



México Evalúa

20

RECOMENDACIONES
para consolidar la carrera judicial



TRANSPARENCIA



Contenido

- 4 **Presentación**
- 6 **Resumen ejecutivo**
- 11 **Introducción**
- 14 **Capítulo 1: Carrera judicial, una política integral, regulada y evaluable**
- 14 **A. Diagnóstico**
- 17 **B. Recomendaciones**
- 17 B.1 Recomendación 1: La carrera judicial debe contar con un asiento legal sólido
- 18 B.2 Recomendación 2: La carrera judicial debe articularse en una política integral
- 18 B.3 Recomendación 3: La política de carrera judicial debe evaluarse
- 19 **Capítulo 2: Ingreso y promoción, claves para la eficiencia y la legitimidad**
- 19 **A. Diagnóstico**
- 19 A.1 Categorías que integran la carrera judicial y mecanismos de designación
- 24 A.2 Posibilidades de acceso
- 25 A.3 Organización de los concursos y naturaleza de los exámenes
- 26 A.4 Mecanismos para evaluar la personalidad e integridad de los aspirantes
- 28 A.5 Recursos ante resoluciones en materia de carrera judicial
- 29 A.6 El proceso de selección de magistrados
- 32 A.7 Las suplencias como mecanismos informales de promoción
- 33 **B. Recomendaciones**
- 33 B.1 Recomendación 4: La carrera judicial debe abarcar todos los puestos jurisdiccionales
- 34 B.2 Recomendación 5: Todas las categorías de la carrera judicial deben obtenerse mediante cursos-concursos de oposición abiertos y públicos
- 34 B.2.1 Es necesario contar con un concepto homologado del término concurso de oposición
- 36 B.2.2 Todos los puestos de carrera deben obtenerse mediante concursos de oposición
- 36 B.2.3 Todos los concursos deben ser abiertos
- 36 B.2.4 Es deseable el establecimiento del doble filtro que brinda el curso-concurso
- 37 B.3 Recomendación 6: Los criterios de evaluación de los concursos deben ser pertinentes y vinculados con la función del cargo concursado
- 37 B.4 Recomendación 7: Los procesos de selección y promoción deben incluir mecanismos para valorar la integridad de los funcionarios
- 37 B.4.1 Deben desarrollarse mecanismos a través de los cuales sea posible valorar la personalidad e integridad de los candidatos a algún cargo
- 38 B.4.2 La Contraloría debe realizar un análisis de las declaraciones patrimoniales y de intereses de los aspirantes y su coherencia con las declaraciones fiscales



- 39 B.5 Recomendación 8: Los procesos de selección y promoción deben ser confiables y transparentes
- 39 B.5.1 La realización de las evaluaciones debe garantizar su confiabilidad
- 39 B.5.2 La elaboración de las evaluaciones debe estar a cargo de la Escuela Judicial
- 40 B.5.3 Los reactivos deben ser construidos en un estricto marco de confidencialidad
- 40 B.5.4 Tanto los criterios como el proceso de selección y los perfiles de los cargos deben estar previamente especificados en la normatividad y en cada una de las convocatorias
- 41 B.5.5 Los procesos de selección deben ser públicos y abiertos a la participación ciudadana
- 42 B.6 Recomendación 9: Los resultados del proceso de selección deben ser recurribles
- 42 B.6.1 Se deben publicar los resultados de los concursos en cada una de sus etapas y los concursantes deben tener acceso a sus exámenes
- 42 B.6.2 El proceso de revisión debe estar detallado en la normatividad y estar a cargo de un ente que no haya aplicado el concurso
- 42 B.7 Recomendación 10: Las suplencias o comisiones deben tener una duración limitada y criterios objetivos de otorgamiento
- 42 B.7.1 Las designaciones a cargos jurisdiccionales deben realizarse con regularidad
- 42 B.7.2 Las suplencias deben ser asignadas conforme a una lista emanada de un concurso y no de manera discrecional
- 43 B.7.3 Las suplencias deben otorgarse por una duración limitada y establecida de antemano
- 43 B.7.4 Las suplencias no pueden constituir un requisito o una ventaja en un concurso

44 Capítulo 3: Capacitación que forme para servir

44 A. Diagnóstico

48 B. Recomendaciones

- 48 B.1 Recomendación 11: La capacitación debe contribuir a la generación de mejores perfiles
- 48 B.1.1 Los poderes judiciales deben contar con un programa de capacitación anual que sea del conocimiento de los funcionarios
- 49 B.1.2 Las capacitaciones deben desarrollar las competencias que los funcionarios requieren para realizar las labores de su cargo
- 49 B.1.3 Los programas de capacitación deben contribuir a la generación de un perfil de funcionario judicial con integridad
- 50 B.2 Recomendación 12: Evaluación y capacitación deben ir de la mano
- 50 B.2.1 Las evaluaciones aplicadas a los funcionarios deben permitir identificar sus necesidades de capacitación
- 50 B.2.2 Las actividades de capacitación deben ser evaluadas para identificar cómo mejorarlas
- 50 B.3 Recomendación 13: Las capacitaciones deben ser accesibles

52 Capítulo 4: Evaluación de desempeño, factor estratégico para el desarrollo institucional y profesional

52 A. Diagnóstico

54 B. Recomendaciones

- 54 B.1 Recomendación 14: Las visitas deben permitir una evaluación cualitativa del desempeño y del ambiente laboral
- 54 B.1.1 Las visitas deben estar a cargo de un área especializada
- 55 B.1.2 Las visitas deben servir para evaluar aspectos cualitativos
- 55 B.1.3 Las visitas deben permitir conocer las condiciones de trabajo y el ambiente laboral
- 56 B.2 Recomendación 15: Deben existir mecanismos institucionalizados de evaluación de desempeño individual con enfoque positivo y constructivo
- 56 B.2.1 La evaluación de desempeño individual debe aplicarse a todos los funcionarios de carrera judicial y estar basada en mecanismos objetivos y periódicos
- 57 B.2.2 La evaluación de desempeño individual debe tener consecuencias, no desde una perspectiva punitiva sino constructiva



59	Capítulo 5: Inamovilidad de los juzgadores, elemento central para la estabilidad e independencia judicial
59	A. Diagnóstico
63	B. Recomendaciones
63	B.1 Recomendación 16: Se debe privilegiar la inamovilidad de los juzgadores
65	B.2 Recomendación 17: La ratificación no debe ser la regla general y, de realizarse, debe implementarse bajo criterios transparentes y objetivos
67	Capítulo 6: Adscripción, que no sirva como medida de presión
67	A. Diagnóstico
72	B. Recomendaciones
72	B.1 Recomendación 18: Las readscripciones no deben ser utilizadas como premios y castigos
72	B.2 Recomendación 19: Las adscripciones y readscripciones deben realizarse mediante criterios y procesos transparentes y objetivos y ser recurribles
72	B.2.1 Las adscripciones y readscripciones deben responder a criterios y procesos objetivos establecidos en la normatividad
73	B.2.2 Las decisiones sobre los cambios de adscripción deben estar fundadas y motivadas
73	B.2.3 Las decisiones respecto a los cambios de adscripción deben ser recurribles
75	Capítulo 7: Carrera judicial con perspectiva de género
75	A. Diagnóstico
81	B. Recomendaciones
81	B.1 Recomendación 20: La perspectiva de género debe ser un elemento transversal de la carrera judicial e impactar en las condiciones laborales
84	Bibliografía
91	Metodología
95	Anexos



Presentación

EDNA JAIME | DIRECTORA DE MÉXICO EVALÚA

Hace algunos años, México Evalúa realizó un análisis preliminar sobre la corrupción dentro de los poderes judiciales. Este trabajo exploratorio evidenció que la corrupción que aqueja a la administración de justicia es multifactorial y que un elemento que la incentiva es la falta de rigurosidad y transparencia en los procesos de selección de los funcionarios judiciales.

Los procesos de selección y promoción de funcionarios judiciales están directamente vinculados con el principio de independencia, el cual es esencial para que la justicia se imparta de manera imparcial y con calidad, se garantice la separación de poderes y se fortalezca así el Estado de derecho.

En nuestro país, la función de seleccionar y promover a los funcionarios judiciales recae en los consejos de la judicatura. Tanto a nivel federal como local, estos órganos de gobierno judicial han creado un sistema de organización, administración y profesionalización de recursos humanos conocido como *carrera judicial*, el cual tiene como objetivo asegurar que la labor judicial se desarrolle de manera independiente y eficiente. A nivel institucional, la carrera judicial brinda legitimidad a los poderes judiciales y contribuye a su eficiencia, al asegurar que los funcionarios judiciales cuenten con perfiles idóneos para el desempeño del cargo, dado que son seleccionados con base en el mérito, mediante procesos rigurosos, transparentes y objetivos. A nivel individual, ofrece a los funcionarios seguridad laboral y movilidad, pues descansa en la idea de que existe la posibilidad de escalar puestos para llegar a lo más alto. A nivel social, garantiza el derecho de acceso a la justicia debido a que permite a la población contar con juzgadores independientes.

Con el objetivo de analizar el funcionamiento de la carrera judicial, el programa de Transparencia en la Justicia de México Evalúa desarrolló un análisis basado en una revisión normativa en los 33 poderes judiciales y cuatro estudios de caso conformados por los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán. Es importante mencionar que este estudio viene a complementar un proyecto de investigación más amplio y profundo que examina la composición y funcionamiento de los consejos de la judicatura en los estados antes mencionados.

Durante la realización de este estudio, pudimos observar el impacto positivo de la carrera judicial en la profesionalización de los funcionarios judiciales, aunque también identificamos una gran heterogeneidad entre poderes judiciales respecto al diseño e implementación de los procesos que integran esta carrera –selección, promoción, capacitación, adscripción, evaluación e inamovilidad–, así como la necesidad de fortalecer estos procesos. Así, además de identificar los aciertos, áreas de oportunidad y buenas prácticas, este documento se configura principalmente como una herramienta para consolidar la carrera judicial a través de la identificación de 20 recomendaciones. Éstas abordan cada uno de los procesos que integran la carrera judicial y resaltan la necesidad de que sea concebida como una política integral y que, en su diseño y planeación, se transversalice la perspectiva de género.

La importancia de este estudio radica en su ánimo propositivo y su enfoque local, que no tiene otro objetivo más que la consolidación de una pieza clave para el Estado de derecho como lo es la carrera judicial. Esperamos que esta investigación venga a robustecer la literatura en el tema, pero sobre todo que sea una herramienta que oriente a los poderes judiciales y abone a la transformación de la justicia en nuestro país.

Quiero agradecer profundamente al equipo que hizo posible este documento: a Laurence Pantin, coordinadora del programa de Transparencia en la Justicia, y a las investigadoras Alejandra Quezada, Adriana Aguilar, Ariadna Uriona y Sandra Escamilla. Su tesón, visión y talento obtuvieron frutos valiosos.

Por último, agradezco a los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, que dieron muestra de su gran compromiso con la mejora de la administración de justicia al abrirnos las puertas para la realización de este estudio. Mi reconocimiento va en particular a los magistrados Sergio Medina Peñaloza, Ricardo Sodi Cuellar, José Antonio Ortega Cerbón, Claudia Barrera Rangel, Héctor Tinajero Muñoz y Ricardo Ávila Heredia, por su colaboración.

Finalmente, agradezco a la Fundación Tinker por su apoyo para la realización de este trabajo.



Resumen ejecutivo

He aquí un diagnóstico de la carrera judicial en los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán. Identificamos buenas prácticas y áreas de oportunidad. Además, proponemos 20 recomendaciones para consolidar la carrera judicial.

Este estudio se realizó con base en la revisión de la normatividad los cuatro poderes judiciales, solicitudes de información y 131 entrevistas semiestructuradas a presidentes, consejeros, funcionarios jurisdiccionales y administrativos relacionados con la gestión de la carrera judicial en los cuatro poderes judiciales señalados.

Nuestras 20 recomendaciones se dividen en siete apartados:

1. Carrera judicial, una política integral, regulada y evaluable

La carrera judicial está poco regulada. Ninguna de las 32 entidades federativas cuenta con una ley de carrera judicial. Si bien algunos poderes judiciales han emitido algunos reglamentos o acuerdos específicos, en la mayoría de los casos, esta normativa se enfoca sólo en algunos procesos de la carrera y no la regula como un cuerpo integral, lo cual hace tambalear la legalidad y certidumbre jurídica en este tema.

Por otro lado, los cuatro poderes judiciales estudiados han incorporado en sus planes estratégicos y/o programas operativos anuales la planeación de actividades y metas de algunos de los procesos de carrera judicial, pero éstas no forman parte de una política integral, lo cual obstaculiza la evaluación de áreas de oportunidad y la identificación de avances.

Recomendaciones:

1. *La carrera judicial debe contar con un asiento legal sólido, que brinde certeza jurídica y asegure que los procesos no se realizan de manera arbitraria.*
2. *La carrera judicial debe articularse en una política integral.*
3. *La carrera judicial debe evaluarse periódicamente.*

2. Ingreso y promoción, claves para la eficiencia y la legitimidad

El desarrollo de la carrera judicial es distinto en cada uno de los poderes judiciales estudiados. En el caso de la selección y promoción, no existe un criterio claro y homologado sobre las categorías o puestos que integran la carrera judicial ni sobre los procesos de selección que se deben desarrollar para acceder a cada uno de ellos. Preocupa en particular que en algunos estados la carrera judicial no contemple procesos de selección adecuados, objetivos y transparentes para garantizar que los cargos sean ocupados por las personas con los perfiles más idóneos.

Aunque los cuatro poderes judiciales prevén cursos o concursos de oposición para obtener ciertos cargos, este concepto se utiliza de manera indistinta para nombrar a una gran variedad de procesos que contienen etapas, instrumentos y criterios de evaluación con diferentes grados de objetividad y rigurosidad en cada poder judicial.

En cuanto a la organización de los concursos, preocupa el riesgo de filtración de reactivos, la objetividad del jurado que evalúa y la falta de transparencia en los procesos.

Respecto a los exámenes, son pocos los que permiten evaluar las competencias de las personas candidatas, más allá de la capacidad de memorización. *Una buena práctica se identificó en Estado de México y en Querétaro, donde los exámenes para jueces incluyen un ejercicio de simulación de audiencia y dictado de una sentencia, evaluando así competencias esenciales para la función jurisdiccional.*

Tampoco hay mecanismos confiables que permitan evaluar la integridad y la ética de los aspirantes. En su lugar, en los cuatro poderes judiciales se aplican exámenes psicológicos y/o psicométricos para algunas categorías de la carrera judicial. Sin embargo, no siempre aportan información apropiada para evaluar estos aspectos. Por su parte, los exámenes de control de confianza pueden ser violatorios de los derechos humanos.

