

L É A S E S I Q U I E R E

E
L E
V A R

L A C A L I D A D
D E L A I M P A R T I C I Ó N
D E J U S T I C I A C O N U N
G O B I E R N O J U D I C I A L F O R T A L E C I D O

L A U R E N C E P A N T I N

Laurence Pantin es coordinadora del programa de Transparencia en la justicia y de proyectos especiales de México Evalúa. Agradece la colaboración de Laura Romero en la investigación realizada para este capítulo, así como los comentarios y contribuciones de Edna Jaime, Luis Rubio, Cecilia Román, Mariana Campos, Alejandro García y Liliana Ruiz. El texto final es responsabilidad de la autora.



RESUMEN

a baja calidad de la impartición de justicia, que se refleja en el rezago en la resolución de los casos, el bajo nivel de denuncia de los delitos, los altos niveles de impunidad, así como en la percepción de falta de independencia, y hasta de corrupción, por parte de los jueces y magistrados, es un problema central en nuestro país pues representa un obstáculo para alcanzar el Estado de derecho al que aspiramos los mexicanos. Esta deficiente impartición de justicia se debe en gran parte a la debilidad del gobierno judicial que se observa a nivel federal, pero sobre todo a nivel estatal. Por ello recomendamos una serie de medidas para fortalecer los Poderes Judiciales estatales y el gobierno judicial en el país.

INTRODUCCIÓN

En 2017, de las 10 instituciones de seguridad y justicia para las cuales la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública registraba la percepción de confianza ciudadana, los jueces llegaban en sexto lugar después de la Marina, el Ejército, la Policía Federal, la Procuraduría General de la República y las Policías estatales (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2017c). La escasa confianza de los mexicanos en las instancias encargadas de impartir justicia refleja varias deficiencias de los Poderes Judiciales: el rezago en la resolución de los casos, los muy altos niveles de impunidad, así como la percepción de intervención política, y hasta de corrupción, en la actuación de los jueces y magistrados. Si bien estos síntomas se presentan a nivel federal, son especialmente agudos a nivel estatal.

Estos problemas, que en conjunto apuntan a la mala calidad de la justicia, se deben a la debilidad del gobierno judicial y han motivado una serie de reformas enfocadas a fortalecerlo, en particular con el fin de garantizar la independencia de la justicia. La costumbre, que remonta a la Antigüedad, de representar a la justicia como una mujer con los ojos vendados se refiere precisamente a este principio: un juez, para ser justo, debe ser imparcial. Para serlo, debe dictar sus sentencias con base en la ley y no de acuerdo a influencias o presiones de ningún tipo. Por ello, el Poder Judicial no debe ser subordinado al Poder Ejecutivo ni al Legislativo. “El objetivo principal de una política orientada hacia la consolidación de la independencia institucional es constituir un Poder Judicial capaz de proteger a sus juzgadores frente a cualquier tipo de presión externa que intente afectar el sentido de sus sentencias” (Caballero, López y Oñate, 2006, p.36).

Con este objetivo, en 1994 se modificó el formato de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se creó el Consejo de la Judicatura Federal, el cual fue replicado en varias entidades²⁴, sin que su impacto todavía quede muy claro.

Por todo lo anterior, consideramos que el fortalecimiento del gobierno judicial, en particular a nivel de los estados, deberá ser una prioridad de la próxima administración. Para ello, como lo describimos a continuación, proponemos varias reformas destinadas a reformar el proceso de designación de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y magistrados, obligar a los estados a contar con una instancia encargada del gobierno judicial con funciones claramente definidas, garantizar la autonomía financiera de los Poderes Judiciales estatales, consolidar el federalismo judicial y generar un mecanismo de coordinación entre los Poderes Judiciales de los diferentes niveles.

²⁴ Para simplificar, en este texto se denominará “Consejo de la Judicatura” a las instancias que cumplen este papel en los estados, aunque no todos lleven este nombre, pues en Guanajuato, Michoacán y Sonora, se denominan “Consejo del Poder Judicial”.

CONTEXTO

Ningún país puede funcionar correctamente si no cuenta con un mecanismo efectivo y legítimo para resolver los conflictos que surgen entre su población, el cual se plasma en su sistema de justicia. Ya que no contamos con un mecanismo de evaluación de los Poderes Judiciales del país, una forma de valorar la calidad de la impartición de justicia es mediante la percepción que tienen los ciudadanos y los usuarios sobre su funcionamiento.

En 2011 48% de los mexicanos consideraban que la justicia funcionaba mal o en parte mal, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Justicia realizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Para 2015, 58% tenían esta opinión (Fix, Suárez y Corzo, 2015).

La baja calidad de la impartición de justicia no es un problema nuevo y es todavía más preocupante a nivel estatal que a nivel federal, como lo han señalado Concha y Caballero (2001), Caballero, López y Oñate (2006) y los Diálogos por la Justicia Cotidiana (2015).

No es sorprendente, entonces, que las instituciones judiciales en México registren bajos niveles de confianza ciudadana, en todas las encuestas realizadas. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) señala que en 2017 55.1% de los mexicanos tenía mucha o algo de confianza en los jueces (Inegi, 2017c).

¿Cómo se manifiesta la baja calidad de la impartición de justicia? Aunque se trata de un caso particular, el juicio de Antonio Zúñiga por homicidio, que quedó retratado en el documental *Presunto culpable*, ilustra algunos de los problemas de la impartición de justicia (Negrete y Hernández, 2008). Este trabajo describe un proceso largo, ineficiente e injusto, en el que el juez Héctor Palomares Medina aparece como un funcionario sin iniciativa, predispuesto en contra del imputado, que se asemeja más a un autómata programado para ratificar la acusación del Ministerio Público que a un impartidor de justicia interesado

en encontrar la verdad y dictar la justicia, pues finalmente, pese a escuchar al testigo con base en el cual se fundamentaba la acusación revertir su testimonio, acaba condenando al acusado.

La misma Encuesta Nacional de Justicia apunta que los síntomas de esta deficiente impartición de justicia son múltiples: en 2015, 70.3% señalaron la corrupción como uno de los principales problemas de la impartición de justicia, 42.9% la injusticia, 29.5% la desigualdad, 17.5% los procesos tardados y 16.5% el tráfico de influencias (Fix, Suárez y Corzo, 2015).

Desafortunadamente, este sombrío retrato de la impartición de justicia empaña la imagen de miles de jueces, magistrados y empleados de los Poderes Judiciales en el país que realizan su labor con integridad, ética y la mayor eficiencia posible pese a las condiciones adversas que enfrentan. De hecho, es importante señalar que existen profundos contrastes de estado a estado en algunos de los indicadores que mencionamos. Así, de acuerdo con la Envepe 2017, si bien solamente 34% de los encuestados de la Ciudad de México y 46% de los del Estado de México declaraban confiar algo o mucho en los jueces, en Sinaloa, Nuevo León y Nayarit, eran 66, 68 y 70% respectivamente. La misma Envepe indica que 80.8% de los habitantes de la Ciudad de México, 74.1% de los de Morelos y 73.6% de los del Estado de México consideraban que los jueces son corruptos, pero sólo 51.5% de los de Nayarit y 56% de los de Baja California Sur coincidían con esta apreciación (Inegi, 2017c). Aunque se trata de indicadores de percepción, que pueden depender de muchos factores, estas grandes variaciones apuntan a que algunos estados hacen un mejor trabajo que otros para atender los problemas señalados.

Ahora bien, la razón por la cual éstos han persistido se ubica en la debilidad del gobierno judicial, el cual no genera las condiciones necesarias para que el aparato de impartición de justicia funcione con calidad y sea capaz de resolver de manera eficiente los conflictos que llegan a su conocimiento.

Esta debilidad, caracterizada por los rezagos y la saturación en algunas materias y la gran desigualdad en las condiciones de trabajo y salarios entre los Poderes Judiciales de los estados y el Poder Judicial federal, tiene, a su vez, varias causas. Una de ellas es el desequilibrio que existe entre ambos niveles, en términos de su carga de trabajo, así como de los recursos de los cuales disponen.

