos por cada 100 mil habitantes. Y el presupuesto que se les destina a las fiscalías es paupérrimo.

El problema no solo es de procuración de justicia. Quien así lo crea, se equivoca. En el ámbito de la impartición de justicia, la problemática es similar. México cuenta, como hemos visto, con solo cuatro jueces por cada 100 mil habitantes. Además, quienes satanizan la procuración de justicia y glorifican la impartición de justicia, no reparan en los desafíos que sufren los poderes judiciales locales. Tan solo el esfuerzo que realiza el Poder Judicial de la Federación en contra del nepotismo y la corrupción es síntoma de las asignaturas también pendientes en los poderes judiciales locales.

Asimismo, según hemos advertido, la mayoría de asuntos no se desahogan en tribunales federales. Y, por otra parte, en los tribunales locales la materia penal no constituye sino una pequeña parte del total de asuntos. Es decir, debemos tener bien en claro que: 1) el desafío del sistema de justicia no se reduce al derecho penal, y; 2) si la reforma del sistema de justicia pasa por reformar la impartición de justicia, ello refuerza –por la cantidad y por la cercanía a la ciudadanía– la idea de que ese cambio debe incluir necesariamente a los poderes judiciales locales.

Los esfuerzos deben concentrarse, sí, en el sistema de procuración de justicia. En especial, si se desea atacar el problema de la impunidad. Pero ello, aisladamente, no será suficiente. Debe atenderse el ciclo completo: además de la procuración e impartición de justicia, también debe atenderse el sistema penitenciario y acabar con los regímenes de autogobierno y cogobierno.

Los resultados de la militarización de la seguridad pública y del populismo punitivo están a la vista. Por lo tanto, otro aspecto esencial para atacar la impunidad es reorientar la seguridad pública y la prevención del delito. México gasta menos del uno por cien-

to del Producto Interno Bruto en seguridad,<sup>56</sup> muy por debajo de otros países similares al nuestro. Debemos dejar de esperar buenos servicios públicos (en este caso, seguridad y justicia), si no invertimos adecuadamente en ellos. En suma, los problemas del sistema de justicia no se van a resolver con mano dura ni con meras reformas legales. Como se dijo antes, deben revisarse los procesos que componen cada uno de los actos emanados del sistema de justicia; identificar los incentivos que inciden en las buenas y malas prácticas; institucionalizar exámenes de ingreso y ascenso laboral; profesionalizar a los operadores; instaurar órganos independientes que administren el servicio profesional de carrera; asegurar la contratación suficiente del recurso humano para enfrentar semejante desafío y garantizar la asignación presupuestal apropiada para las instituciones. Como lo ha señalado Ana Laura Magaloni, el desafío debe enfrentarse como un gran replanteamiento administrativo y no legislativo.<sup>57</sup>

El sistema de justicia debe reformarse por los efectos adversos que produce en la actividad empresarial y, ante todo, por el drama humano que enfrentan millones de mexicanos. Si deseamos mejorar el sistema de justicia y la vida de los ciudadanos, no debe desdeñarse el terrible menoscabo que las circunstancias actuales suponen para la construcción del Estado de derecho. La corrupción, la dificultad para garantizar el cumplimiento de contratos, la inseguridad, los derechos de propiedad deficientes y los procesos judiciales largos y costosos redundan en la vida de las personas y en la economía nacional. Como hemos visto, hay una correlación, por

<sup>56</sup> Monroy, Jorge, “Gasto en seguridad debe llegar a 3% del PIB”, *El Economista*, 28 de enero de 2020, <https://www.economista.com.mx/politica/Gasto-en-seguridad-debe-llegar-a-3-del-PIB-20200128-0124.html> (consultado el 24 de febrero de 2020).

<sup>57</sup> Magaloni Kerpel, Ana Laura, “Reformar la justicia”, *Reforma*, México, 1 de febrero de 2020, [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/reformar-la-justicia-2020-02-01/op173335?referer=-https://www.google.com.mx/--](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/reformar-la-justicia-2020-02-01/op173335?referer=-https://www.google.com.mx/--) (consultado el 24 de febrero de 2020).

un lado, entre el Estado de derecho y la confianza en el sistema de justicia. Por otro lado, existe también una correlación entre altos niveles de corrupción y la desconfianza en el sistema de justicia. Es decir, en los países en donde hay una mejor percepción de rendición de cuentas y de independencia judicial, existe una mayor confianza en las instituciones. Y en cada uno de los casos, el lugar que ocupa México, respecto a otros países, es preocupante.