La mayoría de los procesos de designación de magistrados se realiza con un amplio margen de discrecionalidad y opacidad. **A nivel nacional sólo 10 de 32 estados prevén alguna evaluación meritocrática de las personas candidatas** y en todos los casos la designación se realiza con intervención del Poder Ejecutivo y/o Legislativo. De los cuatro casos de estudio, sólo en Estado de México y Guanajuato se prevé el desarrollo de concursos de oposición para estos puestos. En Querétaro y Yucatán, son nombrados por el Legislativo directamente o mediante ternas propuestas por el Ejecutivo, respectivamente.

Esta situación aumenta el riesgo de que estos cargos sean capturados políticamente, ya que se considera que la intervención de órganos políticos en la designación de magistrados puede vulnerar la independencia judicial.

En lo que respecta a las suplencias, éstas se han convertido en mecanismos informales de promoción. Se identificó que en muchos casos se alargan en el tiempo por la imposibilidad de los poderes judiciales de asignar las plazas debido al costo que representa la organización de un proceso de selección o la apertura formal de una plaza. Las suplencias desvirtúan la carrera judicial, porque a menudo permiten que funcionarios que no pasaron por un proceso de selección, sean designados discrecionalmente para ocupar un cargo. Adicionalmente, en Yucatán y Querétaro el hecho de haber realizado una suplencia aporta puntos adicionales en procesos de selección formales, lo cual no es deseable, pues pone en desventaja a otros candidatos.

Recomendaciones:

4. *La carrera judicial debe abarcar todos los puestos jurisdiccionales.*
5. *Todas las categorías de la carrera judicial deben obtenerse mediante cursos-concursos de oposición abiertos y públicos.* Los concursos de oposición deben cumplir con los siguientes elementos: a) una convocatoria pública que determine el número y la naturaleza de las plazas vacantes y los criterios de evaluación; b) un jurado independiente del poder político, de los candidatos y de los jefes directos; c) una clasificación de los candidatos admitidos por orden de mérito (basada en un proceso de evaluación que contenga varias pruebas que permitan valorar el conocimiento, las competencias, la capacidad profesional, la trayectoria y/o la integridad de los concursantes, y una de las cuales, por lo menos, debería ser escrita y anónima); y d) ser transparentes y vinculantes.
6. *Los criterios de evaluación de los procesos de selección deben ser pertinentes y vinculados con la función del cargo concursado.*
7. *Los procesos de selección y promoción deben incluir mecanismos para valorar la integridad de los funcionarios.* Estos mecanismos pueden incluir evaluaciones de la ética e integridad de la persona aspirante, así como un análisis de sus declaraciones patrimoniales y de intereses y su coherencia con las declaraciones fiscales.
8. *Los procesos de selección y promoción deben ser confiables y transparentes.* La convocatoria debe establecer claramente los criterios de evaluación y ponderación. Las evaluaciones deben estar a cargo de la Escuela Judicial y se debe asegurar la confidencialidad de los reactivos. Además, se recomienda institucionalizar mecanismos de participación ciudadana en estos procesos.
9. *Los resultados del proceso de selección deben ser recurribles.*
10. *Las suplencias o comisiones deben tener una duración limitada siguiendo criterios objetivos de otorgamiento.* Para ello, las designaciones se deben realizar con regularidad y las suplencias deben asignarse con base a una lista emanada de los resultados de un concurso. En



ningún caso, las suplencias pueden constituir un requisito o una ventaja en un proceso de promoción.

3. Capacitación que forme para servir

La capacitación en los cuatro poderes judiciales está a cargo de un órgano especializado; la Escuela o Instituto Judicial. Por lo general, los modelos de capacitación continua se dividen en dos: uno que se concentra en la profesionalización y actualización de los funcionarios y otro que, además, incluye la capacitación para el ingreso. En todos los poderes judiciales estudiados predomina el segundo modelo, a excepción de Querétaro, que se apega más al primero.

Existen diferencias tangibles respecto a la calidad de los programas de capacitación que se ofrecen, ya que muchos de los cursos están más enfocados a la adquisición de conocimientos teóricos que prácticos. *Una buena práctica en este sentido la encontramos en el Estado de México, donde se han implementado capacitaciones basadas en el modelo de competencias.*

Aunque en los cuatro poderes judiciales los funcionarios perciben positivamente la capacitación recibida, no existe evidencia de su impacto, ya que las capacitaciones no son evaluadas. Adicionalmente, los funcionarios identifican como principales retos para acceder a las capacitaciones la falta de sedes, en particular en la periferia, y la distancia que hay recorrer para llegar a las existentes, la poca flexibilidad de los horarios en los que se imparten los cursos, la escasa difusión de la oferta educativa disponible y la falta de presupuesto. *Una buena práctica en este sentido, son las capacitaciones en línea implementadas por el Estado de México, Guanajuato y, más recientemente, en Yucatán, así como la apertura de distintas sedes para acercar la capacitación a funcionarios de la periferia en el Estado de México, Guanajuato y Querétaro.*

Recomendaciones:

11. *La capacitación debe contribuir a la generación de mejores perfiles.* Se debe implementar un programa de capacitación anual que desarrolle las competencias que los funcionarios requieren para realizar las labores de su cargo, así como una sólida formación en **ética judicial**.
12. *Evaluación y capacitación deben ir de la mano.* Los programas de capacitación deben estar

construidos con base a las necesidades identificadas en las evaluaciones del personal. Por otra parte, es importante evaluar el impacto de las capacitaciones.

13. *Las capacitaciones deben ser accesibles.* Se debe apostar por capacitaciones en línea, abrir sedes alternas para los funcionarios de la periferia y ofrecer horarios accesibles para maximizar el alcance de las actividades formativas hacia funcionarios de todos los niveles, géneros y adscripciones.

4. Evaluación de desempeño, factor estratégico para el desarrollo institucional y profesional

En los poderes judiciales estudiados, la evaluación se realiza por medio de visitas a cargo de las visitadurías o los consejeros. En los poderes judiciales donde no existe una visitaduría, los funcionarios reportan que las visitas se realizan de manera superficial, y se concentran en recabar información cuantitativa, en comparación con poderes judiciales donde sí existe y las visitas tienen un enfoque más cualitativo y los funcionarios se sienten más escuchados. *En Querétaro, se identificó como buena práctica la entrevista que aplica la Visitaduría a cada uno de los funcionarios para preguntar sobre el ambiente laboral del órgano evaluado.*

Sin embargo, las visitas son un mecanismo para medir el desempeño institucional más que individual de los funcionarios, y no siempre son de aplicación universal. Aunque se identificaron algunos otros instrumentos de evaluación, como las encuestas de percepción sobre el servicio a usuarios o la aplicación de cuestionarios de evaluación para definir el otorgamiento de bonos, estos mecanismos no evalúan el desempeño de cada funcionario ni aseguran que estos reciban retroalimentación, reconocimiento o capacitación.

Recomendaciones:

14. *Las visitas deben permitir una evaluación cualitativa del desempeño y del ambiente laboral,* para obtener información estratégica sobre el desarrollo del capital humano y del órgano evaluado.
15. *Deben existir mecanismos institucionalizados de evaluación de desempeño individual con enfoque positivo y constructivo,* de tal manera

que sea posible conocer y reconocer las fortalezas de cada empleado, así como sus áreas de oportunidad para ofrecerles herramientas para mejorar su desempeño.

5. Inamovilidad de los juzgadores, elemento central para la estabilidad e independencia judicial

La inamovilidad es una garantía a la independencia de los juzgadores. En las cuatro poderes judiciales identificamos distintos grados de inamovilidad: a) inamovilidad directa, por no existir ratificación, b) inamovilidad condicionada, cuando los juzgadores deben someterse a una ratificación única después de un plazo determinado, y c) inexistencia de inamovilidad, cuando los procesos de ratificación son recurrentes.

Cabe mencionar que los procesos de ratificación de jueces están a cargo de los consejos de la judicatura en los cuatro estados. Por su parte, en Guanajuato y Yucatán la ratificación o reelección de magistrados está a cargo de la Legislatura, lo cual pone en riesgo la independencia judicial. Además, en algunos casos los requisitos de la evaluación de desempeño requerida para la ratificación no están definidos, lo que ocasiona que estas decisiones puedan ser discrecionales o que los juzgadores sean vulnerables a presiones.

Adicionalmente, existen varias causas previstas en la ley que establecen en qué circunstancias los juzgadores pueden ser removidos (como finalizar el periodo establecido, llegar a cierta edad o cometer faltas administrativas o delitos). En algunos casos estas causales son imprecisas o poco claras, lo que pone en riesgo la estabilidad en el cargo y la certeza jurídica.

Recomendaciones:

16. *Se debe privilegiar la inamovilidad de los juzgadores. Esto no significa inmunidad, sino claridad en los motivos y objetividad en los procesos que pueden llevar a una remoción, blindando así a los juzgadores de posibles "sanciones encubiertas". Por otro lado, se recomienda que el tiempo que los juzgadores duren en el cargo sea suficiente para asegurar la estabilidad en una opción laboral de largo plazo.*
17. *La ratificación no debe ser la regla general y, de realizarse, debe implementarse bajo criterios transparentes y objetivos.*

6. La adscripción no debe ser una medida de presión

La legislación de los poderes judiciales estudiados carece de criterios objetivos que permitan conocer bajo qué parámetros se pueden realizar las adscripciones y readscripciones. Generalmente, las adscripciones se realizan con base en la "necesidad del servicio" u otros criterios ambiguos que abren la puerta a decisiones discrecionales.

Preocupa que en los poderes judiciales estudiados la adscripción y la readscripción son ocupadas para premiar un buen desempeño o para sancionar una conducta inapropiada. El uso más evidente de las readscripciones como castigo se da en supuestos en los que se han identificado casos de hostigamiento sexual y/o laboral, corrupción y quejas por mal desempeño.

El uso de la readscripción como premio o como castigo pone en riesgo la independencia judicial, porque este mecanismo puede ser utilizado como una forma de intercambiar favores o como una medida de presión hacia los funcionarios.

Recomendaciones:

18. *Las readscripciones no deben ser utilizadas como premios y castigos, para evitar que sean utilizadas como medida de presión.*
19. *Las adscripciones y readscripciones deben realizarse mediante criterios y procesos transparentes y objetivos y ser recurribles.*

7. Carrera judicial con perspectiva de género

La carrera judicial debe contemplar la perspectiva de género como un elemento transversal en el desarrollo de cada uno de sus procesos, con la finalidad de identificar y detener la violencia y discriminación hacia las funcionarias.

Se observa que más de la mitad del personal de los cuatro poderes judiciales estudiados son mujeres. Sin embargo, la presencia de hombres sigue siendo mayoritaria en cargos de mayor jerarquía, evidenciando así el techo de cristal que impera en estos poderes. Esta desigualdad es aún mayor cuando los procesos de selección dan cabida a la intervención política.

Aunque ha habido esfuerzos, no existen medidas afirmativas sistemáticas e institucionalizadas para promover la



inclusión y el ascenso de las mujeres en la carrera judicial. Además, preocupa que algunos funcionarios vean las medidas afirmativas como una amenaza a la evaluación del mérito en los procesos de selección.

Se identifica una normalización de la discriminación estructural hacia las mujeres, que impide que tanto funcionarias como funcionarios identifiquen los obstáculos institucionales que existen para que las mujeres lleguen a los puestos más altos

Finalmente, la ausencia de medidas afirmativas impacta en otros procesos de la carrera judicial, como la capacitación y la adscripción, lo que deja a las mujeres en una situación de especial desigualdad.

Recomendaciones:

20. *La perspectiva de género debe ser un elemento transversal de la carrera judicial e impactar en las condiciones laborales. Es crucial fortalecer la carrera judicial y los procesos de selección para evitar designaciones basadas en prejuicios o estereotipos de género. También se deben prever medidas afirmativas para asegurar que las mujeres se encuentren en condiciones de igualdad para ascender a los puestos de mayor jerarquía. Finalmente, las condiciones laborales deben tener un enfoque de género.*

Introducción

De acuerdo con la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2006, art. 2), “el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad”.

A su vez, la denominada “carrera judicial” se refiere al servicio profesional de carrera aplicable a los funcionarios jurisdiccionales. Durante el Tercer Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura celebrado en Zacatecas en 2002, los representantes de consejos de la judicatura y tribunales supremos de varios países de la región acordaron definirla de la siguiente manera¹:

Carrera judicial es el sistema que dentro de un marco jurídico regula el ingreso, permanencia, promoción, traslado, ascenso, capacitación y disciplina de jueces y magistrados y/o de todo el personal al servicio de la justicia, según sea el caso, tomando en consideración los méritos, aptitudes, conducta y desempeño, garantizando con ello su estabilidad, independencia y excelencia profesional, con el objeto de fortalecer la impartición de justicia.

(Declaración de Zacatecas, 2002)

La carrera judicial es, entonces, un sistema de organización y administración de los recursos humanos jurisdiccionales, que busca garantizar el cumplimiento de principios fundamentales de la labor judicial como la independencia y la eficiencia. Por lo tanto, es un elemento imprescindible en la ejecución de las funciones de todo Poder Judicial: participar en el sistema de frenos y contrapesos al interior del Estado y “garantizar el cumplimiento de los derechos y obligaciones de los ciudadanos tanto en los conflictos que surjan entre ellos como en los que haya entre la ciudadanía y el Estado” (Ríos, 2017, p. 285).

Estas definiciones permiten identificar tres niveles de impacto de la carrera judicial:

- **El nivel institucional:** brinda legitimidad a los poderes judiciales y contribuye a su eficiencia en la medida que los procesos de selección, promoción, evaluación, adscripción y permanencia se encuentran claramente establecidos y tienden a la profesionalización del personal que integra a la institución.
- **El nivel individual:** brinda a los funcionarios lo que Cossío Díaz (2016) denomina *garantías jurisdiccionales*, esto es, procedimientos normados que les permiten tener certeza de que los mecanismos de selección y promoción, evaluación, adscripción, ratificación y permanen-

¹ Retomamos esta definición porque los cuerpos normativos que mencionan o regulan la carrera judicial en México a menudo no la definen o la definen de manera incompleta, algo que ya señalaba Esquinca Muñoz (2016).



cia se basan en criterios meritocráticos y no en decisiones arbitrarias. Por ende, la carrera judicial involucra también dos elementos importantes: la seguridad en el empleo y la movilidad, pues descansa en la idea de que existe la posibilidad de escalar puestos para llegar a lo más alto.