Se debe recordar que la mayoría de los asuntos entran al sistema de justicia a nivel local. Por ejemplo, a lo largo del año 2016, ingresaron 1 millón 932 mil 729 nuevos asuntos a los órganos competentes de primera instancia de los Poderes Judiciales estatales (Inegi, 2017a), mientras que, en el mismo periodo, ingresaron 1 millón 77 mil 494 nuevos asuntos a los distintos órganos del Poder Judicial federal (Inegi, 2017b). Esto significa que los tribunales locales atienden 64.2% de los asuntos del país.

En contraste, en 2016, mientras el presupuesto ejercido por los Poderes Judiciales de todos los estados del país ascendía a 32 mil 477 millones de pesos, el del Poder Judicial federal rebasó 57 mil 981 millones de pesos. Es decir, los Poderes Judiciales de los estados ejercieron ese año solamente 35.9% de los recursos totales ejercidos por el conjunto de los Poderes Judiciales de ambos niveles²⁵. Así, en casi todos los estados, los Poderes Judiciales enfrentan un problema estructural de falta de recursos.

Ahora bien, el desbalance de los recursos entre los Poderes Judiciales estatales y el federal que acabamos de describir se debe en parte a un federalismo judicial disfuncional. El sistema federalizado que opera en el país supondría la existencia de dos ámbitos de competencia, federal y local, independientes entre sí. Sin embargo, el centralismo

²⁵ Cálculo propio realizado el 27 de noviembre de 2017 a partir de los montos pagados por el Poder Judicial registrados en las Cuentas Públicas 2016 de la Federación y de los estados, cuando estaban disponibles. Si en algún estado no estaba disponible, se usó el informe de finanzas públicas del cuarto trimestre de ese año. Ya que, en la fecha en que se realizó este cálculo, el estado de Guerrero no había publicado su Cuenta Pública ni su cuarto informe trimestral, se usó el presupuesto aprobado.

político que ha caracterizado la historia nacional y el mecanismo de control constitucional comúnmente llamado juicio de amparo han derivado en un esquema de subordinación y dependencia de los Poderes Judiciales locales respecto del federal, que algunos han denominado “paternalismo federal” (Concha y Caballero, 2001).

El papel que ha desempeñado el juicio de amparo en detrimento de las instituciones locales es sumamente relevante, ya que otorga al Poder Judicial federal la facultad de revisar las resoluciones de los tribunales locales y, en su caso, determinar la reposición del proceso que implica llevar a cabo nuevamente las etapas agotadas en la primera instancia, lo que eleva los costos, alarga los procesos y debilita la capacidad de las instituciones locales de impartición de justicia. Esta situación genera también un cuestionamiento fuerte a la certidumbre jurídica (Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos [Conatrib], 2015). Ahora bien, es importante recalcar que, en el actual contexto de falta de independencia y altos niveles de corrupción que caracterizan los Poderes Judiciales estatales, es fundamental contar con un recurso a nivel federal que pueda revertir eventuales decisiones arbitrarias. Sin embargo, también se debe señalar que este recurso no está accesible a todos pues requiere de abogados especializados que gran parte de la población no puede costear. En resumen, el actual esquema de apelación presenta muchas deficiencias, que sería necesario subsanar.

Además del desbalance entre los Poderes Judiciales estatales y el federal, otra de las razones por las cuales los Poderes Judiciales estatales cuentan con insuficientes recursos es porque suelen estar subordinados a los Ejecutivos locales, como lo veremos más adelante, y no tienen poder de negociación para obtener más recursos. La certidumbre financiera de las instituciones encargadas de impartir justicia es una de las variables estrictamente relacionadas con su independencia, la cual es indispensable para que puedan ofrecer el servicio en igualdad de condiciones y con estricto apego a criterios objetivos, dejando sin efecto posibles variables externas políticas, sociales o de otra índole. Dado este contexto, una demanda cons-

tante por parte de los Poderes Judiciales estatales se ha referido a la necesidad de contar con certidumbre y suficiencia presupuestales para garantizar su independencia (Conatrib, 2015)²⁶. Sin embargo, a la fecha, solamente en cuatro estados, los Poderes Judiciales cuentan con provisiones en su Constitución²⁷ para garantizarles un monto mínimo de recursos cada año²⁸.

A su vez, la falta de independencia que padecen algunos Poderes Judiciales locales está vinculada con la intervención del Ejecutivo en la designación de los magistrados en muchos estados, pues en 25 de ellos, cuando se abre una vacante, el gobernador somete al Congreso un candidato para su ratificación o una lista de candidatos para su consideración²⁹. Si se toma en cuenta que los magistrados deben su nombramiento al Ejecutivo estatal, la probabilidad de que éste influya, a su vez, la selección del presidente del Tribunal Superior de Justicia es alta, pues son ellos, como integrantes de este Tribunal, quienes se encargan de designar a su presidente³⁰. Si se toma en cuenta que sólo 17 estados prevén que el voto sea secreto (y únicamente tres de ellos

26 De hecho, es interesante observar cómo el gobernador del Estado de México, Alfredo del Mazo, hizo suyo este reclamo durante la toma de posesión de presidente del Tribunal Superior de Justicia de esta entidad como presidente de la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia de los Estados Unidos Mexicanos en noviembre de 2017 (San Juan, 2017).

27 Desafortunadamente, el último diagnóstico sobre el funcionamiento de los Poderes Judiciales en las 32 entidades del país que pudimos encontrar es de 2001 (Concha y Caballero, 2001). Para contar con datos más recientes para este capítulo, se realizó una revisión de la normatividad de los Poderes Judiciales de los 32 estados, a partir de las Constituciones y Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales que encontramos en los portales de internet de los mismos.

28 En el Estado de México, la Constitución prevé que el presupuesto anual del Poder Judicial no podrá ser inferior al 2% de los ingresos ordinarios del estado. En Tamaulipas, determina que el monto no podrá ser inferior a 1.3% del presupuesto general del estado para el año fiscal a ejercer. En Veracruz, establece que no podrá ser menor al 2% del presupuesto general. En Yucatán, fija que no podrá ser menos del 2% del gasto programable.

29 Los siete estados restantes prevén que en el nombramiento de los magistrados solamente participe el Legislativo. También vale la pena destacar que 11 entidades establecen que los candidatos a magistrado deben someterse a algún tipo de concurso de oposición, examen de mérito o evaluación, aunque los resultados de éstos no definirán como tal quién será magistrado, pues el concurso, examen o evaluación sólo es un paso previo a una designación política. Sonora es un caso particular porque distingue entre dos tipos de magistrados, los que se van a integrar al Supremo Tribunal de Justicia (los cuales no tienen que someterse a los concursos de oposición) y los Magistrados de los Tribunales Regionales de Circuito (cuyos nombramientos dependen exclusivamente de su resultado en el concurso de oposición).

30 En los 32 estados, las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Poderes Judiciales establecen que el presidente del Tribunal Superior de Justicia será elegido mediante el voto de su pleno, de sus "integrantes" o de "los magistrados".

en sesión pública) y que ninguno detalla cómo serán postulados los candidatos, es todavía más probable la injerencia del Ejecutivo en el proceso de designación del presidente del Tribunal Superior, aunque la normatividad no mencione esta intervención explícitamente.

La falta de independencia también queda patente en los Consejos de la Judicatura. Primero que nada, es preciso señalar que, en las 30 entidades donde existe esta figura³¹, el presidente del Tribunal Superior también preside el Consejo de la Judicatura. Por otra parte, en 26 estados, el Ejecutivo también interviene en la designación de algunos de sus miembros³², por nombramiento directo o por medio de una terna propuesta al Congreso. También destaca el caso de Sonora, donde el Fiscal General de Justicia, quien es parte del Ejecutivo estatal, es integrante del Consejo del Poder Judicial.