Por lo tanto, no debe reducirse el sistema de justicia al ámbito penal. Por el contrario, debe enfatizarse, en una discusión más amplia, el vínculo entre la calidad del sistema de justicia y la situación que guarda el Estado de derecho en México, pues como señala el informe *Justicia Cotidiana*:

Desde la perspectiva del Estado de derecho, un adecuado acceso a la justicia y mecanismos eficientes de solución de controversias generan incentivos para que los derechos se reivindiquen y los acuerdos se cumplan, produce consecuencias para quienes transgreden los derechos de otros y con ello reduce la impunidad y la corrupción, al tiempo que mejora la capacidad del Estado para dar una respuesta a los problemas sociales.<sup>58</sup>

Las condiciones que imperan en México constituyen, más bien, los incentivos ideales para el incumplimiento de obligaciones y propician la ausencia de consecuencias ante tales conductas, lo cual nos devuelve al círculo vicioso entre la ausencia de consecuencias y el incumplimiento de obligaciones. Esta situación trae una larga serie de implicaciones:

la falta de mecanismos efectivos para dar solución a los conflictos interpersonales, así como entre la autoridad y las personas, genera incentivos para la autocomposición (justicia por propia mano), la intervención de terceros que toman beneficio del conflicto, o simplemente para dejar a las personas en virtual estado de desprotec-

---

<sup>58</sup> CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, op. cit., p. 19.

ción y con ello generar alicientes para la impunidad. Un sistema de impartición de justicia que funciona bien permite en cambio que las personas recobren la confianza tanto interpersonal como en las instituciones, que encuentren respuestas adecuadas a sus problemas y faciliten la salida de la informalidad y la marginación jurídica.<sup>59</sup>

Los problemas en el sistema de justicia provocan entornos de incertidumbre que afectan el crecimiento económico y el desarrollo humano.<sup>60</sup> En cambio, una justicia eficiente reduce costos para el ciudadano.<sup>61</sup> Los graves problemas que enfrenta el sistema de justicia no deben, en consecuencia, conducirnos a la tentación de una reforma equivocada que atice el populismo punitivo y deje intocados los desafíos de fondo.

## VIII. FUENTES DE CONSULTA

### 1. BIBLIOGRAFÍA

CARLYLE, Thomas, *De los héroes*, México, Océano, 1999.

ELÍAS, Norbert, *El proceso de la civilización*, 3ª ed., trad. Ramón García Cotarelo, México, Fondo de Cultura Económica, 2012.

GESSNER, Volkmar, *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, trad. de Renate Marsiske, México, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM, 1984.

RODRÍGUEZ, Sergio, *La independencia del Poder Judicial de la Federación*, México, Suprema Corte de Justicia de la Federación, 2006.

---

<sup>59</sup> *Idem.*

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> *Idem.*

## 2. HEMEROGRAFÍA

ALZAGA, Ignacio, “FGR condena ‘filtración masiva’ de supuesto proyecto de reforma al sistema penal”, *Milenio*, México, 22 de enero de 2020, [https://www.milenio.com/policia/fgr-niega-haber-elaborado-supuesto-proyecto-de-reforma?fbclid=IwAR0fp1VsSVUQIkjZqZzJHY8gQNgNY14y65xCp832\\_gLoeBjQt9MKI4tYJXY](https://www.milenio.com/policia/fgr-niega-haber-elaborado-supuesto-proyecto-de-reforma?fbclid=IwAR0fp1VsSVUQIkjZqZzJHY8gQNgNY14y65xCp832_gLoeBjQt9MKI4tYJXY).

AMBRIZ, Agustín, “Las condiciones que dieron lugar a la revolución de 1910, similares a las que ahora enfrenta México: Juventino Castro”, *Proceso*, México, número 1000, 1 de enero de 1996.

ÁNGEL, Arturo, “Legisladores se quedan esperando: FGR y gobierno posponen presentación de reforma judicial”, *Animal político*, México, 15 de enero de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/01/fgr-pospone-reformas-judiciales-febrero/>.

ARISTA, Lidia, “Gertz Manero defiende propuesta de modificar tipificado de feminicidio”, *Expansión*, México, 10 de febrero de 2020, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2020/02/10/gertz-manero-defiende-propuesta-de-modificar-tipificacion-de-feminicidio>.