- El **nivel social**: garantiza el derecho de acceso a la justicia debido a que permite a la población contar con juzgadores independientes, con perfiles idóneos para el desempeño del cargo, seleccionados con base en el mérito, bajo criterios transparentes y objetivos.

En México, los poderes judiciales locales han reglamentado e implementado la carrera judicial de manera diferenciada, de acuerdo a sus necesidades y también en función de su particular contexto sociopolítico. Las motivaciones y necesidades a partir de las cuales cada poder judicial ha decidido su política en esta materia han producido impactos diferenciados. De manera muy general, algunos poderes judiciales han logrado una mayor profesionalización, pero, en muchos casos, aún quedan áreas de oportunidad importantes por la falta de criterios objetivos en ámbitos como, por ejemplo, la adscripción y la evaluación.

La organización y administración de los recursos humanos jurisdiccionales forman parte de las tareas de gobierno judicial y son los *consejos de la judicatura*² las instancias encargadas de implementar dichas labores. Al respecto, el presente estudio complementa el diagnóstico exploratorio realizado en los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán sobre cómo sus consejos de la judicatura han implementado las funciones de gobierno judicial (México Evalúa, 2021). En esta ocasión, el objetivo es ampliar la perspectiva respecto a un elemento de la administración de los recursos humanos: la carrera judicial. En atención a que distintos aspectos ya fueron abordados en el primer documento, el énfasis del presente estudio está en la formulación de recomendaciones sobre algunos de los componentes más importantes de la carrera, sin dejar de presentar el diagnóstico previo que constituye la base para la formulación de dichas recomendaciones.

De esta manera, el diseño del documento parte del análisis comparado de los cuatro poderes judiciales mencionados. El enfoque es preponderantemente cualitativo, aunque también incluye algunos aspectos cuantitativos.

El centro del análisis, que son las recomendaciones, fue construido a partir de las buenas prácticas y áreas de oportunidad identificadas en estos poderes judiciales. Para sustentar dichas recomendaciones se hizo una revisión normativa y de experiencias en otros poderes judiciales a nivel nacional y mundial, se consultó bibliografía académica especializada y se consideraron estándares internacionales y nacionales en la materia.

La información central para el diagnóstico y la identificación de buenas prácticas y áreas de oportunidad se obtuvo de la revisión de la normatividad de los cuatro poderes judiciales, de solicitudes de información hechas a los mismos y de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a dos grupos de funcionarios. El primero, integrado por operadores jurisdiccionales, consejeros y presidentes, mismos que conformaron la muestra para el análisis cualitativo y cuantitativo. El segundo incluyó a funcionarios administrativos cuya labor está directamente vinculada con las funciones de carrera judicial. Estos testimonios no forman parte de la muestra, pero fueron retomados específicamente para el análisis cualitativo. El universo de entrevistados fue de 131 personas, de las cuales el 67.2% integró el grupo primario, mientras que el 23.8% restante conformó el secundario.

Asimismo, con el objetivo de ampliar la perspectiva respecto a lo observado al interior de los poderes judiciales y de minimizar los sesgos que implica el contar con información base proveniente de la misma institución que se estudia, se aplicaron 27 entrevistas a actores externos a los poderes judiciales: funcionarios del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y abogados litigantes.

Un punto a destacar corresponde al anonimato de todos los testimonios. El no dar a conocer los nombres y cargos específicos de los funcionarios participantes tuvo como objetivo garantizar que se sintieran libres de expresar su opinión. Es por ello que, en el cuerpo del texto, se utilizaron términos genéricos como: “un mando medio administrativo” o “un mando superior jurisdiccional”.

El documento que ponemos en sus manos plantea 20 recomendaciones organizadas en siete secciones. Cada apartado comprende un diagnóstico y sus recomendaciones derivadas. En la primera sección se aborda la necesidad de concebir a la carrera judicial como una política integral, con una regulación específica, cuyos procesos puedan ser evaluados. Cada uno de los siguientes cinco apartados se refiere a un componente específico de la carrera. En el segundo, se aborda el tema del in-

² Ese nombre es el que se va a ocupar en lo que sigue del documento para simplificar su lectura, aunque estas instancias pueden llamarse también consejo del poder judicial o, en sus modificaciones más recientes, junta de administración, vigilancia y disciplina.

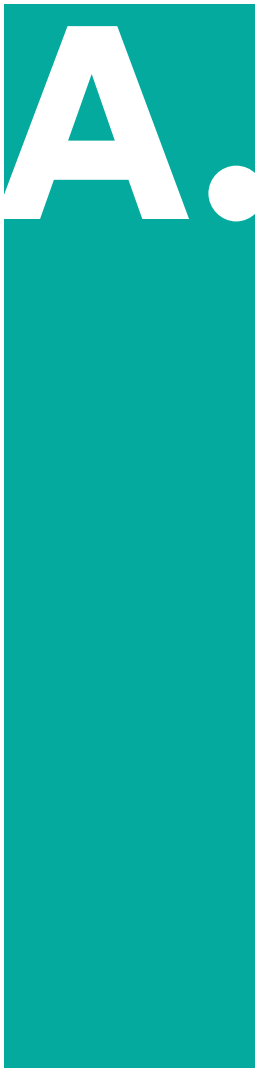


greso y la promoción de los funcionarios jurisdiccionales haciendo énfasis en el carácter meritocrático que deben tener estos procedimientos. En el tercero, se desarrolla la capacitación como un elemento esencial en la formación de cuadros enfocados en garantizar un servicio de impartición de justicia de calidad. En el cuarto, se expone el componente de la evaluación de los funcionarios como un factor estratégico para el desarrollo institucional y profesional. En el quinto, se hace énfasis en la importancia de la estabilidad en el cargo de los juzgadores (jueces y magistrados) para garantizar la independencia judicial. En el sexto, se aborda el tema de la adscripción como un componente que requiere ser manejado de manera transparente y objetiva, para evitar que sea utilizado como una medida de presión. Finalmente, en la séptima y última sección, se expone la necesidad de considerar la perspectiva de género como un componente transversal de la carrera judicial.



CAPÍTULO 1

Carrera judicial, una política integral, regulada y evaluable



Diagnóstico

Si bien la gestión de la carrera judicial es, de acuerdo con los funcionarios entrevistados en los cuatro casos de estudio, una de las principales tareas de los consejos de la judicatura, ésta no siempre cuenta, sin embargo, con un asiento normativo sólido, ni es considerada como una política integral en los planes estratégicos u operativos institucionales o en los informes anuales.

A nivel nacional, se observa que son pocos los poderes judiciales que cuentan con normatividad específica que fundamente el desarrollo de la carrera judicial.

De acuerdo con una revisión realizada hasta el 30 de noviembre de 2020, en cada estado y a nivel federal, la constitución o la ley orgánica del poder judicial³ mencionan la existencia de una carrera judicial y regulan algunos aspectos muy generales⁴, pero ninguno de los 32 poderes judiciales locales cuenta con una ley dedicada exclusivamente a regular la carrera judicial⁵.

³ En Chiapas se cuenta con legislación secundaria aplicable al Poder Judicial, pero no es una ley, es un código denominado Código de Organización del Poder Judicial del Estado de Chiapas.

⁴ Es interesante notar que la aparición de una mención a la carrera judicial en las constituciones locales o leyes orgánicas de los poderes judiciales estatales se generalizó a partir de su inclusión en la Constitución en 1994 y en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en 1995. Sin embargo, tres entidades (Guanajuato, Sinaloa y Tamaulipas) ya habían incluido una referencia a la carrera judicial en su Constitución en 1988.

⁵ Al respecto, es notable y positivo que la "Reforma con y para el Poder Judicial" propuesta por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en febrero de 2020 contemplara una Ley de Carrera Judicial, la cual fue aprobada el 23 de abril de 2021, aunque a la fecha de publicación de este documento, estaba pendiente de publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para un análisis de esta reforma vinculado en particular con el tema de la carrera judicial, véase Pantín (2020).

Ahora bien, los poderes judiciales pueden emitir normatividad reglamentaria o acuerdos y es la vía que han utilizado para definir la legalidad de su carrera judicial. Así, se identificó la existencia de 42 disposiciones reglamentarias, entre federal y locales, relativas a cuatro temas relacionados con algún otro aspecto de la carrera judicial, como se observa en la siguiente gráfica.

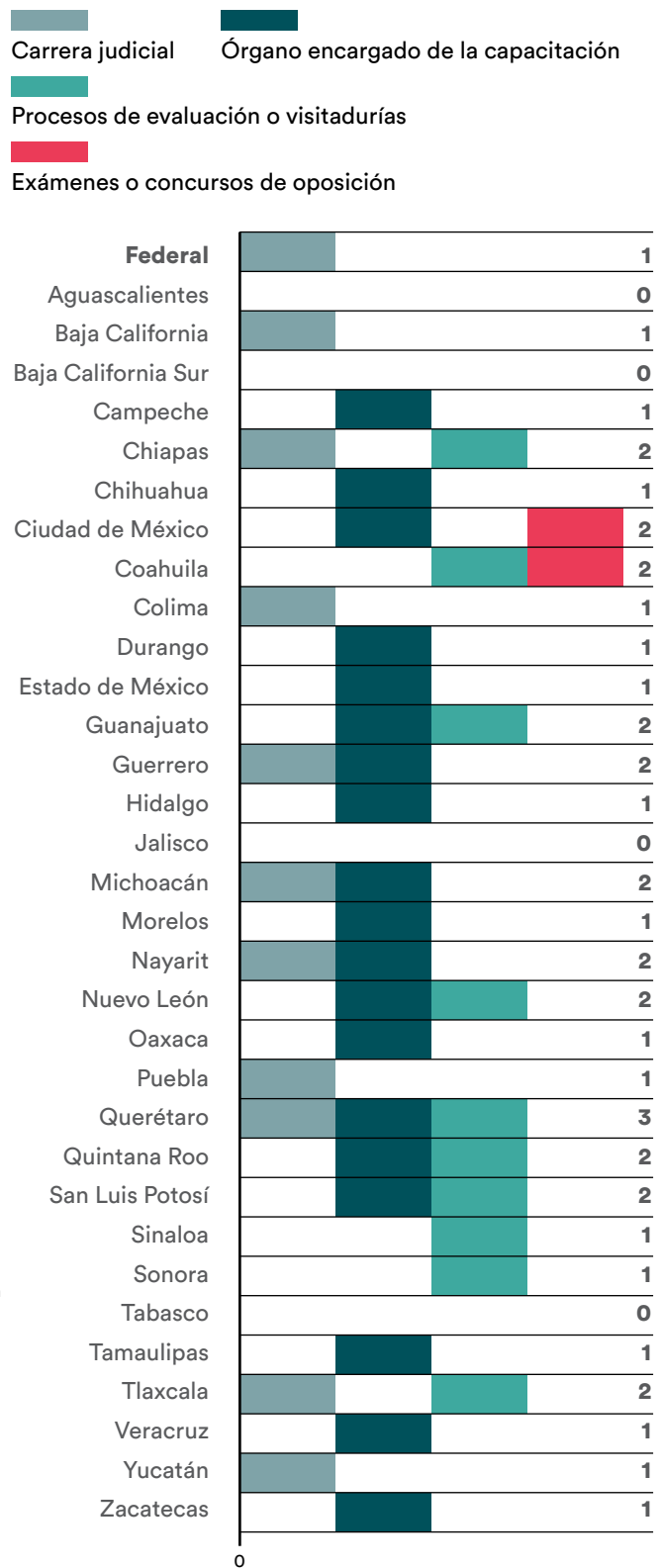
Cabe señalar que de los 11 poderes judiciales que han generado un reglamento⁶ para normar con mayor detalle la carrera judicial, destacan los casos de Guerrero y Puebla dado que su reglamento estipula que la carrera debe entenderse como un sistema, una idea que consideramos adecuada tal y como lo señalaremos más adelante.

Aunque no se concentren en la carrera judicial en su conjunto, los demás reglamentos se agrupan en torno a tres temas específicos relacionados con la carrera judicial: 19 poderes judiciales han emitido reglamentos referentes al órgano encargado de realizar la capacitación y profesionalización de los funcionarios, 10 poderes judiciales cuentan con reglamentación relacionada con los procesos de evaluación o de las visitadurías y dos poderes judiciales reglamentan los exámenes o concursos de oposición. Es de señalarse también que cuatro poderes judiciales no han emitido ningún reglamento vinculado con la carrera judicial.

Finalmente, 12 poderes judiciales cuentan con más de una norma reglamentaria relacionada con la carrera judicial, de los cuales Querétaro es el único caso que ha emitido regulación en tres temas (carrera judicial, capacitación y evaluación), por lo que a nivel nacional es el estado con la mayor normatividad propia en este aspecto. Esta situación no es casual, pues, efectivamente, este poder judicial ha emprendido esfuerzos recientes para consolidar su carrera judicial y una gran parte de los funcionarios entrevistados reconocen la emisión y, sobre todo, la posterior reforma del Reglamento de Carrera Judicial del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2018) como un avance en este sentido.

⁶ Para elaborar el mapeo de la normatividad existente se revisaron tres niveles normativos: Constitución, Ley Orgánica del Poder Judicial y reglamentos que regulaban procesos de carrera judicial. En algunos casos, y de manera excepcional, se tomaron en cuenta acuerdos emitidos por los poderes judiciales debido a que en ellos identificamos que el ordenamiento de tercer nivel que regula el tema, se denomina Acuerdo y no necesariamente Reglamento. Tal es el caso federal que no cuenta con un reglamento relacionado con la carrera judicial pero sí con un Acuerdo General (Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona el que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, en relación con la reincorporación, adscripción, readscripción y ratificación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, 2019). En el caso de Yucatán tampoco se denomina reglamento, pero el Poder Judicial cuenta con un Acuerdo general que establece las bases para la administración de la carrera judicial. Sin embargo, un mando superior administrativo comentó que el Poder Judicial está en proceso de elaboración de un Reglamento de Carrera Judicial. Cabe señalar que no se realizó la búsqueda exhaustiva de acuerdos en los 33 poderes judiciales porque en algunos casos no es accesible o no existe un compendio de los mismos.

Gráfica 1. Distribución de normas reglamentarias relativas a distintos aspectos de la carrera judicial, por Poder Judicial



Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad oficial publicada en la página oficial de la SCJN y los portales de transparencia de los 33 poderes judiciales.



De lo anterior, se puede concluir que, en la mayoría de los poderes judiciales, la regulación de la carrera judicial es incompleta, pues se enfoca en algunos de los procesos de carrera, pero no los regula en su conjunto.