Esta falta de independencia del presidente del Tribunal Superior y del Consejo de la Judicatura tiene repercusiones importantes, si se considera que este Consejo suele encargarse de la selección, adscripción, evaluación, promoción y sanción de los jueces y magistrados. Ya que cada Poder Judicial de los estados tiene la facultad de establecer sus propios esquemas de reclutamiento, designación y régimen disciplinario, es posible observar una gran heterogeneidad entre ellos. Esto puede derivar en alcances y resultados muy variados, así como en estructuras de incentivos y resultados dispares entre sí. Pese a los esfuerzos realizados en las últimas décadas para implementar una carrera judicial³³ y un servicio profesional de carrera al interior de los

31 Las entidades que no cuentan con Consejo de la Judicatura o su equivalente son Colima y Zacatecas.

32 En estos 26 estados, es importante señalar que también interviene el Legislativo. En otros dos estados (Jalisco y Quintana Roo), interviene el Legislativo, pero no el Ejecutivo. Y solamente en dos entidades (Nayarit y Sinaloa), no interviene ni el Ejecutivo ni el Legislativo.

33 Sobre este tema, vale la pena mencionar que incluso a nivel federal, donde la carrera judicial es mucho más desarrollada que en la mayoría de los estados, se dan casos como el que mereció un comunicado del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) el pasado 14 de febrero, en el que informaba de su decisión de anular un concurso interno de oposición para la designación de jueces de distrito, después de que supiera que algunos de los reactivos aplicados fueron sustraídos ilegalmente y probablemente vendidos a algunos de los candidatos. Si bien es importante reconocer el esfuerzo de transparencia del CJF para dar a conocer este caso, es lamentable que miembros del Poder Judicial federal se presten a este tipo de conductas (Consejo de la Judicatura Federal [CJF], 2018).

Poderes Judiciales de los estados³⁴, en muchos de ellos éstos son todavía muy incipientes o solamente existen en el papel. Por lo tanto, a menudo la designación, adscripción, evaluación, promoción y sanción de los integrantes de los Poderes Judiciales todavía dependen de criterios subjetivos³⁵.

Un caso reciente ilustra esta situación, aunque se refiere al nivel federal. En un mensaje que dio el pasado 16 de febrero, el gobernador de Chihuahua, Javier Corral, acusó al Poder Judicial federal de haber cambiado a un juez de adscripción de último momento para que tomara una resolución que le quitó a la Fiscalía del estado competencia en un proceso de investigación por el presunto desvío de recursos públicos hacia el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional (Corral, 2018). Dado que las decisiones sobre los cambios de adscripción no son públicas ni transparentes, es imposible saber si la acusación del gobernador de Chihuahua es fundada, pero tampoco es posible desmentirla. Este asunto no solamente ejemplifica el riesgo de uso político que se puede hacer de las designaciones, adscripciones, evaluaciones, promociones y sanciones de los jueces y magistrados cuando éstas no están reguladas por un servicio profesional de carrera. También pone el reflector sobre la necesidad de que el Poder Judicial maneje estos procesos con mayor transparencia.

34 En 31 estados, la Constitución o la Ley Orgánica del Poder Judicial mencionan la existencia de una carrera judicial. A su vez, en las 32 entidades, la normatividad indica que los aspirantes a juez deberán someterse a algún tipo de concurso o examen, pero no siempre éste será determinante para obtener el cargo, como por ejemplo en Morelos, donde se prevé que el Consejo de la Judicatura tiene la facultad de “designar a los jueces de primera instancia y menores con vista del resultado de los concursos y exámenes mencionados, tomando en cuenta los antecedentes de competencia profesional, probidad, dedicación y buena conducta”. Como ya lo mencionamos, en el caso de los magistrados, 25 estados prevén un nombramiento en el que intervienen el Ejecutivo y el Legislativo mientras los siete restantes establecen un mecanismo donde sólo interviene el Legislativo. Solamente 11 plantean algún tipo de concurso, examen o evaluación, aunque este concurso es un paso previo a una designación política. También destaca que sólo 16 entidades definen algún tipo de criterios que deben satisfacer los aspirantes a un cargo de juez y 26 estados ciertos requisitos que deben cumplir los candidatos a un puesto de magistrado.

35 Al respecto, en entrevistas realizadas a 25 jueces, magistrados y abogados, una gran mayoría de ellos señaló cómo en muchos estados el régimen disciplinario se usa para premiar los jueces y magistrados que siguen la línea impuesta por su jerarquía y castigar a los que no lo hacen.

Al respecto, si bien es importante reconocer los esfuerzos que los Poderes Judiciales de los estados han realizado en los últimos años para publicar datos e indicadores sobre su desempeño, todavía falta mucho para que los ciudadanos puedan evaluar su trabajo con base en la información que dan a conocer. De hecho, en cuanto al tema específico de la transparencia de las sentencias judiciales, la organización Equis Justicia para las mujeres (2017) ha documentado cómo ésta ha experimentado un retroceso con la entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) en mayo de 2015. Ya que la LGTAIP establece que los Poderes Judiciales tienen la obligación de difundir las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público, sin definir qué constituye este interés público, al adaptar sus legislaciones sobre transparencia para armonizarlas con la Ley General, muchos estados que antes contemplaban la publicación de todas las sentencias que habían causado estado o ejecutoria redujeron el alcance de la transparencia de las sentencias de su Poder Judicial. Así, si bien, en 2015, 28 legislaciones locales establecían la obligación de publicar todas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, hoy 29 leyes locales de transparencia prevén la obligación de publicar las sentencias judiciales, pero solamente las que sean “de interés público”.

Finalmente, otro problema que enfrentan las instituciones de impartición de justicia es la falta de capacidades por parte de los Poderes Judiciales en algunos estados para elaborar los presupuestos anuales, planear el uso de los recursos y administrarlos de manera transparente, como lo señalaron Concha y Caballero (2001) y Caballero, López y Oñate (2006). Esta situación se debe en gran parte al hecho de que antes de la creación de los Consejos de la Judicatura, estas tareas recaían en manos de funcionarios adscritos a la Presidencia de los Tribunales Superiores de Justicia, que no eran especialistas en estos temas. Si bien ha mejorado en algunos estados, en otros todavía persiste esta situación.

Frente a estos retos, corresponde analizar las reformas y medidas que se han implementado para mejorar el gobierno judicial hasta la fecha.

ATENCIÓN AL PROBLEMA Y RESULTADOS HASTA AHORA

Aunque las deficiencias en el gobierno judicial que acabamos de describir han sido evidenciadas en varios estudios desde 2001, llama la atención que sigan siendo señaladas por los Diálogos por la Justicia Cotidiana (2015), pese a las reformas normativas y rediseños institucionales que se han dado desde antes y en ese intervalo. Esto demuestra que, si bien han significado avances, no han sido suficientes para resolver todos los problemas.

La voluntad del presidente Ernesto Zedillo de construir un Estado de derecho en México se tradujo en la reforma constitucional que promovió en 1994 con el objetivo de reforzar la independencia y capacidad de los órganos y operadores del Poder Judicial federal, al modificar el formato y método de conformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (López y Fix, 2015). Así el número de ministros pasó de 26 a 11 y en lugar de que el Ejecutivo los nombrara directamente, se determinó que éste mandaría una terna al Senado por cada ministro a renovar, el cual sería designado por el voto de las dos terceras partes de esta Cámara. Adicionalmente, se reforzaron los requisitos para ser ministro, al agregar salvaguardas de experiencia en los asuntos judiciales y de independencia, como la obligación de no haber ocupado altos cargos políticos durante el año previo al nombramiento (Fix, 1995).

Pero esta reforma también buscaba mejorar la gobernanza y administración del Poder Judicial federal, al crear el Consejo de la Judicatura Federal y otorgarle la responsabilidad del gobierno judicial (López y Fix, 2015). Este Consejo está conformado por siete miembros, que duran cinco años en su encargo, con excepción de su presidente, quien es el presidente de la Suprema Corte. Tres de sus integrantes son designados por el pleno de la Suprema Corte, otros dos por el Senado y el último por el Ejecutivo.