BECKER, Gary, “Crimen y castigo: un enfoque económico”, en Roemer, Andrés (comp.), *Derecho y Economía: una revisión de la literatura*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

CENTRO DE ESTUDIOS SOBRE IMPUNIDAD Y JUSTICIA, Índice Global de Impunidad (IGI 2015), México, Universidad de las Américas de Puebla, abril de 2015.

CHAPARRO, Jorge, “Cámara reacciona: endurece penas a feminicidio y acoso”, *La Razón*, México, 19 de febrero de 2020, <https://www.razon.com.mx/mexico/camara-reacciona-endurece-penas-a-feminicidio-y-acoso/>.

CIDE, *Justicia Cotidiana. Informe de resultados de los foros de justicia cotidiana*, México, abril de 2015.

\_\_\_\_\_, *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social*, México, 2012.

\_\_\_\_\_, *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*, México, abril de 2015.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “La economía del crimen en México”, *El País*, España, 6 de noviembre de 2014, [https://elpais.com/internacional/2014/11/06/actualidad/1415306460\\_612369.html](https://elpais.com/internacional/2014/11/06/actualidad/1415306460_612369.html).

INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019*.

\_\_\_\_\_, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2019*.

\_\_\_\_\_, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019*.

JIMÉNEZ PADILLA, Alejandro, “¿La reforma que viene? Buscar la paz con un proceso penal autoritario”, *Nexos*, México, 20 de enero de 2020, <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=10894>.

LEYVA, Thalí, “Zaldívar y Monreal buscan reforma judicial, estaría para enero de 2020”, *Político MX*, México, 21 de octubre de 2019, <https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-gobierno-federal/zaldivar-y-monreal-buscan-reforma-judicial-estari-para-enero-de-2020/>.

MAGALONI KERPEL, Ana Laura, “Reformar la justicia”, *Reforma*, México, 1 de febrero de 2020, [https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?\\_\\_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/reformar-la-justicia-2020-02-01/op173335?referer=-https://www.google.com.mx/](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/reformar-la-justicia-2020-02-01/op173335?referer=-https://www.google.com.mx/).

MILENIO, “Estas son las reformas al sistema judicial”, <https://www.youtube.com/watch?v=mtZ9EUMktM8>.

- MONROY, Jorge, “Gasto en seguridad debe llegar a 3% del PIB”, *El Economista*, 28 de enero de 2020, <https://www.economista.com.mx/politica/Gasto-en-seguridad-debe-llegar-a-3-del-PIB-20200128-0124.html>.
- NAGIN, Daniel, “Criminal Deterrence Research at the Outset of the Twenty-First Century”, *Crime and Justice*, Chicago, University of Chicago, volumen 23, 1998.
- O’DONNELL, Guillermo, “Why the Rule of Law Matters”, *Journal of Democracy*, EE. UU., Johns Hopkins University Press, volumen 15, número 5, octubre 2004.
- ORTEGA, Eduardo, “Zaldívar presenta iniciativa de reforma judicial para combatir la corrupción y acercar justicia a los pobres”, *El Financiero*, México, 12 de febrero de 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/arturo-zaldivar-presenta-reforma-judicial-para-combatir-la-corrupcion-y-acercar-justicia-a-los-pobres>.
- RAMOS, Rolando, “Quiere Monreal sala anticorrupción en la Suprema Corte”, *El Economista*, México, 4 de abril de 2019, <https://www.economista.com.mx/politica/Quiere-Monreal-sala-anticorrupcion-en-la-Suprema-Corte-20190404-0162.html>.
- SCOTT, W. Richard, “Institutional theory”, en Ritzer, George (ed.), *Encyclopedia of Social Theory*, California, Sage, 2004.
- UNAM, *Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional en México*, 2016.
- WOOD, William R., “Punitive populism”, en Miller, J. Mitchell (ed.), *The Encyclopedia of Theoretical Criminology*, Wiley, 2014, [https://www.researchgate.net/publication/263162318\\_Punitive\\_Populism\\_An\\_Entry\\_to\\_the\\_Encyclopedia\\_of\\_Theoretical\\_Criminology](https://www.researchgate.net/publication/263162318_Punitive_Populism_An_Entry_to_the_Encyclopedia_of_Theoretical_Criminology).



ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl y Paola Guadalupe, Jiménez Rodríguez, “Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019”, *Este país*, septiembre 2019.



## **ENTREVISTAS**