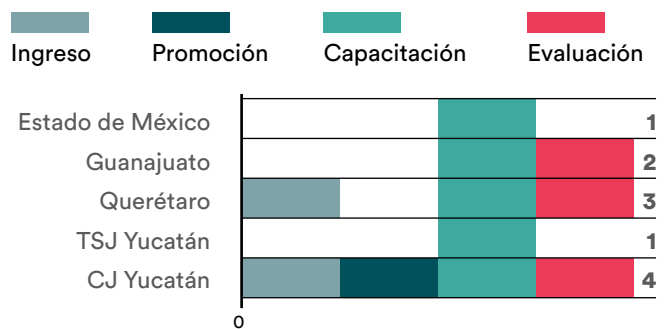
La falta de un código o ley específicos relativos a la carrera judicial, y a veces incluso de un reglamento que la regule, resta certeza jurídica y, en consecuencia, legitimidad, a los procesos de esta carrera. Dado que muchos de estos procesos –enfocados a la selección y adscripción en particular– suelen ser recurridos –o, en su caso, son susceptibles a serlo–, la carencia de un fundamento jurídico de alta jerarquía en el cual descansa la carrera judicial abre la posibilidad a que las decisiones en estas materias sean revertidas jurídicamente. De hecho, llama la atención que los poderes judiciales no hayan aprovechado la facultad que tienen de presentar iniciativas legislativas para promover la aprobación de una ley de carrera judicial.

Otra forma en la que los poderes judiciales definen sus políticas institucionales y la manera en que ésta se organizará, desplegando objetivos, acciones y metas, es a través de sus planes estratégicos y Programas Operativos Anuales (POA). Al analizar estos instrumentos en los cuatro casos de estudios, buscamos saber hasta qué punto la carrera judicial forma parte de sus prioridades.

En cuanto a planes estratégicos, sólo en los casos del Estado de México y de Guanajuato pudieron encontrarse estos documentos en línea⁷. El de Guanajuato, para el periodo 2019-2024, fija como objetivo el desarrollo, gestión, fortalecimiento o impulso de los sistemas de selección, promoción, capacitación y evaluación, aunque no detalla con base en qué acciones se logrará éste (Poder Judicial de Guanajuato, s. f.). Por su parte, el Plan de desarrollo estratégico 2015-2020 (s.f.) del Poder Judicial del Estado de México incorpora ideales, estrategias, líneas y acciones específicas para los procesos de capacitación y evaluación, destacando en particular la intención de implementar una visitaduría, un sistema de evaluación del desempeño y estudios de percepción de calidad. También subraya la relación de la capacitación con la selección, promoción y hasta ratificación, pues identifica que en estos procesos deberán evaluarse los méritos, experiencias, conocimientos y habilidades personales.

Con respecto a los documentos de planeación y programación de los cuatro poderes judiciales⁸, se puede observar que todos incluyen por lo menos un par de metas y/o actividades relacionadas con la carrera judicial, pero no se percibe que éstas se articulen en el marco de una política integral.

Gráfica 2. Procesos previstos en la planeación



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión del Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora del Plan Operativo Anual del Poder Judicial del Estado de México y del Poder Judicial de Guanajuato, Programa de Actividades de Apoyo Administrativo del Poder Judicial de Querétaro y Unidad Básica de Presupuestación del Tribunal Superior de Justicia y la del Consejo de la Judicatura de Yucatán.

Como puede observarse en las gráficas⁹, en los cuatro poderes judiciales los procesos que mayor atención tienen son la capacitación y evaluación. También se observa que Yucatán y Querétaro tienen la mayor cantidad de procesos de carrera previstos en su planeación.

En el Estado de México, el Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora (2020) es menos detallado que el plan estratégico y, a diferencia de éste, no abarca todos los procesos de carrera judicial. Si bien establece tres metas que están relacionadas con el tema, una es tan general que no queda claro qué contempla y las otras dos no lo abordan en su totalidad, ni están vinculadas entre ellas. Así, por un lado, una de las metas previstas es el fortalecimiento “de los mecanismos para la administración, vigilancia, disciplina y de la carrera judicial, mediante la emisión y ejecución de normas, lineamientos, directrices y políticas de las unidades administrativas”, pero sin detallar de qué manera o qué acciones

⁷ Un mando superior administrativo del Poder Judicial de Yucatán aclaró que éste cuenta con un plan estratégico que contiene la misión, la visión y los valores institucionales enmarcados en el Código de Ética y está conformado por seis objetivos estratégicos: desarrollo de la carrera judicial y de la capacitación institucional, reforzamiento de la vigilancia y disciplina, impulso a una administración de recursos efectiva y moderna, impulso de tecnologías de información, comunicación permanente del quehacer institucional y fortalecimiento de la impartición de justicia. De acuerdo con dicho funcionario, este plan cuenta con líneas de acción para cada objetivo con resultados esperados, áreas involucradas para su atención, responsables e indicadores básicos de la gestión, y se encuentra en proceso de actualización acorde a las necesidades y tendencias a nivel nacional e internacional.

⁸ El Poder Judicial de Yucatán no publica un POA, sino la Unidad Básica de Presupuestación que es útil también para ver las metas esperadas en cada rubro (tanto para el Tribunal Superior de Justicia como para el Consejo de la Judicatura). El Consejo de la Judicatura de Querétaro tampoco publica un POA, sino el Programa de Actividades de Apoyo Administrativo del Poder Judicial.

implica. En realidad, este enunciado es tan general que recubre todas las funciones del consejo de la judicatura en materia de recursos humanos. Por otro lado, el Informe también menciona la consolidación de la educación presencial y virtual por competencias y, en particular, la capacitación en materia de transparencia y protección de datos personales.

En Guanajuato, Querétaro y Yucatán (Consejo)⁹, los POA o sus equivalentes prevén que se vinculen distintos procesos de la carrera judicial entre sí. Así, en Guanajuato y Querétaro, se vinculan capacitación y selección, pues se determina que la primera debe servir de preparación para la segunda¹⁰. Otra relación se identifica en el POA de Guanajuato que programa, como parte de la labor de inspección (visitas), que se recojan solicitudes de capacitación del personal.

Por otra parte, el Consejo de la Judicatura de Yucatán incorpora, en los rubros de ingreso y promoción, entregables referentes a la capacitación, evaluación, adscripción y hasta la ratificación. Sin embargo, las relaciones establecidas en la Unidad Básica de Presupuestación entre estos procesos son confusas. Por ejemplo, no queda claro cómo se va a vincular la promoción con la evaluación si el entregable previsto son las visitas que se realicen. En ese caso, quizás tendría más sentido que, a partir de las visitas y para los fines de la promoción, el entregable sea un informe sobre el desempeño y desarrollo profesional del funcionario evaluado.

La falta de una política integral de carrera judicial, asentada en la programación de acciones y metas de procesos articulados entre sí se refleja en los informes de labores rendidos para el año 2019. En los cuatro poderes judiciales, estos informes reportaron actividades vinculadas únicamente a dos procesos de carrera judicial: la capacitación¹¹ (con la cantidad de actividades formativas, convenios y alcance de usuarios) y la evaluación (con la cantidad de visitas efectuadas en Guanajuato y Querétaro), sin que se identifique un vínculo entre estos procesos.

Que no se consolide una política integral de carrera judicial en la que se incluyan y articulen todos los procesos de la misma (selección, promoción, adscripción, capacitación, evaluación y permanencia) repercute en la planeación institucional, pues no sólo excluye de la

programación algunos procesos, sino también colaboraciones entre áreas con utilidad definida. Esta situación trae consigo dos consecuencias principales.

Primero, la carrera judicial no tiene entregables ni metas integrales y vinculadas, y el seguimiento de su avance tampoco se realiza en esos términos, lo que limita la evaluación que se pueda hacer del impacto de su implementación. Con ello, se reduce la posibilidad de detectar áreas de oportunidad y de realizar los ajustes necesarios.

Segundo, la ejecución de los procesos de carrera como mecanismos aislados y descoordinados suscita que la información que se genera en las áreas que son responsables de cada uno de ellos no se comparta con las demás, lo que va en detrimento de la toma de decisiones y la ejecución de estas funciones.

B. Recomendaciones

B.1 Recomendación 1: La carrera judicial debe contar con un asiento legal sólido

Contar con una ley de carrera judicial brindaría certeza jurídica tanto a las autoridades que ejecutan funciones de carrera como a los funcionarios integrantes de la carrera y a los aspirantes a la misma, de que estos procesos se ejercen con estricto apego a la norma y no de manera arbitraria o con excepciones. Con ello, se evitaría que prácticas como el nepotismo, el amiguismo, la corrupción, el abuso de funciones o el hostigamiento laboral se den al interior de los poderes judiciales, situaciones que amenazan la objetividad de los procesos de carrera y la independencia judicial.

Por otra parte, ya que solamente 11 poderes judiciales cuentan con un reglamento de carrera judicial, la redacción de una ley de carrera permitiría consolidar, en el resto de los poderes judiciales, a la carrera judicial como un sistema integral de procesos articulados. Por consiguiente, es necesario que esta ley detalle, además de cada proceso, cómo estos se interconectan dentro de una política integral.

Ahora bien, la aprobación de una Ley de Carrera Judicial necesita, para hacerse realidad, de la atención del Po-

⁹ Guanajuato relaciona evaluación con ingreso, capacitación con ingreso; Querétaro, capacitación con ingreso y evaluación con adscripción; mientras que el Consejo de Yucatán relaciona el ingreso y promoción con capacitación, evaluación, ratificación y adscripción.

¹⁰ Esto es hasta cierto punto contradictorio con la afirmación el director del Instituto de Especialización Judicial, quien mencionó que éste no ofrece cursos para preparar los concursos.

¹¹ El único ejemplo de relación entre procesos de carrera judicial se identificó en el Estado de México, que reportó que impartieron cursos de formación para el ingreso.



der Legislativo, atención que, hasta la fecha, éste no ha prestado. Adicionalmente, es importante que la ley de carrera no entre en contradicción con algunos reglamentos o acuerdos ya establecidos por cada poder judicial. Por lo tanto, es requerido que los poderes judiciales no sólo puedan impulsar –incluso en ejercicio de la facultad que tienen los tribunales superiores de justicia de presentar iniciativas de ley– sino también dar seguimiento a la expedición de su respectiva ley de carrera judicial, analizando su contenido y, de ser necesario, estableciendo mesas de análisis con funcionarios de carrera y legisladores a fin de construir en conjunto una ley en apego a la realidad y las necesidades de su Poder Judicial. También sería deseable que los análisis académicos y de la sociedad civil sobre estos temas sean tomados en cuenta.

B.2 Recomendación 2: La carrera judicial debe articularse en una política integral

La carrera judicial es un ejemplo de cómo el gobierno judicial puede repercutir de manera relevante en la resolución de los asuntos. Para ello, es necesario que ésta sea objeto de una política integral.

Con el fin de asegurar la mejor ejecución de cada uno de los procesos de la carrera judicial, es necesario que éstos no se vean como partes aisladas, sino como componentes que engranan entre sí para formar un sistema coordinado, el cual debe desarrollarse de manera homogénea con el fin de que se evite dar importancia sólo a unos procesos y esperar que los otros funcionen, por inercia, adecuadamente.

Para que esto sea posible, resulta indispensable incorporar en los planes de trabajo y los documentos de planeación y presupuestación institucional todos los procesos de carrera judicial de manera articulada para que, a través de los objetivos, acciones y metas, se generen relaciones de valor y la posibilidad de evaluar sus resultados.

Con el fin de elaborar esta política integral, se recomienda elaborar mapas de ruta de los procesos de carrera judicial, donde se puedan observar las áreas responsables, sus competencias, acciones a ejecutar y los puntos de colaboración y transmisión de información entre ellas¹². Por ejemplo, se debe identificar la información que la evaluación puede aportar para definir una promoción o la elaboración del plan de capacitación.

B.3 Recomendación 3: La política de carrera judicial debe evaluarse

Para que la política de carrera judicial pueda ser mejorada es indispensable aplicarle evaluaciones periódicas, a fin de conocer si los procesos se están ejecutando de manera adecuada o si efectivamente las áreas comparan información entre sí. También se requiere contar con indicadores que permitan apreciar sus resultados.

Para lograrlo, se debe diseñar una estrategia que contenga instrumentos de evaluación, de manera que los propios poderes judiciales puedan elaborar diagnósticos actualizados de su sistema de carrera judicial para tomar decisiones que beneficien a la institución, a su personal y a la sociedad en general.

El diseño, la organización y la operación de la política de carrera judicial son algunos de los aspectos que deben evaluarse para revisar que todos sus procesos tengan los cimientos adecuados y que vayan evolucionando conforme se va modificando la normatividad y las exigencias hacia los poderes judiciales.

Estas evaluaciones pueden nutrirse de dos elementos. El primero es el seguimiento de avance de las metas previstas en el POA, que, por lo general, está a cargo del área de planeación. Este análisis debe permitir identificar los procesos y/o acciones que no están dando los resultados esperados y, por ende, las áreas de oportunidad a atender.

El segundo es la realización de entrevistas o encuestas con los directivos que tienen a su cargo procesos de carrera judicial y con una muestra de funcionarios de carrera que permitan obtener una información más cualitativa sobre la dinámica de implementación de la política de carrera judicial.

Es importante considerar que este tipo de entrevistas o encuestas no tienen que implicar necesariamente una gran inversión de recursos financieros, humanos o de tiempo. Por ejemplo, las entrevistas con los funcionarios que se realicen durante las visitas a los órganos jurisdiccionales podrían incluir unas preguntas sobre este tema. También podrían realizarse encuestas en línea que permitan obtener información valiosa.

Este tipo de evaluaciones debe incluirse en el POA, de tal manera que los resultados de los diagnósticos sirvan para definir nuevos objetivos, indicadores y metas en el siguiente POA.

¹² En el Anexo 1 se pueden consultar algunos puntos de conexión entre procesos de carrera judicial.



CAPÍTULO 2

Ingreso y promoción, claves para la eficiencia y la legitimidad

A.

Diagnóstico

La idoneidad y la integridad del personal jurisdiccional son características de gran trascendencia en el ámbito de la eficiencia y la independencia judicial. La existencia de mecanismos de selección claros, transparentes y basados en criterios meritocráticos es vital para garantizar el acceso a la justicia y, dado que dichos mecanismos generan un espacio de certidumbre para los funcionarios, constituyen también “garantías jurisdiccionales” (Cossío, 1996).

A.1 Categorías que integran la carrera judicial y mecanismos de designación

Si bien la carrera judicial se creó para profesionalizar a los funcionarios jurisdiccionales y podría parecer lógico que todos estos funcionarios pertenezcan a ella, observamos que no existe un criterio homologado en todos los poderes judiciales respecto a cuáles son las categorías que deben integrarla.