Finalmente, esta reforma sentó las bases de una carrera judicial (López y Fix, 2015), al establecer concursos de oposición como instrumentos para profesionalizar y garantizar la idoneidad de los jueces y magistrados federales.

Esta reforma tuvo un gran impacto pues, como ya lo mencionamos, la creación del Consejo de la Judicatura Federal llevó a 30 entidades a adoptar un órgano similar y la instauración de una carrera judicial a nivel federal fue replicada en 25 estados, que establecieron, en su Constitución y en la Ley Orgánica de su Poder Judicial, requisitos mínimos para ocupar cargos de jueces y magistrados, así como procesos de selección y nombramiento más transparentes y rigurosos.

Otra mejora que se ha podido advertir es que en la mayoría de las entidades federativas se puede distinguir, en la estructura orgánica de los Poderes Judiciales, entre el personal que realiza tareas administrativas y el que desempeña labores jurisdiccionales. Aun así, todavía falta fortalecer el desarrollo de las tareas administrativas en los juzgados pues una mala coordinación entre jueces y administradores suele repercutir negativamente en la operación de éstos (Centro de Investigación para el Desarrollo AC [CIDAC], 2017).

Ahora bien, existe hoy una gran heterogeneidad en los diseños institucionales del Consejo de la Judicatura y de la carrera judicial en los estados que los adoptaron y también en los resultados que han tenido.

En ocasiones, se puede percibir una gran brecha entre lo que establece la normatividad y la práctica. Por ejemplo, como lo adelantamos, aún se observan muchas entidades federativas en las que los nombramientos no resultan de concursos de oposición, sistemas de profesionalización y mérito u otras medidas que aseguren la independencia de los candidatos respecto de los poderes políticos. La mera introducción de mecanismos de competencia y profesionalización no logró estandarizar los perfiles ni los mecanismos de evaluación y transparencia suficientes, a fin de lograr contar con una vigilancia de los procesos que asegurara su objetividad, ampliara la confianza sobre los mismos y fomentara un ambiente sano de desarrollo judicial de los servidores públicos.

Por otra parte, más que asumir la administración de la carrera judicial y la planeación de sus órganos jurisdiccionales, los Consejos de la Judicatura han puesto un mayor énfasis en el control disciplinario y la

gestión administrativa. Por ello, si bien se presentaron grandes cambios en el gobierno judicial, posiblemente fue el campo con mayores expectativas insatisfechas (Caballero, López y Oñate, 2006).

Finalmente, si bien se advirtió la necesidad de fortalecer la capacidad institucional no sólo de las instituciones federales, sino también, y con mayor énfasis, de las locales, que son el primer contacto con el ciudadano y el espacio competente en el que se desahoga la mayor parte de las disputas o conflictos, no se ha avanzado hacia un federalismo judicial más consolidado. En este sentido, las modificaciones al juicio de amparo que se han dado han contribuido a reforzar la subordinación de los Poderes Judiciales estatales al Poder Judicial federal en lugar de revertirla. Por otro lado, no se ha buscado reducir la brecha de recursos entre el Poder Judicial federal y los Poderes Judiciales de los estados. Así, se observa en los estados un entramado institucional sumamente heterogéneo, con presupuestos, capacidades y servicios que, desde una perspectiva general, no aseguran la impartición de una misma justicia a lo largo del país.

Estos problemas fueron señalados en los Diálogos por la Justicia Cotidiana, convocados en 2015 por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) a petición del presidente Peña Nieto. Aunque estos Diálogos tenían como meta poner en la agenda el tema de la justicia no penal – pues, en contraste con la justicia penal que ha experimentado una ambiciosa reforma desde 2008, ésta no había sido considerada como prioritaria –, de manera natural, el gobierno judicial, que tiene implicaciones en todas las materias, surgió como otro tema que merecía atención y que derivó en una serie de recomendaciones, las cuales comentaremos a continuación.

A raíz de estos Diálogos, el 28 de abril de 2016, el Ejecutivo presentó ante el Senado una Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del sistema nacional de impartición de justicia y organización de los Poderes Judiciales (2016). Sin embargo, esta iniciativa, que todavía no ha sido discutida por la Cámara Alta, no retomó muchas de las recomendaciones plasmadas en los Diálogos

por una Justicia Cotidiana (2015). Más preocupante todavía, algunas de sus propuestas parecen ir en contra de la independencia judicial. En particular, esta iniciativa propone imponer a todos los estados un modelo de Consejo de la Judicatura, cuyo presidente sería el presidente del Tribunal Superior de Justicia y un integrante sería designado por el Ejecutivo estatal. Adicionalmente, plantea que los candidatos a magistrado compitan en un concurso de oposición, pero que el Ejecutivo pueda seleccionar a uno de los que obtuvieron las 10 mejores calificaciones para someterlo a la ratificación por parte del Congreso local. Estas provisiones, que perpetuarían la influencia de los gobernadores en los Poderes Judiciales de los estados, nos parecen preocupantes.

Por ello, a continuación, presentamos una serie de propuestas enfocadas a fortalecer el gobierno judicial y los Poderes Judiciales de los estados.

PROPUESTAS

Nuestras propuestas para empoderar los Poderes Judiciales locales, así como fortalecer y transparentar el gobierno y la administración judicial a nivel nacional, que en ocasiones coinciden con algunas de las recomendaciones de Concha y Caballero (2001), Caballero, López y Oñate (2006) y de los Diálogos por la justicia cotidiana (2015), se agrupan en seis ejes.

1. Reformar el proceso de designación de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y magistrados

Con el fin de fomentar una mayor independencia de los Poderes Judiciales locales, consideramos necesario unificar el método de nombramiento de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y desvincularlo de los Ejecutivos estatales, tal como se buscó en su momento, a nivel federal, con la reforma judicial de 1994.

En este sentido, coincidimos con la provisión de la Iniciativa de decreto del Ejecutivo que prevé que los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia en todos los estados sean elegidos por los integrantes de su pleno. Sin embargo, para asegurar una verdadera inde-

pendencia de los Poderes Judiciales estatales, recomendamos imponer ciertos requisitos adicionales.

Primero, creemos que esta elección debería llevarse a cabo mediante sufragio secreto y en sesión pública, como lo prevén, por ejemplo, la Constitución Política de la Ciudad de México (2017), así como la normatividad de Baja California, Guanajuato y Jalisco.

También estimamos que todos los magistrados del Poder Judicial del estado en cuestión deben poder contender para el cargo de presidente del Tribunal Superior, siempre y cuando cumplan con ciertos criterios objetivos de formación, capacidad, experiencia y compromiso con las tareas judiciales, los cuales deben quedar claramente definidos en su Constitución o, por lo menos, en su Ley Orgánica.

Otra medida que recomendamos para asegurar una mayor independencia de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados es que su mandato, cuya duración le corresponderá fijar a cada estado, no sea renovable. Esta medida nos parece muy importante porque en los estados donde existe la posibilidad de reelección, ésta suele llevarse a cabo como un mero trámite y no después de una evaluación del desempeño del presidente saliente.

Adicionalmente, como lo comentamos más arriba, la independencia del presidente del Tribunal Superior de un estado depende a su vez del método de designación de los magistrados, pues son ellos los que escogen a su presidente. Por lo tanto, nos parece importante asegurar que el Ejecutivo estatal tampoco intervenga en estos nombramientos. Para ello, en contraste con la Iniciativa de decreto del ejecutivo, recomendamos que estas designaciones solamente se basen en los resultados de concursos de oposición o mérito.

Ya que el Ejecutivo federal presentó una iniciativa que contempla reformar la Constitución para armonizar el método de designación de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de los estados y de sus magistrados, consideramos que nuestra propuesta es viable

en el corto plazo. En un segundo momento, requeriría de la incorporación de estas modificaciones en las constituciones y leyes orgánicas de los Poderes Judiciales de los estados.