La variación en los puestos que integran la carrera judicial en cada Poder Judicial se debe a dos factores. Primero, como ya mencionamos (México Evalúa, 2021), cada Poder Judicial define de manera distinta las tareas jurisdiccionales. En particular, existen distintas maneras de concebir el papel de



las categorías más bajas de funcionarios que trabajan en órganos jurisdiccionales, como son las de archivista o técnico judicial, que, en unas ocasiones, son consideradas como jurisdiccionales y, en otras, como administrativos de apoyo jurisdiccional. Por otra parte, en los poderes judiciales donde los magistrados son nombrados sin someterse a un proceso de selección interno al Poder Judicial, éstos no suelen ser parte de la carrera judicial, lo cual puede parecer lógico, pues la mayoría de las veces los designados no escalaron los peldaños anteriores para llegar a su puesto.

Los siguientes esquemas resumen los puestos que pertenecen a la carrera judicial en cada uno de los casos de estudio y sus mecanismos de acceso y promoción, de acuerdo con la normatividad.

Aunque en la normatividad en el Estado de México prevé que la carrera judicial cubre desde la categoría de personal auxiliar administrativo hasta la de magistrado, en los hechos, ésta empieza en el nivel de notificador. El ingreso a las categorías inferiores, como las de archivista o técnico judicial –que podrían ser consideradas como

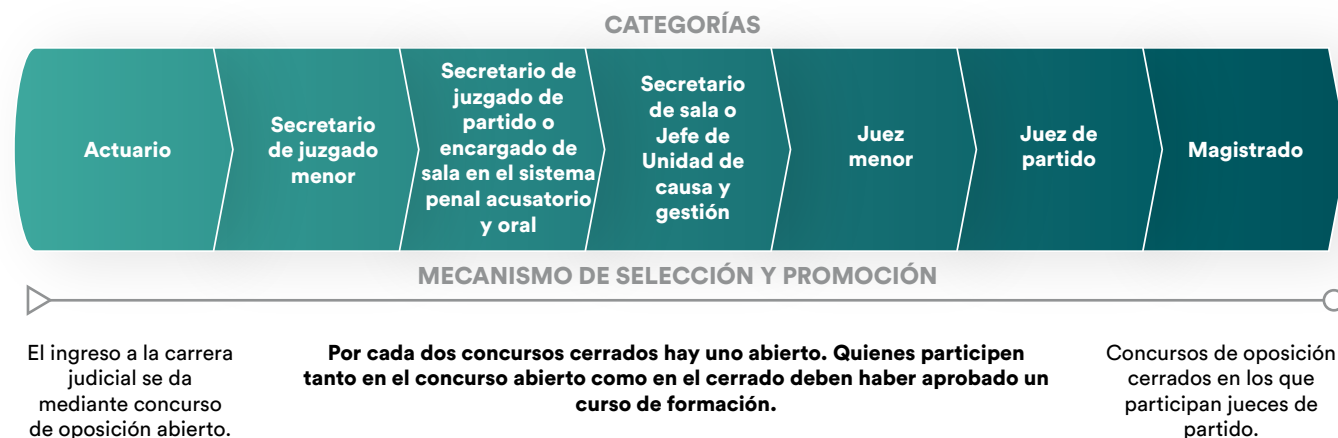
Figura 1. Puestos que pertenecen a la carrera judicial en el Estado de México



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la normatividad vigente. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2020).

Es importante precisar que la Ley Orgánica establece que todos los puestos de la carrera se deben concursar y que la carrera empieza en el puesto de auxiliar administrativo. Sin embargo, en la práctica, no existe una categoría de funcionario que se denomine "personal auxiliar administrativo". En los hechos, las categorías de archivista y técnico judicial no pertenecen a la carrera judicial (aunque podrían ser considerados como auxiliares administrativos). Por ello, de facto, la carrera judicial empieza en el nivel de notificador. Ahora bien, los funcionarios entrevistados mencionaron que los cargos de archivista y técnico judicial, que solían ser de designación directa de los titulares, requieren ahora de la acreditación de un curso y de un examen. Sin embargo, en 2019 se realizó un proyecto, aún no concretado, para que estas dos categorías (archivista y técnico judicial) se integraran a la carrera judicial.

Figura 2. Puestos que pertenecen a la carrera judicial en el estado de Guanajuato



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la normatividad vigente. Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2020); Acuerdo General del Pleno del Consejo del Poder Judicial de Guanajuato que establece los lineamientos generales para la celebración de concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la Carrera Judicial (2008).

*Sólo los magistrados propuestos por el Poder Judicial para su designación por el Legislativo son sujetos a carrera judicial; el resto, es designado por el Legislativo con base en ternas propuestas por el Ejecutivo.

Figura 3. Puestos que pertenecen a la carrera judicial en el estado de Yucatán



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la normatividad vigente. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán (2020); Acuerdo General número OR12-031201-23 del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán que establece las bases para administración de la Carrera Judicial (2003).

personal auxiliar administrativo– requiere, en los hechos y de acuerdo con los testimonios que recabamos, de la acreditación de un curso y de un examen. Para todos los cargos de la carrera, ya sea para el ingreso o ascenso, se prevé un esquema de curso-concurso de oposición abierto (es decir, donde pueden participar funcionarios del Poder Judicial y externos)¹³.

La manera en la que se desarrolla el curso-concurso es la siguiente: primero se publica la convocatoria para el curso, el cual debe ser acreditado para pasar a la siguiente etapa. Posteriormente, debe aprobarse un examen teórico, un examen práctico (que implica llevar una audiencia y dictar sentencia, en el caso de los jueces) y un examen oral y público. Para ciertos cargos, también se aplica un examen de perfil profesional, que consiste en una entrevista realizada por el Consejo de la Judicatura donde se valora la calidad de los candidatos en cuanto a su formación jurídica, ética y humana. Los aspirantes deben acreditar cada una de las pruebas para pasar a la siguiente etapa. Al final, una vez promediadas las calificaciones, los promedios más altos son seleccionados para cubrir las plazas concursadas, respetando el orden de prelación. Los aspirantes que hayan aprobado el concurso pero no hayan obtenido una plaza tienen derecho a que se les asigne una plaza dentro del año siguiente. Para estas designaciones se puede considerar la solicitud de los jueces o magistrados¹⁴.

En Guanajuato, la carrera judicial abarca desde el cargo de actuario hasta el de magistrado, por lo que deja fuera a los puestos de más bajo rango. También existe una excepción para los magistrados cuya designación es propuesta por el Ejecutivo.

En este Poder Judicial se prevé un esquema de curso de formación-concurso para acceder a todos los puestos. Así, el proceso de selección es el siguiente: una vez acreditado el curso de formación, se inicia la etapa de concurso que consiste en una prueba teórica y una práctica. A diferencia de las demás entidades, en Guanajuato no se prevé la posibilidad de que las personas que no fueron elegidas para una plaza, pero que acreditaron el concurso con una calificación aprobatoria, puedan ser consideradas para cubrir una plaza que se volvería vacante después del concurso.

En esta entidad, por cada dos concursos cerrados (donde sólo pueden participar quienes se encuentren en la categoría inmediata anterior a la que se concursa), se organiza uno abierto, salvo para el cargo de actuario cuyos concursos siempre son abiertos.

En Querétaro y Yucatán la carrera judicial inicia con los puestos de más bajo rango (archivista en Querétaro y técnico judicial en Yucatán) y solamente llega hasta jueces de primera instancia, aunque en Yucatán los facilitadores o mediadores también forman parte de la

¹³ Es importante precisar que para el cargo de magistrado, el vencedor del concurso debe ser ratificado por el Congreso.

¹⁴ De acuerdo con el presidente del Consejo de la Judicatura, los jueces suelen solicitar al Consejo que determinados funcionarios sean adscritos a su juzgado. El Consejo toma en cuenta la propuesta, pero sujeta la decisión con base en los resultados del concurso. En el caso de las personas externas que hayan acreditado el concurso y que aspiren a integrarse a una categoría de la carrera judicial, el Consejo podrá designarlos para una categoría inferior sin necesidad de aprobar el curso-concurso respectivo (Reglamento de la Escuela Judicial del Estado de México, 2016).



Figura 4. Puestos que pertenecen a la carrera judicial en el estado de Querétaro



Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la normatividad vigente. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2020); Reglamento de Carrera Judicial del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2018).

carrera judicial, lo que no ocurre en los demás poderes judiciales¹⁵.

En Querétaro, es interesante observar que, si bien la carrera empieza desde los eslabones más bajos, pocos cargos se obtienen mediante concursos de oposición, los cuales son cerrados. Es el caso para las categorías de auxiliares jurídicos, secretarios y jueces. Estos concursos constan de las siguientes etapas: examen teórico, examen práctico, examen oral público y videograbado, así como evaluación curricular y judicial (con base en la formación académica y los cursos acreditados, la antigüedad en la carrera judicial y la evaluación de desempeño). Para otros auxiliares, actuarios, notificadores y secretarios auxiliares se prevé la acreditación de un curso, mientras que para los cargos de menor jerarquía se establecen exámenes de aptitudes y conocimientos¹⁶. Finalmente, los secretarios proyectistas de segunda instancia son designados a propuesta de los magistrados y para los casos de secretario de acuerdos del Pleno, del Consejo de la Judicatura y de la Presidencia del Tribu-

nal Superior de Justicia no se establece un método de selección específico, por lo que se presume que es por designación directa del presidente.

En Querétaro, los funcionarios que acreditaron los procesos de selección (concurso de oposición, curso o examen de aptitudes y conocimiento), pero que no fueron elegidos para ocupar una plaza, conforman una lista de la cual el presidente, el Pleno del Tribunal o el Consejo pueden proponer, seleccionar o nombrar, provisional o definitivamente, a un integrante para ocupar vacantes que se liberen. La lista, que se elabora por orden alfabético¹⁷, tiene una vigencia de dos años para quienes aprobaron los concursos de oposición o para los cargos que ameritan la acreditación de un curso. En el caso de quienes acreditaron el examen de aptitud y conocimientos, la vigencia es de un año¹⁸. Además de quienes integran la lista, también pueden ser designadas las personas que en años previos hayan formado parte de ella y que en su momento hayan sido seleccionadas para ocupar el cargo que se solicita o uno de mayor jerarquía.

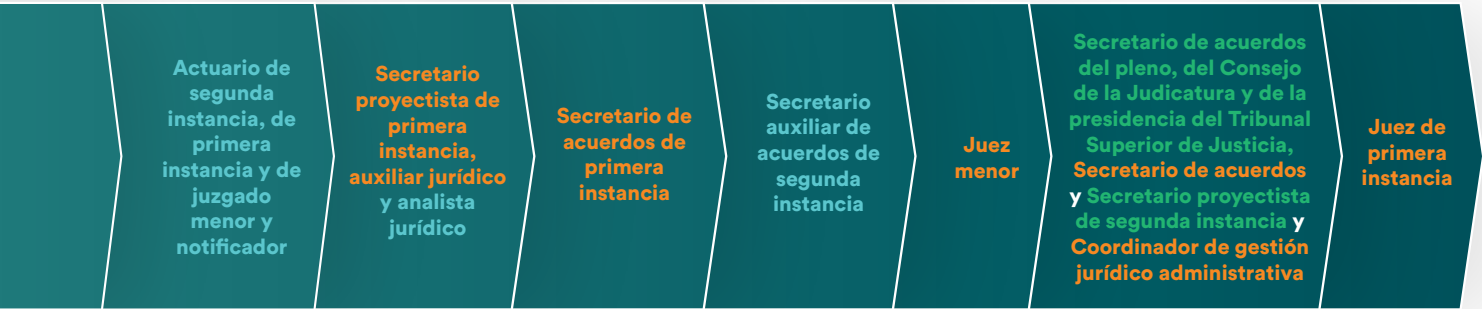
¹⁵ De acuerdo con información proporcionada por un mando superior administrativo, el Poder Judicial de Yucatán presentó una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial para que la carrera judicial integre aquellas categorías creadas en virtud de las reformas en materia de justicia penal. Asimismo, refirió el funcionario, se está trabajando otra iniciativa para incluir a la carrera las categorías que se creen en virtud de la reforma en materia de justicia laboral.

¹⁶ El acreditar el grado académico de la Maestría o Especialidad en Administración de Justicia con un promedio general mínimo de ocho se homologa a la aprobación del examen de aptitudes y conocimientos; también se homologa al curso para acceder a las categorías de secretario auxiliar de segunda instancia, auxiliar de causas, auxiliar de salas, actuario de segunda instancia, de primera instancia y de juzgado menor, y notificador (Reglamento de Carrera Judicial del Poder Judicial del Estado de Querétaro, 2018).

¹⁷ Es decir, no por orden de prelación.

¹⁸ Para los casos de los aspirantes que hayan concluido la Maestría o Especialidad en Administración de Justicia con un promedio mínimo de ocho la vigencia de la lista es de seis años. Esto es aplicable para las categorías que requieren de la aprobación de un curso o el examen de aptitud y conocimientos.

CATEGORÍAS



MECANISMO DE SELECCIÓN Y PROMOCIÓN

Los Secretarios proyectistas de segunda instancia son designados a propuesta de los magistrados. Para el cargo de Secretario de acuerdos del pleno, del Consejo de la Judicatura y del Presidente, no se establece un método de selección específico.

Concurso de oposición cerrados.

En Yucatán, todos los nombramientos para el ingreso y promoción se hacen mediante listas. Para acceder al cargo de técnico judicial, los candidatos deben acreditar un concurso¹⁹ en el que pueden participar quienes hayan hecho su servicio social o profesional o laboren en alguna dependencia del Poder Judicial, aunque la convocatoria también puede ser completamente abierta²⁰. Para todos los demás cargos contemplados en la carrera, se prevén concursos cerrados²¹. Un requisito para poder participar en el concurso es la acreditación de cursos formativos, de especialización y de actualización.

El concurso comprende la aprobación de un curso formativo y un examen de aptitud, que consta de dos o tres etapas: una prueba de conocimientos, una prueba práctica y, en el caso de la categoría de juez (y las que determine el Comité de Carrera Judicial), otra oral. Para el otorgamiento de las plazas o la integración de listas, que tienen dos años de vigencia, además del examen, se

toman en consideración, entre otros aspectos, el grado académico, la antigüedad, las evaluaciones y el número de suplencias realizadas, mismo que se contabilizan a través de un sistema de puntaje.

En las cuatro entidades, el concurso es por eliminación, es decir, si no se acredita una etapa, no se puede pasar a la siguiente. En cada etapa se exige una calificación mínima de ocho²², lo cual es adecuado porque establece un piso mínimo de calidad de los perfiles aprobados. Otra similitud es que en los cuatro poderes judiciales se prevé una evaluación que toma en cuenta la trayectoria de quienes aspiran a una promoción y una evaluación de carácter psicológica cuyas especificidades se detallarán más adelante.

Por otra parte, se observa que el concepto de concurso o concurso de oposición abarca una gran variedad de realidades (véase anexo 2). Algunos permiten obtener una plaza, mientras que otros dan derecho a

¹⁹ En Yucatán, de conformidad con el artículo 6 del acuerdo OR12-031201-23 (2003), el ingreso a la carrera judicial se realiza "mediante la aprobación de un examen de aptitud, posterior a los cursos formativos" y la promoción "mediante concurso". Esta redacción da pie a interpretar que los técnicos judiciales no están sujetos a un concurso. Sin embargo, si se considera que el proceso de selección para designarlos es el mismo que para las categorías de mayor jerarquía previas a la de juez, significa que, en realidad, el proceso de ingreso sí implica pasar por un concurso.

²⁰ En la mayoría de los casos, las convocatorias especifican que solamente pueden participar las personas que realizaron su servicio social o profesional, laboren o hayan laborado en alguna dependencia del Poder Judicial. De hecho, estas personas son evaluadas y dicha evaluación es tomada en cuenta cuando postulan para un cargo.

²¹ Una particularidad es que el personal de las áreas administrativas puede participar en los concursos correspondientes a la categoría superior a la que le correspondería si se perteneciera a la carrera judicial, de acuerdo con la homologación de categorías. Por otro lado, de acuerdo con un mando superior administrativo, el Consejo tiene el proyecto de realizar, de manera gradual y por materias, convocatorias abiertas para las demás categorías.

²² Esto es con excepción del concurso para magistrados del Poder Judicial del Estado de México, donde los entrevistados mencionaron que la calificación mínima aprobatoria es de nueve.



un lugar en una lista, con o sin orden de prelación, desde la cual se pueden designar a personas que hayan aprobado el concurso de manera temporal o definitiva para ocupar vacantes que se abran después del mismo. El número de pruebas que comprenden también varía²³. Mientras algunos solamente toman en cuenta los resultados de las pruebas, otros evalúan elementos extras como pueden ser la antigüedad, los resultados de evaluaciones de desempeño, la formación académica, la trayectoria y hasta los resultados en concursos previos. Finalmente, si bien sus resultados son vinculantes en la mayoría de los casos, hay excepciones en las que existe una ratificación del resultado del concurso por un órgano externo, como es el Poder Legislativo.

Más allá de la naturaleza variante de los concursos, se observa una gran heterogeneidad en los procesos utilizados por cada poder judicial para seleccionar al personal de la carrera judicial. Como puede apreciarse, no en todos los poderes judiciales la carrera judicial contempla mecanismos que permiten asegurar que los cargos sean ocupados por aquellos que cuentan con los perfiles más idóneos, pues no para todos los puestos se prevé un proceso competitivo, ni mucho menos un concurso de oposición. Existen categorías para las cuales los criterios de designación tienen un carácter discrecional o no contemplan una valoración meritocrática.

De hecho, es interesante observar que, a excepción del de Yucatán, en los demás poderes judiciales de estudio, los puestos jurisdiccionales (o de apoyo a la función jurisdiccional) más bajos –como son los de archivista, técnico u oficial judicial– no son parte de la carrera judicial o, si lo son, no contemplan concursos de oposición. En consecuencia, los procesos de designación para estos cargos suelen depender más de criterios discrecionales que meritocráticos. Esto tiene un impacto importante sobre la posibilidad de acceso a la carrera judicial. En los casos en los que estos puestos son los únicos que son accesibles a personas externas al Poder Judicial, si el proceso carece de objetividad y deja la puerta abierta a la discrecionalidad, es muy probable que solamente personas con conocidos dentro de ese Poder Judicial puedan ingresar a él. Incluso si los procesos de promoción para acceder a los siguientes cargos son rigurosos y basados en concursos de oposición, esta barrera inicial implica que muchas personas con las capacidades y los conocimientos necesarios para ser funcionarios jurisdiccionales nunca tendrán la oportunidad de ingresar a la

carrera judicial, porque no cuentan con los contactos indispensables. Además de la endogamia que esto provoca al interior de la institución, constituye una situación discriminatoria para la gran mayoría de los profesionales de derecho.

A.2 Posibilidades de acceso

Un aspecto que favorece la competencia y la pluralidad de los perfiles es el hecho de que los cargos estén abiertos a profesionales externos al Poder Judicial, es decir, que los procesos de selección o los concursos sean abiertos. Como ya mencionamos, en el Estado de México todos los concursos son abiertos y en Guanajuato, por cada dos concursos cerrados uno debe ser abierto, aunque, de acuerdo con los funcionarios, estas plazas las suele ganar personal interno. En Querétaro, los cursos, exámenes y concursos son cerrados, salvo para los puestos más bajos. En Yucatán, los concursos también son cerrados, aunque para el puesto de técnico judicial pueden ser abiertos.

En el Estado de México, la mayoría de los operadores entrevistados considera adecuado que los concursos sean abiertos a personas externas al Poder Judicial. En Guanajuato, la mayoría de los entrevistados está de acuerdo en que solamente algunos estén abiertos. En Querétaro, la mayoría de los entrevistados considera que los concursos deben ser cerrados. En estos tres casos, la percepción de la mayoría coincide con la manera en que se encuentran regulados los concursos. En contraste, en Yucatán, aunque los concursos son cerrados, el 60% dijo que deberían ser abiertos, por lo menos en el caso del puesto de primer ingreso.

Tabla 1. Porcentaje de funcionarios de acuerdo a si consideran adecuado o no que los concursos de oposición sean abiertos, por estado

Poder Judicial	Edo. Méx.	Gto.	Qro.	Yuc.
No deben ser abiertos	4%	16%	52%	20%
Algunos deben ser abiertos	4%	44%	29%	60%
Todos deben ser abiertos	78%	24%	14%	20%
No sabe/No contestó	13%	16%	5%	0%

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

²³ Si bien no es el caso en los cuatro poderes judiciales analizados, algunos otros poderes judiciales consideran que un curso seguido de un examen final es un concurso de oposición.

A.3 Organización de los concursos y naturaleza de los exámenes

En el Estado de México, desde 2019, los concursos están diseñados para evaluar las competencias de los candidatos y su realización se encuentra a cargo de un Comité Especial de Generación de Reactivos para Concursos de Oposición integrado por dos consejeros, siete magistrados, los directores de la Escuela Judicial y del Centro de Convivencia Familiar. Los exámenes prácticos son evaluados por un comité de evaluación designado por el Consejo de la Judicatura y los encargados de la aplicación del examen oral de conocimientos teórico-práctico-jurídicos son sínodos integrados por un consejero, dos magistrados y dos personas que determine el Consejo a propuesta de la Escuela. Es importante precisar que los exámenes teóricos se realizan mediante un sistema informático similar al que usa el Ceneval, que asegura la confidencialidad de los reactivos.

En cuanto a los cursos, estos son preparados por la Escuela y se aprueban por el Consejo. Una particularidad es que, si así lo decide el Consejo, el contenido del curso puede cambiar de un proceso de selección a otro, aun cuando se refiera a un mismo cargo.

En Guanajuato, los cursos son preparados por la Escuela Judicial, que propone los catadráticos y prepara los temarios, los cuales deben ser aprobados por el Consejo del Poder Judicial. Éste se hace cargo de la preparación y aplicación de los exámenes. Los exámenes son preparados por un jurado integrado por un magistrado de la materia, un consejero (que es rotativo y designado por el presidente) y un representante de la academia que es designado por una institución universitaria. Una característica de los concursos en Guanajuato es que el proceso de impresión y de preparación en sobres de los reactivos de los exámenes escritos está a cargo de los propios consejeros por turno (quienes muchas veces son apoyados por sus equipos, de acuerdo con un consejero). Por lo tanto, no es posible garantizar que no existan filtraciones de los reactivos.

En Querétaro, la creación y aplicación de los exámenes está a cargo de un jurado compuesto por un profesor del Instituto de Especialización Judicial, un consejero y un magistrado. El Consejo elabora los reactivos del examen teórico, los cuales son revisados por el Jurado y se ingresan a un sistema electrónico que elige de manera aleatoria los que se aplicarán. Por ello, nadie conoce el contenido final del examen antes de que se aplique. A

su vez, la pregunta y la calificación del examen práctico está a cargo del mismo jurado integrado por un magistrado de la materia que corresponda, un consejero y profesor del Instituto de Especialización elegido por el Pleno del Consejo.

En Yucatán, el diseño, la aplicación y la evaluación de los concursos están a cargo de un Comité de Carrera Judicial integrado por el presidente del Tribunal, el consejero encargado de la Comisión de Desarrollo Humano y el titular de la Escuela Judicial, de acuerdo con un consejero²⁴. El curso de formación está a cargo de la Escuela Judicial, cuyos profesores preparan reactivos del examen teórico que son vertidos en un banco, del cual el consejero que preside la Comisión de Desarrollo Humano escoge 100, según explica la directora de la Escuela. En cuanto al examen práctico, las preguntas son preparadas por los mismos profesores, quienes también se encargan de la evaluación. Finalmente, de conformidad con el Acuerdo que establece las bases para la administración de la carrera judicial (2003), es el mismo Comité de Carrera Judicial el que aplica el examen oral (que se realiza para seleccionar a los jueces).

Tanto en el Estado de México, Querétaro y Guanajuato, la revisión del examen teórico se hace a través de un lector óptico. En cuanto al anonimato de los exámenes, solamente en Yucatán no se prevé esa posibilidad ni siquiera en el caso de las evaluaciones teóricas. Para las demás entidades se asigna un folio que, en el caso de Querétaro, cambia en cada uno de los exámenes.

Con relación a la naturaleza de los exámenes, en Yucatán, Querétaro y Guanajuato, algunos funcionarios mencionaron que más que el conocimiento y la capacidad para desempeñar la función se evalúan habilidades de memorización. "Si te equivocas en una palabra está mal", comentó un mando superior jurisdiccional de Guanajuato. Otra queja recurrente es que a menudo las preguntas no están vinculadas con los cargos que las personas van a desempeñar en caso de obtener el puesto. En el Estado de México, no se presentaron este tipo de opiniones, lo cual posiblemente tiene que ver con el modelo por competencias que permite que los exámenes sean desarrollados con base en la función.

Otra observación recurrente de los funcionarios, también sobre el examen teórico, es que se les pregunta sobre todas las materias, lo cual impide que demuestren sus conocimientos en la que son expertos. Esta situación tiene que ver con el hecho de que las convocatorias no

²⁴ El Acuerdo General número OR12-031201-23, normatividad vigente en materia de carrera judicial, prevé una composición distinta, quizá por falta de actualización. El acuerdo data de 2003 cuando aún no existía el Consejo de la Judicatura de Yucatán.



se encuentran establecidas para una plaza en particular, sino para una categoría en general.

Una buena práctica identificada en el Estado de México y en Querétaro es que, para los exámenes de jueces en materias orales, la prueba práctica incluye la simulación de una audiencia y el dictado de una sentencia. Este procedimiento permite valorar no solamente los conocimientos, el criterio y la forma de construcción de los argumentos del aspirante, sino también su liderazgo y la actitud con la que se dirigen hacia las partes y los demás funcionarios.

En materia de transparencia, el Reglamento de la Escuela Judicial del Estado de México (2011) prevé la posibilidad de invitar a observadores académicos de prestigio para vigilar el correcto desarrollo de los exámenes.

En Querétaro, una vez hechos los exámenes teórico prácticos se realiza una evaluación curricular que prevé la solicitud de opiniones a la sociedad en general respecto a los aspirantes cuyos perfiles son publicados en la página del Poder Judicial. Aunque la práctica es positiva, un consejero comenta que no ha tenido mucho impacto porque hace falta una mejor difusión de la dinámica.

En el caso de Yucatán y Guanajuato no se prevé algún mecanismo de observación por parte de actores externos que contribuya a la transparencia de los procesos.

En general, los funcionarios tienen una apreciación positiva de la carrera judicial debido a que la ven como un sistema que les permite acceder a los puestos con mayor justicia. Sin embargo, existen inconformidades con relación a la manera en que se desarrolla.

En el caso de Guanajuato, algunos operadores refirieron que, pese a la realización de los concursos de oposición, regularmente son designados funcionarios allegados a la presidencia, al equipo de los consejeros o a los magistrados y que existen sospechas de que, en varios de los procesos, se han filtrado reactivos a ciertos concursantes.

En Querétaro, algunos funcionarios mencionaron que ciertas designaciones se dan de manera discrecional, sin criterios claros. Estas percepciones deben leerse con reserva debido a que corresponden en gran parte a la situación que se vivía antes de la reciente reforma al Reglamento de Carrera Judicial. Antes de la reforma, por ejemplo, en la designación de jueces, existía una etapa de entrevistas frente a los magistrados que era definitoria en la designación y, según algunos testimonios, aunque los aspirantes obtuvieran las mejores ca-

lificaciones en los exámenes, no necesariamente eran seleccionados, sino que, al final, lo eran los conocidos de los magistrados. Esta etapa de la selección fue eliminada con la reforma.

En Yucatán, aunque existe un sistema de puntajes que brinda certidumbre respecto al peso que tiene cada elemento que se considera en la selección, de acuerdo con algunos funcionarios, el problema radica en que todo el proceso está diseñado por el Consejo sin medidas que aseguren la confidencialidad de los reactivos o de los concursantes, por lo que los funcionarios entrevistados reportan que han sido privilegiadas determinadas personas de manera discrecional. En el caso de los cargos de segunda instancia, que forman parte de la carrera, varios funcionarios comentaron que los magistrados seleccionan a sus allegados a pesar de que existen requisitos establecidos. Según los entrevistados, en ocasiones los operadores presentan el concurso solamente como un trámite porque el cargo ya lo desempeñan.

A.4 Mecanismos para evaluar la personalidad e integridad de los aspirantes

Un aspecto importante en la ejecución de la labor judicial tiene que ver con la personalidad del funcionario jurisdiccional. En los casos de los juzgadores, deben ser personas que se caractericen por su integridad, liderazgo para poder encabezar su juzgado o sala y calidad humana para resolver los asuntos con sensibilidad. De acuerdo con los testimonios aportados por algunos operadores en los cuatro poderes judiciales, estas características no siempre se encuentran en el personal: algunos funcionarios y en particular juzgadores desarrollan conductas corruptas, otros de autoritarismo, de acoso laboral y/o sexual, de insensibilidad y maltrato hacia los justiciables y/o sus abogados.