2. Obligar a los estados a contar con una instancia encargada del gobierno judicial

Como ya señalamos, se ha detectado la necesidad de profesionalizar el gobierno y la administración judiciales al separar estas tareas de las funciones jurisdiccionales que desempeñan los jueces y magistrados. Por ello, a nivel federal y en 30 estados estas tareas se encargaron a Consejos de la Judicatura, sin que exista un modelo único para su conformación o la definición de sus atribuciones.

Con el fin de armonizar la situación en los estados, la Iniciativa de decreto que presentó el Ejecutivo federal en 2016 propone que la Constitución incluya la obligación para todos los estados de contar con un Consejo de la Judicatura, con algunas características específicas.

Si bien intuitivamente parece que una reforma de esta naturaleza es necesaria, consideramos indispensable, antes de plantearla, contar con una evaluación de los diseños y del funcionamiento de los Consejos de la Judicatura existentes, con el fin de determinar si su creación ha contribuido a mejorar el gobierno y la administración judiciales e identificar mejores prácticas, tanto a nivel nacional como internacional, susceptibles de ser replicadas.

En efecto, la efectividad de los Consejos de la Judicatura ha sido cuestionada, no solamente en México sino en el resto de los países de América Latina que han adoptado una configuración institucional similar. En otros casos, las instancias encargadas del gobierno judicial pueden estar integradas a los Tribunales Supremos o a los Ministerios de Justicia, como es el caso en algunos países europeos, por ejemplo, sin que esta configuración necesariamente genere consenso.

Por ello, no nos atrevimos a proponer un diseño específico de instancia encargada del gobierno judicial. Lo que sí ofrecemos es una serie

de preguntas que nos parece importante responder antes de plantear un modelo que sería aplicable a todos los estados.

La primera pregunta que debemos hacernos es si la instancia encargada del gobierno judicial debería ser parte del Tribunal Superior de Justicia o si debería ser independiente de éste. La creación de instancias externas, como los Consejos de la Judicatura, respondió a la necesidad de preservar la independencia de los jueces y magistrados tanto con respecto al Poder Ejecutivo como con respecto a su propia jerarquía (muchas veces ella misma subordinada al Ejecutivo). Sin embargo, como lo explica Vargas 2006), a menudo los Consejos de la Judicatura no han dado los resultados esperados por tres razones: 1) no se les entregaron todas las funciones del gobierno judicial, debilitándolos frente a los Tribunales Supremos; 2) no han logrado desvincular el manejo de las carreras judiciales de las influencias políticas; y 3) no han mejorado la eficiencia de la administración de los tribunales porque su naturaleza colegiada ha dificultado la toma de decisión y porque generalmente, en su composición, han sido mayoritarios los abogados que no suelen contar con experiencia en la administración de una institución. Por ello, se ha vislumbrado una tendencia a nivel internacional abogando por devolver la responsabilidad del gobierno judicial a tribunales supremos fortalecidos, mediante la creación de órganos internos especializados. Sin embargo, en el caso mexicano, solamente sería viable considerar esta opción en la medida en que se logre asegurar la independencia de los presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia.

La segunda pregunta que se debe plantear es si la instancia encargada del gobierno judicial debería ser colegiada o no. En México, se ha privilegiado este diseño porque permite cierto pluralismo, pues en muchos casos además de representantes del mismo Poder Judicial, estos Consejos integran representantes de los Poderes Ejecutivos y Legislativos, además de la sociedad civil. Este diseño pluralista ha sido una manera de establecer contrapesos y refleja la gran desconfianza que existe hoy en día hacia las instancias encargadas del gobierno judicial. Sin embargo, como lo acabamos de mencionar, la naturaleza colegiada de los Consejos de la Judicatura en muchos casos ha representado

un obstáculo para su proceso de toma de decisión y ha impedido que la administración de los tribunales se vuelva más eficiente. Por ello, algunos, como Binder (2006), estiman que la instancia encargada del gobierno judicial debería ser unitaria, además de contar con un órgano de control. Se debería entonces considerar la posibilidad de privilegiar una instancia unitaria de este tipo, aunque anticipamos que esta propuesta podría generar resistencia por parte de la mayoría de los integrantes de los Poderes Judiciales.

Vinculada con las dos anteriores, la tercera pregunta que se debe abordar es qué tanto el diseño de esta instancia encargada del gobierno judicial debe incluir la perspectiva ciudadana. En caso de que se opte por una instancia colegiada, ¿debe incluir representantes de la sociedad civil y cuántos? En caso de que se trate de una instancia unitaria, ¿debe ser esta persona un miembro del Poder Judicial? En relación con esta pregunta, se recomienda que el perfil del o de los integrantes de la instancia encargada del gobierno judicial se defina de manera muy clara, como resultado de un profundo trabajo de reflexión.

Por otra parte, una vez resueltos estos puntos, se deberán definir tanto la duración en el cargo del o los integrantes de esta instancia, así como las personas responsables de designarlo(s). ¿Deben ser únicamente representantes del Poder Judicial? ¿Deben ser todos los jueces y magistrados? ¿Debe ser un cuerpo de representantes de la sociedad civil? ¿Deben participar el Poder Ejecutivo y/o el Legislativo? Las respuestas a estas preguntas dependen de cómo se resuelven las anteriores, pero será importante considerarlas para asegurar la mayor independencia posible del o de los integrantes de la instancia encargada del gobierno judicial.

Para resolver todas estas preguntas, sugerimos finalmente seguir una de las recomendaciones expuestas por Hammergren (2006) a la hora de debatir sobre el diseño de una instancia encargada del gobierno judicial: la discusión no debe centrarse en eliminar los riesgos de tal o cual diseño institucional, sino en encontrar soluciones que permitan mejorar realmente el gobierno judicial con el fin de elevar el desempeño del Poder Judicial en su conjunto.

3. Definir las funciones de la instancia encargada del gobierno judicial

Cuando se reforme la Constitución para incluir la obligación para los estados de contar con una instancia encargada del gobierno judicial, consideramos que también deberían quedar definidas sus funciones de manera muy clara. La primera tarea de estas instancias es la implementación de una carrera judicial y servicio profesional de carrera. La segunda es la elaboración y el manejo del presupuesto del Poder Judicial. La tercera es la implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Las detallamos a continuación.

Pero antes de ello, es importante subrayar que para que estas instancias puedan desempeñar estas funciones de manera independiente, todas sus decisiones, sin excepción, deberían ser definitivas e inatacables.

- **Implementación de la carrera judicial y servicio de carrera**

Frente a la subjetividad que todavía caracteriza la designación, promoción y sanción de los jueces y magistrados en la mayoría de los estados del país, consideramos urgente e indispensable implementar una verdadera carrera judicial y un servicio profesional de carrera al interior de los Poderes Judiciales de los estados.

Para ello, primero, recomendamos homologar los mecanismos de designación de los jueces y magistrados. Para empezar, estimamos que las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales estatales deben precisar con mucha mayor claridad de lo que lo hacen en la actualidad los criterios que deben cumplir los aspirantes a estos puestos, tanto en términos de capacidad como de idoneidad.

Con respecto a los jueces estatales, coincidimos con la iniciativa de decreto del Ejecutivo en que su designación debe realizarse mediante concursos de oposición abiertos, tanto a personas que ya estén laborando en el Poder Judicial como a candidatos externos. Estos concursos deben ser transparentes, sus reactivos deben manejarse de mane-

ra confiable y sus resultados deben ser publicados, con el fin de contar con los suficientes mecanismos de vigilancia y rendición de cuentas para evitar discrecionalidad.