Aunque en los cuatro poderes judiciales los funcionarios resaltaron la importancia de contar con mecanismos de evaluación sobre aspectos de la personalidad de los aspirantes, la mayoría considera que, hasta la fecha, no se ha logrado desarrollar un procedimiento a partir del cual sea posible garantizar que las personas seleccionadas cuentan con las herramientas para desempeñarse con absoluta integridad, ética y humanidad.

Sin embargo, los cuatro poderes judiciales han buscado desarrollar evaluaciones de carácter psicológico.

Así, en Yucatán se practican exámenes psicométricos a los aspirantes a jueces, secretarios de acuerdos, secretarios de cuenta, a los administradores y a los encargados de causa. Por razones presupuestales, comentó

un funcionario, el resto de las categorías no son sometidas a esta evaluación. De acuerdo con una operadora, los exámenes son muy laxos y no aportan información importante para identificar que los aspirantes cuentan con el perfil idóneo. Por otra parte, un mando superior administrativo menciona que en cada concurso los aspirantes firman un manifiesto de apego al Código de Ética y Conducta. Asimismo, los órganos de control interno del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura y los Comités de Ética mantienen a disposición de las áreas que intervienen en la organización de los concursos la información sobre los procedimientos de responsabilidad administrativa, incumplimiento a los principios y valores del Código de Ética y Conducta, sanciones o recomendaciones que involucren a los servidores judiciales que participan en los procesos de selección y promoción.

En Querétaro, se aplican exámenes psicométricos a todos los cargos y, para el de juez, el Reglamento de Carrera Judicial (2018) prevé que se realice también un examen de personalidad que consiste en la aplicación de baterías de pruebas psicológicas. El examen se aplica a los sustentantes que aprobaron todas las etapas y es un elemento adicional que toma en cuenta el Consejo de la Judicatura en su decisión.

En Guanajuato, para todos los cargos se realizan evaluaciones de personalidad, las cuales se aplican previo al concurso de oposición, una vez acreditado el curso de formación. Un funcionario compartió la anécdota de un proceso de selección de magistrados en el que al inicio se les practicó un examen psicométrico y el filtro fue tan severo que de los 20 aspirantes solamente quedaron cuatro para participar en las etapas posteriores. Ante la experiencia, decidieron no volverlo a hacer.

En el Estado de México, de acuerdo con los testimonios, para todas las categorías se aplican exámenes psicológicos y psicométricos²⁵, los cuales están a cargo de la Unidad de Reclutamiento y Selección de Personal, donde laboran cuatro psicólogos, de acuerdo con un consejero. Adicionalmente, en el caso de los cargos de juez y magistrado, el Consejo de la Judicatura aplica un examen de perfil profesional que consiste en una entrevista privada en la que se valora la calidad de los concursantes “en cuanto a su formación jurídica, ética y humana” (Convocatoria al concurso de oposición para aspirantes a juez en materia laboral, 2020).

Finalmente, respecto al tema de la integridad, resulta interesante que, como parte de los requisitos de ingreso para cada uno de los cargos, en los cuatro estados la normatividad plantea requisitos como “ser de reconocida honradez”, sin que existan procedimientos específicos para identificarla. Así, en ninguno de los poderes judiciales estudiados la normatividad prevé la revisión de las declaraciones patrimoniales y de intereses como parte del proceso de selección²⁶. Sin embargo, en algunos casos, su valoración se puede dar de manera indirecta cuando se revisa el expediente administrativo de los funcionarios. De acuerdo con algunos operadores, la única información relacionada con las declaraciones que se integra a los expedientes son las sanciones por responsabilidad administrativa, las cuales pueden estar vinculadas con el incumplimiento en la presentación de las declaraciones o en la comprobación de un enriquecimiento oculto o la omisión de señalar la existencia de un conflicto de interés. El resto de la información se considera confidencial y se encuentra bajo resguardo de la Contraloría.

Querétaro es el único poder judicial en el que, aunque la normatividad no lo señala, en cada concurso el Consejo de la Judicatura solicita a la Contraloría la información relacionada con las declaraciones patrimoniales y de intereses de los aspirantes, según el testimonio de un mando superior administrativo.

En el Poder Judicial mexicano, de acuerdo con varios funcionarios, para los cargos de magistrados, ejecutores y notificadores, se aplican evaluaciones de control de confianza, que consisten en una prueba poligráfica, patrimonial, psicológica, médica y toxicológica. Estas evaluaciones se realizan a través del Centro Estatal de Confianza, una instancia del Ejecutivo. Sin embargo, no encontramos ninguna convocatoria que estableciera el desarrollo de exámenes de control de confianza.

También con relación a estos exámenes, algunos operadores comentaron que los consideran invasivos, discriminatorios y, en general, violatorios de sus derechos humanos. En particular, se desconfía de los exámenes poligráfico y médico (se llegó a mencionar la potencial discriminación que se puede ejercer hacia una mujer embarazada o hacia alguna persona con discapacidad).

²⁵ Así se confirma en las convocatorias para los concursos para estos cargos, aunque en las más recientes (2020 y 2021), solamente parece aplicarse para las categorías de juez y magistrado.

²⁶ De acuerdo con un mando superior administrativo del Poder Judicial de Yucatán, el Reglamento de Carrera Judicial, que actualmente se encuentra en proceso de elaboración, prevé que, en el marco de los concursos, se valoren las declaraciones patrimoniales y de intereses de los aspirantes, así como su coherencia con las declaraciones fiscales.



A.5 Recursos ante resoluciones en materia de carrera judicial

Para que los participantes de un proceso de selección tengan la posibilidad de recurrir los resultados, primero deben tener acceso a las calificaciones de sus evaluaciones. Al respecto, de acuerdo con los operadores, los participantes interesados deben solicitar el acceso a sus evaluaciones a la Escuela o al Consejo, según la entidad. La única revisión en la que les es posible conocer los parámetros de la evaluación es la del examen teórico escrito. En los demás casos, los exámenes adquieren un carácter discrecional pues no existe algún mecanismo para conocer los parámetros considerados por los evaluadores.

En general, los cuatro poderes judiciales publican la lista de aprobados en cada una de las etapas de selección a través de sus portales web, lo cual abona a la transparencia de sus procesos. Salvo en el caso de Yucatán, donde se publican los nombres de los concursantes, en los demás poderes judiciales la identificación de los participantes se hace a través de un folio o clave, lo que contribuye a evitar favoritismos en los procesos de selección. Por otro lado, en Querétaro y el Estado de México además de incluir la lista de las personas aprobadas se publican las calificaciones obtenidas en cada una de las etapas.

En el Estado de México los aspirantes pueden solicitar la revisión de sus calificaciones ante el Consejo, el cual, en caso de que considerar procedente la petición, designa un Comité especial de revisión, cuya resolución es inapelable.

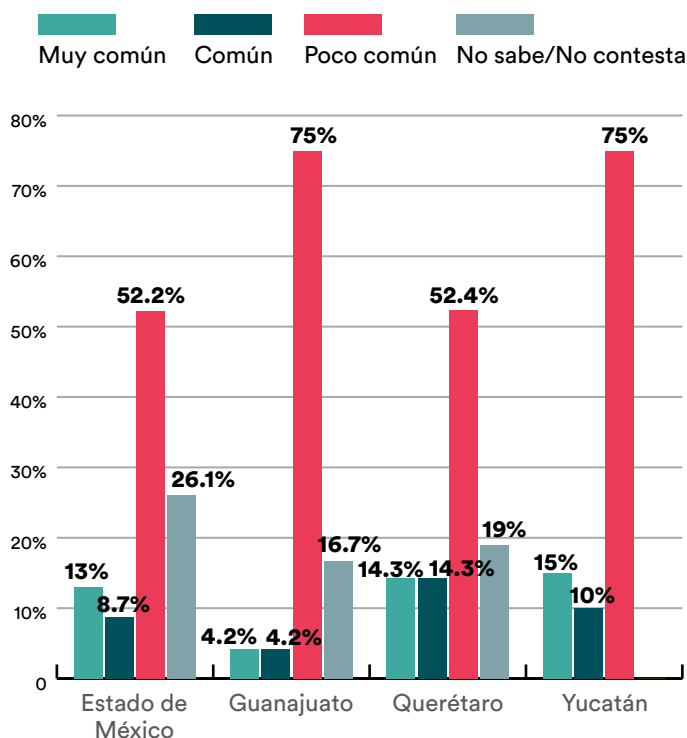
En Querétaro, los recursos son presentados ante el Consejo, mismo que emite la resolución correspondiente. En el caso de los exámenes teóricos, dado que la evaluación es automatizada, el Consejo coteja las respuestas. En el caso de los exámenes orales el recurso es revisado por el propio jurado que los aplicó. Las resoluciones del Consejo pueden ser impugnadas a través del recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, en ocasiones, las personas inconformes optan por la vía del amparo.

En el Poder Judicial de Guanajuato los recursos son presentados ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia y resueltos por éste.

En Yucatán, se prevé un recurso de revisión administrativa que es resuelto por el Pleno del Consejo. Un funcionario comentó que quienes hacen la revisión son personas diferentes a quienes elaboran los reactivos y solamente llevan un formulario de respuestas, por lo que es difícil que consideren los argumentos de quienes recurren.

Como puede verse en las siguientes gráficas, en general, la mayoría de los funcionarios mencionan que es poco común que las personas se inconformen con los concursos de oposición. En el Estado de México y Querétaro un 52.2% y 52.4%, respectivamente, así lo considera. En Guanajuato y Yucatán, llama la atención que, a pesar de ser las entidades en las que los operadores manifestaron mayor inconformidad con la manera en que se desarrollan los procesos de selección, el 75% de los funcionarios refirieron que la interposición de recursos es poco común.

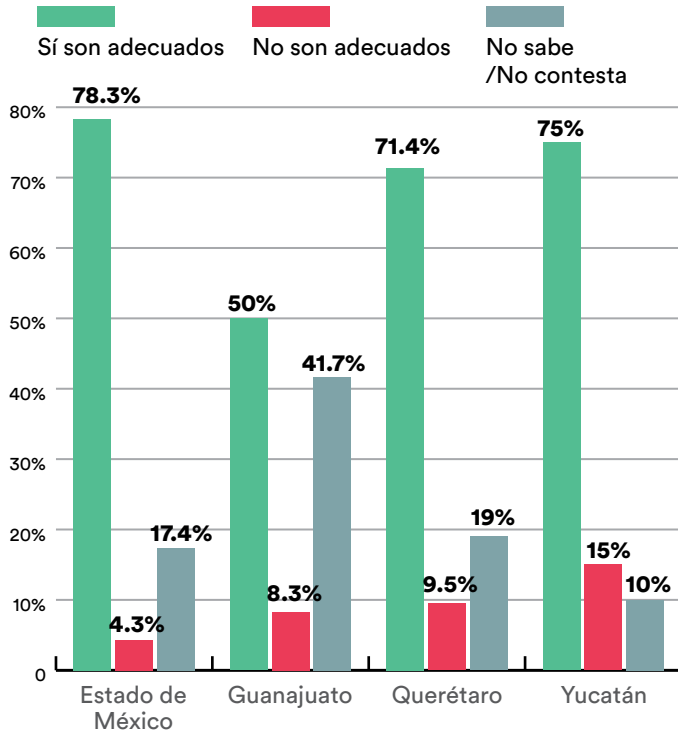
Gráfica 3. Percepción de los funcionarios sobre la frecuencia con la que llegan a inconformarse con los resultados del concurso de oposición, por estado



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

En cuanto a la percepción de los funcionarios respecto a la idoneidad de los mecanismos de impugnación, a excepción de Guanajuato –donde el 50% mencionó que son adecuados frente a un importante 41.7% que dijo desconocer en qué consisten–, en los otros tres estados, más del 70% consideró que los mecanismos de impugnación son adecuados.

Gráfica 4. Porcentaje de funcionarios de acuerdo a si consideran o no adecuados los mecanismos de impugnación ante las decisiones en materia de carrera judicial, por estado



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

Las razones de inconformidad en los cuatro poderes judiciales estuvieron relacionadas principalmente a un mal planteamiento de las preguntas y a cuestiones de criterio (en el caso de los exámenes prácticos). En los casos de las evaluaciones cualitativas, como en los exámenes prácticos o psicométricos, es muy difícil que la revisión sea procedente.

A.6 El proceso de selección de magistrados

Como lo planteamos al inicio de este apartado, a nivel nacional, el proceso de designación de magistrados se distingue de los demás procesos de nombramiento. En efecto, salvo en el ámbito federal²⁷, siempre se realiza con la intervención de los poderes legislativos y/o ejecutivos locales.

Por otro lado, sólo diez de los 32 estados prevén que dentro de los procesos de selección se realice alguna evaluación meritocrática²⁸. El Estado de México y Guanajuato forman parte de este grupo.

En el Estado de México el Consejo de la Judicatura selecciona a los magistrados a través del mecanismo de curso-concurso abierto que, en este caso, consiste en un examen teórico²⁹, uno práctico, uno oral público y grabado frente a un sínodo integrado por magistrados, jueces y académicos³⁰. También se prevé una evaluación de idoneidad que se realiza mediante la aplicación de una batería de pruebas psicológicas, psicométricas y de ética que permiten valorar el perfil de personalidad del aspirante. Posteriormente se desarrolla un examen de perfil profesional que consiste en una entrevista por parte de los integrantes del Consejo y finalmente el Consejo emite el nombramiento que queda sujeto a la aprobación de la Legislatura.

De acuerdo con un consejero, la valoración que realiza el Congreso tiene un carácter más político o personal que técnico. En particular, algunos funcionarios mencionaron el caso de una jueza que no obtuvo la aprobación del Congreso, al parecer porque su esposo pertenecía a un partido político opositor al que tenía entonces la mayoría legislativa.

Un aspecto importante del proceso de selección de magistrados en el Estado de México es que, a pesar de que el concurso es abierto, una reforma realizada en 2019 a la Constitución y a la Ley Orgánica impuso nuevos requisitos para los integrantes del Poder Judicial. Mientras que antes cualquier integrante del Poder Judicial que cumplía con los requisitos del cargo podía aspirar a ser

²⁷ En el ámbito federal los magistrados son nombrados con base en un concurso de oposición similar al de los jueces. Sin embargo, los ministros, quienes no son parte de la carrera judicial, son nombrados con la intervención del Poder Ejecutivo y del Legislativo.

²⁸ Estos estados son: Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Oaxaca y Sonora.