Consideramos que la selección de magistrados debe seguir las mismas pautas, es decir que su designación también debe realizarse mediante un concurso de oposición transparente y abierto, después del cual el candidato que reciba la mejor calificación debería ser ratificado por la instancia encargada del gobierno judicial. Es importante asegurar que el concurso permita identificar al candidato más calificado e idóneo para el puesto y que los gobernadores no intervengan en este proceso. En este sentido, no respaldamos el mecanismo de designación previsto por la Iniciativa de decreto del Ejecutivo, pues si bien prevé que se lleve a cabo un concurso de oposición que privilegie a los candidatos integrantes de los Poderes Judiciales, también contempla que el gobernador escoja a uno dentro de los 10 mejores calificados para su ratificación por el Legislativo.

Otro tema de gran importancia para garantizar la independencia de los jueces y magistrados es su permanencia en el puesto. Al respecto, recomendamos que se mantengan en el cargo el tiempo previsto por la constitución de cada estado y que la instancia encargada del gobierno judicial realice una verdadera evaluación basada en criterios objetivos y transparentes para determinar si deben obtener su inamovilidad en el puesto. De no contar con este elemento, la remoción del puesto puede atender factores políticos o ajenos al desempeño de los impartidores de justicia.

Consideramos también que los demás integrantes de los Poderes Judiciales deben ser designados, adscritos, promovidos y sancionados mediante un sistema profesional de carrera y con base en verdaderos sistemas de evaluación de desempeño, implementados por las instancias encargadas del gobierno judicial de acuerdo con criterios objetivos y transparentes, para generar la confianza necesaria en estos instrumentos y ofrecer certidumbre laboral a todos los empleados de estas instituciones.

Para que la implementación de un servicio de carrera en los Poderes Judiciales estatales tenga éxito, debe acompañarse de esfuerzos simultáneos para mejorar tanto la capacitación continua de sus empleados como sus condiciones de trabajo. Para ello, es deseable que se pueda contar con una institución que ofrezca a los profesionales de los Poderes Judiciales, tanto de la Federación como de los estados, cursos y opciones para actualizarse y perfeccionarse. Si bien los Diálogos por una Justicia Cotidiana (2015) recomendaron en este sentido la creación de un Colegio Nacional, estimamos que se debe considerar primero la posibilidad de reforma y consolidar las instancias existentes de capacitación tanto a nivel federal como a nivel estatal para que puedan llevar a cabo este papel.

Por otra parte, para que los Poderes Judiciales estatales puedan retener los mejores elementos y evitar que éstos busquen ingresar al Poder Judicial federal, es importante que puedan ofrecer sueldos, prestaciones y condiciones de trabajo competitivas. De allí la importancia de que cuenten con más recursos, como ya se apuntó.

Muchos Poderes Judiciales estatales ya cuentan con leyes que prevén la existencia de un servicio profesional de carrera, pero a menudo éste no se ha implementado o bien no opera de manera efectiva. Por ello, en la medida en que se conformen instancias encargadas del gobierno judicial más independientes en los estados, nos parece viable que puedan concretarse las propuestas que acabamos de detallar.

• **Elaboración y administración del presupuesto**

Ya explicamos cómo la falta de profesionales especializados en temas de administración y planeación financiera en el seno de los Poderes Judiciales estatales a menudo ha impedido la buena planeación y gestión de los recursos que les son asignados. Por ello, estimamos que el fortalecimiento de los Poderes Judiciales estatales pasa por la contratación de empleados especializados en temas de administración y planeación financiera por parte de las instancias encargadas del gobierno judicial.

También consideramos que la Constitución y las leyes orgánicas de los Poderes Judiciales estatales deberían precisar que las instancias encargadas del gobierno judicial son responsables de la elaboración y administración del presupuesto del Poder Judicial de cada entidad, con el fin de preservar su independencia financiera, ya que todavía en algunos estados la nómina de los integrantes del Poder Judicial es pagada directamente por el Ejecutivo de la entidad, lo cual constituye un medio de presión de este último sobre los primeros. A la vez, es indispensable prever mecanismos para que estas instancias transparenten y rindan cuentas sobre el uso de los recursos, ya que en la actualidad este ejercicio se realiza con un alto grado de opacidad.

- **Implementación de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas**

Además de las medidas de transparencia y rendición de cuentas que deben acompañar las designaciones, adscripciones, evaluaciones, promociones y sanciones de los empleados de los Poderes Judiciales de los estados, así como el ejercicio presupuestal que realizan, consideramos fundamental que las instancias encargadas del gobierno judicial de los estados generen y publiquen datos e indicadores homologados sobre el desempeño del Poder Judicial al que pertenecen, así como sobre el propio. Esto es indispensable para que los ciudadanos puedan realizar un trabajo de escrutinio de la labor de los Poderes Judiciales. Por ello, sería deseable crear una plataforma que concentre la información y los indicadores que los Poderes Judiciales deben publicar. Esto implicaría una labor de homologación del registro de la información y de su formato de publicación.

Otra propuesta de gran trascendencia para la rendición de cuentas es la publicación de las sentencias por parte de los Poderes Judiciales, como lo hacen varios países en el mundo, como Brasil, por ejemplo (Gregorio, 2005b). Es importante reconocer que la publicación de sentencias es una buena práctica que tiene su complejidad, ya que éstas contienen datos personales que pueden ser sensibles. Muchos países se han enfrentado a la potencial contradicción que puede surgir, al

momento de publicar sentencias judiciales, entre el derecho a la información y el derecho a la protección de datos personales, por lo que se han desarrollado recomendaciones³⁶ al respecto que pueden ser retomadas por los Poderes Judiciales de cualquier país (Gregorio, 2005a).

En México, el Poder Judicial federal y los Poderes Judiciales de varios estados publican las versiones públicas de algunas sentencias. Sin embargo, como lo mencionamos, desde la aprobación de la LGTAIP en 2015, Equis Justicia para las mujeres (2017) observó un retroceso en las leyes de transparencia estatales pues, como la LGTAIP, 29 de ellas prevén la publicación de las sentencias judiciales “de interés público”. Ya que esta normatividad no define el “interés público”, algunos estados, como Zacatecas, por ejemplo, no han publicado ninguna sentencia en 2017, pues reportan no haber identificado ninguna que sea de interés público (F. Gamboa, comunicación personal, 21 de marzo de 2018). Por ello, consideramos que se debe modificar la LGTAIP para que obligue a publicar todas las sentencias judiciales.

Finalmente, la manera de publicar las sentencias también importa, pues en México, los Poderes Judiciales que disponen de una plataforma digital para la consulta de sentencias requieren que se ingrese el número de expediente para acceder a la información. Esto limita mucho la posibilidad de realizar búsquedas. Por ello, consideramos que las plataformas de consulta de sentencias judiciales deberían permitir realizar búsquedas de sentencias por palabras clave.

Si bien existe cierta resistencia por parte de los integrantes de los Poderes Judiciales para generalizar la publicación de sus resoluciones, es importante resaltar que una medida de esta naturaleza permitirá elevar la confianza ciudadana hacia estos Poderes.

³⁶ Estas recomendaciones fueron denominadas Reglas de Heredia, pues fueron desarrolladas el 8 y 9 de julio de 2003 durante el Seminario Internet y Sistema Judicial realizado en la ciudad de Heredia (Costa Rica), con la participación de poderes judiciales, organizaciones de la sociedad civil y académicos de Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, República Dominicana y Uruguay (Instituto de Investigación para la Justicia, 2003).

4. Garantizar la autonomía financiera de los Poderes Judiciales estatales

Más allá del tema de quién tiene que encargarse de elaborar y administrar su presupuesto, los Poderes Judiciales estatales a menudo padecen problemas de escasez de recursos. Como ya lo mencionamos, esta situación se debe no solamente al desequilibrio que existe entre el Poder Judicial federal y los Poderes Judiciales estatales con respecto a este tema, sino a la tradicional sumisión de estos últimos frente a los Ejecutivos locales, la cual restringe su poder de negociación para obtener más recursos.

Por lo anterior, recomendamos reformar el proceso de aprobación del presupuesto de los Poderes Judiciales estatales. Como ya lo describimos, en algunos estados, la Constitución local ya prevé que un porcentaje del presupuesto o del PIB del estado se destine cada año al Poder Judicial. Sin embargo, no se recomienda incluir asignaciones presupuestales en una Carta Magna, pues impide la flexibilidad que necesita la elaboración del presupuesto, ya que modificar la Constitución es un proceso complicado que suele requerir de una mayoría calificada (McLure y Martínez-Vázquez, 2000).

Por ello, consideramos conveniente que, en un primer momento, se realice un estudio en cada entidad para evaluar el monto mínimo de recursos que su Poder Judicial requiere para funcionar de manera adecuada. Idealmente, este estudio estaría a cargo de una instancia de coordinación entre los Poderes Judiciales de los diferentes niveles, como la que recomendamos generar en nuestra propuesta n°6. Recomendamos, en un segundo momento, que se incluya, en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Los Municipios, la obligación para cada entidad de asignar cada año a su Poder Judicial un monto mínimo preasignado equivalente a la cantidad que fue determinada por el estudio como indispensable para permitirle cubrir sus gastos corrientes. Consideramos que esta provisión sería una buena manera de asegurar que el Poder Judicial cuente con un monto mínimo de recursos necesarios, sin depender de la aprobación del Eje-

cutivo. Asimismo, recomendamos establecer que los Poderes Judiciales pueden solicitar recursos adicionales para solventar sus gastos de inversión, de acuerdo a una planeación de mediano y largo plazos.

Consideramos que este proceso de aprobación diferenciado del presupuesto de los Poderes Judiciales estatales deberá ser temporal y mantenerse hasta que éstos se fortalezcan y desarrollen un verdadero poder de negociación de su presupuesto frente a los Poderes Ejecutivos y Legislativos locales.

Finalmente, estimamos que el manejo de los fondos auxiliares, es decir, los recursos que obtiene el Poder Judicial por concepto de fianza o multas que no fueron reclamadas, debe ser regulado, para permitir una mayor transparencia en su uso y dar certidumbre sobre el destino de estos recursos.

En general, consideramos que todos los recursos ejercidos por los Poderes Judiciales deben ser sometidos a mecanismos de transparencia y rendición de cuentas adecuados. Por lo tanto, recomendamos que la normatividad sea modificada en este sentido.

5. Consolidar el federalismo judicial

Como ya se señaló, la existencia del amparo directo, mediante el cual el Poder Judicial federal puede revertir las resoluciones de los Poderes Judiciales estatales, implica una subordinación de facto de estos últimos al primero e impide que se pueda consolidar el federalismo judicial.

Para resolver este problema, consideramos necesario contemplar la creación de un recurso de casación local y limitar el uso del amparo directo para resolver juicios de jurisdicción estatal. Sin embargo, es importante precisar que esta medida requeriría de una serie de condiciones que describimos a continuación.

Primero, sería imprescindible un profundo trabajo de investigación, reflexión y consulta antes de implementar esta medida.

Por otra parte, para que esta reforma sea viable, se tendría que asegurar la imparcialidad de las resoluciones de los Poderes Judiciales estatales, y así impactar en la confianza que puedan generar entre los ciudadanos y en particular entre sus usuarios (víctimas, imputados, demandantes y demandados). En efecto, una de las razones por las cuales el actual sistema de amparo directo se ha convertido en una suerte de tercera instancia es por el déficit de legitimidad de los Poderes Judiciales estatales frente a la del Poder Judicial federal, que tiene sustento en la realidad de su desempeño. En consecuencia, cualquier iniciativa en este sentido debería ser precedida de profundas reformas a los Poderes Judiciales estatales que garanticen su independencia, como las que proponemos aquí u otras en este sentido que puedan surgir del debate nacional, y acompañarse de un gran esfuerzo de comunicación para fomentar mayor confianza en el nuevo mecanismo de casación.

Adicionalmente, una condición para que esta reforma se realice debería ser que vuelva más accesible el recurso de casación, pues, como lo mencionamos, actualmente el juicio de amparo representa costos muy altos porque implica alargar el proceso judicial y requiere de la asesoría de abogados especializados. Si se creara este recurso de casación local, se debería buscar agilizar los trámites para el mismo, de tal modo que el aspecto económico no sea un determinante para decidir si utilizarlo o no.

Finalmente, ya que implementar este recurso implicaría crear una instancia local especializada en revisar estos casos, supondría también una necesidad de recursos adicionales, tanto financieros, como materiales y humanos. Por ello, tal cambio podría parecer hasta cierto punto contraproducente, pues contribuiría a reforzar el desequilibrio que ya existe en las cargas de trabajo de los Poderes Judiciales a nivel federal y local. Se entiende entonces que solamente podría considerarse esta reforma si se lograra un ajuste en la distribución del presupuesto entre el Poder Judicial federal y sus contrapartes en los estados.

Por todo lo anterior, una reforma de esta naturaleza implicaría una etapa de transición de varios años, que requeriría una supervisión cercana.

6. Generar un mecanismo de coordinación entre los Poderes Judiciales de los diferentes niveles

Para acompañar y liderar la implementación de la reforma previamente delineada y de las que proponemos a continuación destinadas a reforzar los Poderes Judiciales estatales, se requiere una instancia que coordine el proceso de transformación de los Poderes Judiciales que derive de ellas.

Consideramos que sus funciones tendrían que ir evolucionando con el tiempo. En un primer momento, esta instancia se encargaría de acompañar a los Poderes Judiciales tanto estatales como el federal en su transición del modelo actual a un modelo más descentralizado, armonizado y enfocado al empoderamiento de los Poderes Judiciales de las entidades. Para ello, se considera que esta instancia debería contar con la facultad de realizar una evaluación técnica de la carga de trabajo y de la repartición de los recursos, tanto financieros, como materiales y humanos, entre los diferentes Poderes Judiciales, con el fin de proponer esquemas de redistribución de estas cargas y recursos. Otras de sus funciones consistirían en proponer procesos y herramientas para mejorar la calidad del gobierno judicial, indicadores y protocolos de evaluación del desempeño de los Poderes Judiciales, mecanismos de rendición de cuentas, así como políticas de modernización y capacitación, que cada Poder Judicial podría adaptar en función de su propia realidad.

Una vez completado el proceso de transición hacia el nuevo modelo, esta instancia podría mantenerse y encargarse de realizar evaluaciones del desempeño de los diferentes Poderes Judiciales, con base en criterios técnicos objetivos, y emitir recomendaciones para su mejora continua, al estilo de las evaluaciones que realiza la Comisión Europea Para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ).

La Iniciativa de decreto del Ejecutivo propone, para ello, crear un Sistema Nacional de Impartición de Justicia, con el fin de encabezar este esfuerzo, así como de mejorar la coordinación y fomentar el intercambio de buenas prácticas entre Poderes Judiciales de los estados y de

la Federación. A la manera de otros sistemas nacionales ya existentes, un Sistema Nacional de Impartición de Justicia tendría como meta promover estándares para elevar la calidad de la impartición de justicia y del gobierno judicial al incentivar mecanismos de colaboración entre Poderes Judiciales de las entidades y el Poder Judicial federal.

Si bien este Sistema parece indispensable para la consolidación del federalismo judicial, su creación plantea dos retos. Primero, algunos podrán objetar que un Sistema de esta naturaleza implicaría la creación de una nueva burocracia, con el respectivo cargo al erario, que duplicaría las funciones de los Consejos de la Judicatura, los cuales surgieron en su momento con el objetivo de atender los problemas del gobierno judicial. Sin embargo, dado que el Consejo de la Judicatura Federal no tiene atribuciones a nivel estatal y que se busca precisamente empoderar a los Poderes Judiciales estatales y resolver el problema del federalismo judicial disfuncional, parece necesaria la intervención de una instancia distinta que tome en cuenta las necesidades y circunstancias de todos los niveles. El segundo reto tiene que ver con este punto: ¿cómo garantizar que este Sistema Nacional no contribuya a perpetuar la subordinación de facto que ejerce el Poder Judicial federal sobre los Poderes Judiciales estatales ni implique una limitación a la independencia de los Poderes Judiciales? Aunque no tengamos necesariamente las respuestas a estas preguntas, consideramos que, de crearse un Sistema Nacional de Impartición de Justicia, éste debería ser un órgano autónomo, cuya conformación tendría que ser definida con mucho cuidado para preservarla de toda posibilidad de politización. Además de los Tribunales Superiores y Consejos de la Judicatura de las entidades y de la Federación, este Sistema podría comprender a representantes de tribunales administrativos, de asociaciones de órganos jurisdiccionales, de organizaciones profesionales, de la academia y de la sociedad civil que se especialicen en estos temas. También se tendría que valorar la posibilidad de que integre representantes de los Poderes Ejecutivos y Legislativos.

Consideramos que la integración de esta instancia es el primer paso para que muchas de las reformas propuestas descritas a continuación puedan concretarse.

CONCLUSIÓN

Alcanzar un Estado de derecho que dé certidumbre a todos los mexicanos debe ser una prioridad para la próxima administración y esto pasa necesariamente por consolidar la independencia e imparcialidad de la justicia. A su vez, lograrlo depende en buena medida de nuestro éxito en fortalecer los Poderes Judiciales locales y el gobierno judicial.

Si bien los procesos de reforma institucional suelen despertar resistencias internas, los Diálogos por la justicia cotidiana (2015) enseñaron que existe consenso en torno a esta necesidad, incluso entre los Poderes Judiciales. Sin embargo, los diferentes sectores pueden diferir en el camino para lograr esta meta, y esto revela el alcance que están dispuestos a dar a estas transformaciones. Por ello, el próximo Ejecutivo federal tendrá una gran oportunidad para ser el catalizador que permita atender estas preguntas pendientes y cristalizar los cambios.

Las propuestas que delineamos en este capítulo pueden permitir marcar un parteaguas en la calidad de la impartición de la justicia en el país, al favorecer su independencia no solamente frente a otros Poderes sino también internamente.

De no implementarse estas reformas, anticipamos que se mantendrían los niveles de impunidad, así como la percepción de corrupción de los integrantes de los Poderes Judiciales. En este escenario, es muy probable que la confianza ciudadana en las instancias de justicia del país baje todavía más y, con ello, que suba la cifra negra de delitos. Finalmente, consideramos que el sistema de justicia penal acusatorio, el cual fue objeto de una ambiciosa reforma iniciada en 2008, solamente podría consolidarse y dar los resultados esperados en la medida en que se consoliden los Poderes Judiciales en su conjunto, como lo proponemos.

BIBLIOGRAFÍA

Binder, A. M. (2006). Gobierno Judicial y democratización de la justicia. Observaciones a las propuestas de Juan Enrique Vargas. *Sistemas Judiciales*, 5(10), 14-16. Recuperado de https://issuu.com/sistemasjudiciales/docs/sistemas_10

Caballero, J. A., López S. y Oñate, A. (2006). *Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*. Ciudad de México: Suprema Corte de Justicia de la Nación. Recuperado de http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/59032/59032_1.pdf

Centro de Investigación para el Desarrollo AC [CIDAC]. (2017). *Hallazgos 2016. Seguimiento y evaluación de la operación del sistema de justicia penal en México*. Ciudad de México: CIDAC. Recuperado de: http://cidac.org/wp-content/uploads/2017/06/DOCUMENTO-HALLAZGOS-2016_COMPLETO-digital.pdf

Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia [Conatrib]. (2015). *Conclusiones de los foros para el Mejoramiento de la Justicia Cotidiana. Materia: Dimensión estructural de la justicia local*. Recuperado de <http://conatrib.org.mx/wp-content/uploads/2015/06/FOROSDF.pdf>

Concha, H. A. y Caballero, J. A. (2001). *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/47/11.pdf>

Consejo de la Judicatura Federal [CJF]. (2018). *Comunicado 03. CJF informa*. Recuperado de <http://www.cjf.gob.mx/documentos/Comunicados%20Prensa/docsComunicadosPrensa/2018/comunicado3.pdf>

Constitución Política de la Ciudad de México. Ciudad de México, Gaceta Oficial de la Ciudad de México, 5 de febrero de 2017. Recuperado de <http://www.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/59a/588/5d9/59a5885d9b2c7133832865.pdf>

Corral, J. (16 de febrero de 2018). *Caso Alejandro Gutierrez* [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Gc-nXGBBK9BU>

Diálogos por la Justicia Cotidiana. (2015). *Diálogos por la Justicia Cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf

Equis Justicia para las mujeres. (2017). *Transparencia en la publicación de sentencias. ¿Retrososos a partir de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública?* Ciudad de México: Equis Justicia para las mujeres. Recuperado de http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/INFORME_TRANSPARENCIA_SENTENCIAS.pdf

Fix, H. (1995). Reformas y adiciones a la Constitución Federal en materia de administración de justicia. *Anuario Jurídico, nueva serie, 1994*, 43-51. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2114/6.pdf>

Fix, H., Suárez A. y Corzo E. (2015). *Entre un buen arreglo y un mal pleito. Encuesta Nacional de Justicia*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <http://www.losmexicanos.unam.mx/justicia/libro/html5forpc.html?page=4&-bbv=1&pcode=>

Gregorio, C. (2005a). Acceso a la información judicial: un equilibrio de derechos. En J. A. Caballero, C. Gregorio, M. Popkin y E. Villanueva (Eds.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada* (pp. 273-281). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Due Process of Law Foundation, Instituto de Investigación para la Justicia, Open Society Institute.

Gregorio, C. (2005b). Internet, transparencia y acceso a la información judicial. En J. A. Caballero, C. Gregorio, M. Popkin y E. Villanueva (Eds.), *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada* (pp. 231-245). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Due Process of Law Foundation, Instituto de Investigación para la Justicia, Open Society Institute.

Hammergren, L. (2006). Apuntes para avanzar en el debate sobre cómo mejorar el Gobierno Judicial. *Sistemas Judiciales*, 5(10), 17-24. Recuperado de https://issuu.com/sistemasjudiciales/docs/sistemas_10

Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del sistema nacional de impartición de justicia y organización de los Poderes Judiciales. México, Gaceta del Senado, 28 de abril de 2016. Recuperado de http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-28-1/assets/documentos/4_INI_EF_Organizacion_Poderes_Judiciales.pdf

Instituto de Investigación para la Justicia. (2003). *Reglas Mínimas para la Difusión de Información Judicial en Internet*. Recuperado de http://www.ijjusticia.org/heredia/Reglas_de_Heredia.htm

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017a). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2017* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censos-gobierno/estatal/cnije/2017/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017b). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2017* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censos-gobierno/federal/cnijf/2013/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. (2017c). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública* [Base de datos]. Recuperado de <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2017/>

López S. y Fix H. (2015). (In)justicia cotidiana I. La idea. *Nexos*, (450), 16-18. Recuperado de: <https://www.nexos.com.mx/?p=25122>.

McLure, C. E. y Martínez-Vázquez, J. (2000). *The assignment of revenues and expenditures in intergovernmental fiscal relations* [La asignación de recursos y gastos en las relaciones fiscales intergubernamentales]. Washington D.C.: World Bank Institute. Recuperado de <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/AssignmentRevenues.pdf>

Negrete, L. (Productor) y Hernández, R. (Director). (2008). *Presunto culpable* [Documental]. México: Abogados con Cámara, Instituto Mexicano de Cinematografía y Fondo para la producción cinematográfica.

San Juan, S. (24 de noviembre de 2017). Pide Del Mazo fortalecer a los tribunales de justicia locales. *El Sol de Toluca*. Recuperado de <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/pide-del-mazo-fortalecer-a-los-tribunales-de-justicia-locales-386078.html>

Vargas, J. E. (2006). Gobierno Judicial: la organización y el rol de las cortes supremas. *Sistemas Judiciales*, 5(10), 7-13. Recuperado de https://issuu.com/sistemasjudiciales/docs/sistemas_10