En el caso de Baja California, el presidente del Poder Judicial propone al Congreso una lista de los aspirantes que acreditaron una evaluación realizada por el Consejo a partir de la cual el Congreso elige el magistrado. Sin embargo, es importante mencionar que en este estado se aprobó una reforma para modificar el proceso de nombramiento de los magistrados de tal modo que éstos sean propuestos al Congreso por el gobernador, aunque en diciembre de 2020 la Suprema Corte suspendió su aplicación hasta que resuelva la controversia constitucional presentada por el Poder Judicial.

En la Ciudad de México, la redacción de la Constitución y de la Ley Orgánica no son lo suficientemente claras respecto al proceso que debe seguirse en materia de selección de magistrados. El artículo 35 constitucional refiere que estos funcionarios serán nombrados por el Congreso de una terna enviada por el Consejo de la Judicatura. Asimismo, da a entender que para seleccionar a esta terna, el Consejo de la Judicatura realizará concursos de oposición. Por su parte, la Ley Orgánica solamente prevé el desarrollo de concursos de oposición para la categoría de juez y, en cuanto al proceso de selección de magistrados, remite al texto constitucional. El resultado de esta ambigüedad normativa dio pauta para que en marzo de 2021 fueran nombrados 10 magistrados a partir de un proceso carente de objetividad y rigurosidad. La selección no contempló concursos de oposición sino que se hizo con base en la revisión de "la vida profesional y académica" de los candidatos y después de evaluaciones de control de confianza, cuyos resultados no se dieron a conocer (Pantin, Quezada, Escamilla, 2021).

²⁹ Los exámenes deben ser acreditados con una calificación mínima de nueve.

³⁰ De acuerdo con el presidente del Consejo de la Judicatura, pueden ser invitados también magistrados del Poder Judicial de la Federación.



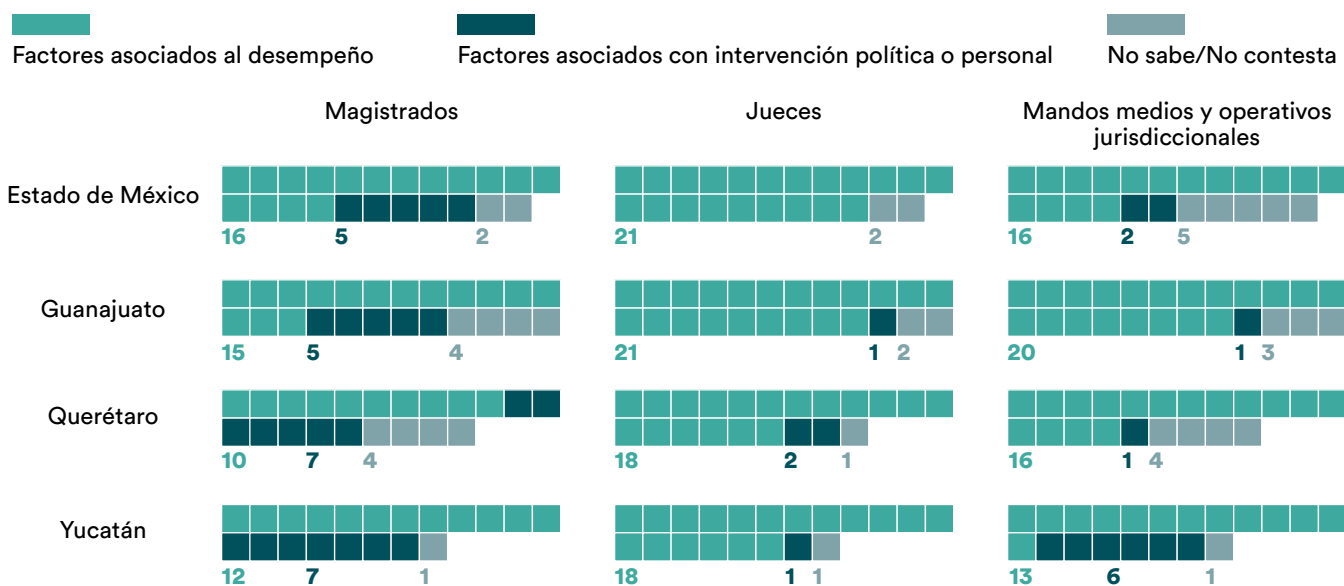
magistrado, con la reforma se restringió este derecho a los jueces de primera instancia que hayan sido ratificados³¹. Esta modificación ha sido considerada por algunos de los funcionarios como discriminatoria dado que se exige un requisito adicional a los integrantes del Poder Judicial para poder concursar (Pantin y Aguilar, 2019).

En Guanajuato, el proceso de nombramiento de los magistrados se realiza mediante la presentación de ternas propuestas al Congreso por turnos alternativos entre el gobernador y el Consejo del Poder Judicial. Cuando le toca al Consejo, éste organiza un concurso de oposición con las mismas características que los concursos para las demás categorías y los resultados determinan la terna que será presentada al Congreso. Cuando la terna es propuesta por el Ejecutivo, no se prevé un proceso de selección meritocrática para conformarla.

Finalmente, en Querétaro los magistrados son nombrados directamente por el Legislativo y en Yucatán, el Ejecutivo presenta una terna³² de la cual el Legislativo elige al vencedor. De nuevo, no se prevé ningún proceso para estas designaciones.

Recordemos que los magistrados tienen la responsabilidad de revisar las decisiones de los jueces y de designar de entre sus miembros al presidente, no solamente del Tribunal, sino del Consejo de la Judicatura –el cual tiene, a su vez, un liderazgo preponderante en las políticas que implementa el Poder Judicial en su conjunto para asegurar la calidad del trabajo jurisdiccional y las condiciones de trabajo de sus integrantes. Dada la importancia del papel que cumplen los magistrados, no parece adecuado que sus procesos de designación dejen un margen de discrecionalidad, más o menos amplio, a actores políticos³³, pues pone en riesgo la independencia tanto interna como externa del Poder Judicial. Incluso en el Estado de México o en Guanajuato, donde este proceso prevé un concurso de oposición, en realidad, quien obtenga el mejor resultado no tiene asegurado alcanzar el puesto. En los otros estados, donde el Legislativo tiene la facultad de nombrar a los magistrados (a partir o no de una propuesta del Ejecutivo), tampoco existe algún tipo de previsión para que estas propuestas (cuando existen) y nombramientos se basen en criterios meritocráticos.

Gráfica 5. Número de funcionarios según su percepción respecto a las características más valoradas en la selección de funcionarios jurisdiccionales, por cargo y entidad



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

³¹ Los jueces de primera instancia pueden ser ratificados, previa aprobación de un examen de actualización, a seis años de su nombramiento.

³² De acuerdo con la Constitución de Yucatán, en las propuestas para ocupar el cargo de magistrado, el Ejecutivo debe considerar a "personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la procuración o la impartición de justicia o en la carrera judicial o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica" (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, 2020, artículo 66).

³³ De manera similar, la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados ha resaltado que la politización de los nombramientos de los magistrados de las más altas cortes en los países de América Central se traslada al nombramiento de los magistrados y jueces de las demás instancias judiciales, afectando el funcionamiento del aparato de justicia (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2013, párr. 79).

La falta de criterios específicos y transparentes da la pauta para que los magistrados sean designados desde la opacidad y la arbitrariedad y a que se vean comprometidos a cumplir fines ajenos a la función judicial. En otras palabras, existe un riesgo de que estos cargos sean capturados políticamente.

La percepción de los operadores concuerda con esta visión. Como puede apreciarse en la gráfica 5, aunque la mayoría de los funcionarios considera que las características vinculadas con el desempeño y el mérito son las más valoradas en la designación de los jueces y de los funcionarios jurisdiccionales de mando medio y operativo, esta percepción disminuye en el caso de los magistrados, donde aumenta el número de aquéllos que perciben que las relaciones políticas y/o personales son importantes. De hecho, esta apreciación aumenta en Querétaro y Yucatán, donde no se prevé un concurso de oposición como parte del proceso de designación para esta categoría.

En concordancia con lo anterior, el porcentaje de operadores que identifica que el proceso de designación de los magistrados permite seleccionar a los más aptos para el cargo es inversamente proporcional al grado de participación de los poderes legislativo y ejecutivo en el proceso. Así, en Querétaro y Yucatán, los porcentajes

son del 38.1% y 55%, respectivamente, mientras que en Guanajuato es del 66.7% y en el Estado de México del 78.3%.

En general, la intervención de órganos políticos en el nombramiento de los magistrados es percibida como un elemento que puede vulnerar la independencia judicial.

En Guanajuato, por ejemplo, un funcionario administrativo comentó que los jueces buscan la aprobación del Ejecutivo para ser beneficiados al momento en que éste deba presentar una terna ante el Legislativo.

En Yucatán, una abogada manifestó lo siguiente:

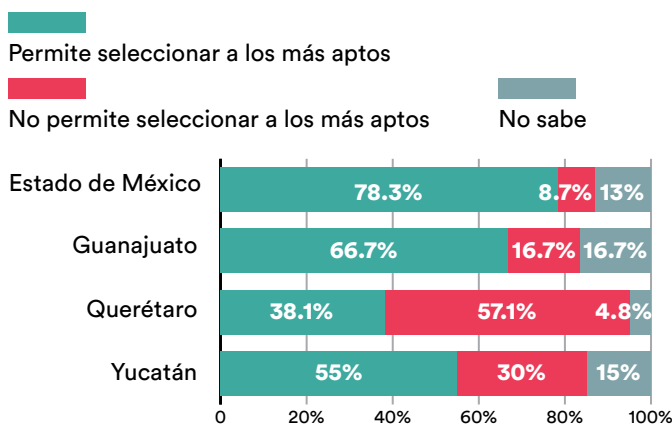
El Poder Judicial de acá ha sido muy cercano al PRI. De hecho, todos los magistrados y magistradas que están actualmente fueron puestos por gobernadores priístas. Por lo tanto, el papel político que han tenido durante mucho tiempo es el de mantener el statu quo en el estado de acuerdo a las ideas provenientes del Poder Ejecutivo.

Testimonio de una abogada del estado de Yucatán.

Finalmente, funcionarios de Querétaro refirieron que dado el carácter discrecional y arbitrario del proceso que lleva la Legislatura, los perfiles elegidos no siempre son los más idóneos para el desempeño de la función, por lo que se vulnera el principio de eficiencia judicial.

Otra consecuencia de que los magistrados no sean nombrados con base en mecanismos meritocráticos se observa en los perfiles de éstos. En los poderes judiciales donde este puesto no pertenece a la carrera judicial y no se concursa, el número de magistrados que no es parte de la carrera judicial y que no ha sido juez es más alto que en los poderes judiciales donde este puesto es parte de la carrera. De acuerdo con información publicada en la Plataforma Nacional de Transparencia, en Querétaro, de 13 magistrados ocho son de carrera judicial y solamente 3 se desempeñaron como jueces, mientras que, en Yucatán, de 11 magistrados, solamente uno es de carrera y fue juez³⁴. En contraste, en Guanajuato, de 16 magistrados, 12 son de carrera y todos fueron jueces, mientras que, en el Estado de México, de 31 magistrados para los cuales se contó con

Gráfica 6. Porcentaje de funcionarios según consideran o no que el proceso de selección de magistrados permite elegir a los más aptos para el cargo, por estado



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

³⁴ En varios poderes judiciales se observa que pueden llegar a ser magistrados personas que son parte de la carrera judicial, pero que no son jueces. Así, por ejemplo, en el Estado de México fueron nombrados magistrados empleados que eran secretarios proyectistas, secretarios de acuerdos o notificador.



datos, 24 pertenecen a la carrera judicial y 16 de ellos fueron jueces³⁵.

Esto no significa que todos los magistrados deban ser ex jueces, pues como ya lo mencionamos, es importante evitar la endogamia en los poderes judiciales. Dicho esto, ya que el cargo de magistrado es la culminación de una trayectoria en el Poder Judicial, es normal que los que hayan laborado allí por años tengan la expectativa de llegar a este puesto. En Querétaro y Yucatán, donde este puesto no pertenece a la carrera judicial, algunos jueces y secretarios han expresado su frustración al respecto, subrayando la dificultad para ellos de obtener el cargo, por la necesidad de desarrollar apoyos políticos para llegar a él. Además, la experiencia como juez puede ser de mucha utilidad para desempeñarse como magistrado, dado que éste tendrá la responsabilidad de revisar el trabajo de los jueces. Al contrario, no contar con esta experiencia es señalado como una desventaja e incluso provocar que los magistrados comenten errores, como lo comenta un funcionario jurisdiccional de Querétaro.

A.7 Las suplencias como mecanismos informales de promoción

Las suplencias (o comisiones) constituyen mecanismos de ocupación temporal de puestos. Han resultado útiles –e incluso indispensables– porque permiten continuar con la prestación del servicio cuando algún funcionario se ausenta por determinado tiempo o cuando aún no se ha desarrollado un proceso de designación para ocupar algún cargo. Por ello, las suplencias están muy relacionadas con la temporalidad con la que se desarrollan los procesos de selección.

Sobre este tema, debido al presupuesto que se requiere para la apertura o liberación de plazas y para la organización de los procesos de selección, los poderes judiciales suelen esperar a que se reúnan varias vacantes para organizar un proceso, lo cual puede tardar, a veces, varios años. En esos casos, las suplencias pueden convertirse en mecanismos informales de promoción.

El caso de Querétaro es emblemático en esta materia pues la Ley de Disciplina Financiera de las entidades Federativas y los Municipios (2018) restringe fuertemente la apertura de plazas nuevas ya que el presupuesto para servicios personales no puede crecer en más de 3%

cada año. Por otra parte, las jubilaciones de todos los funcionarios del Poder Judicial deben ser aprobadas por el Congreso local, lo que puede tardar hasta varios años, durante los cuales el funcionario sigue percibiendo su sueldo, en lo que se aprueba el pago de su pensión. Por lo tanto, en ese lapso, el Poder Judicial debe suplir a la persona, sin que se pueda asignar su plaza oficialmente. Por ello, en ese Poder Judicial, pese a que la normatividad señale que las suplencias no deben superar nueve meses, encontramos a muchos funcionarios cubriendo suplencias por periodos largos (en ocasiones por varios años), la mayoría de las veces indefinidos.

Por otra parte, si bien los poderes judiciales han realizado esfuerzos por regular la asignación de suplencias, los mecanismos para otorgarlas aún suelen implicar cierto margen de discrecionalidad.

Como ya lo mencionamos, en Querétaro, el Estado de México y Yucatán, los concursos no solamente sirven para designar a los ganadores de las plazas objeto del concurso, sino que generan listas de reserva de candidatos que aprobaron cada una de las etapas del concurso, pero no obtuvieron el promedio suficiente para ser designados originalmente. Estas listas tienen una vigencia (de uno o dos años en general) y, de acuerdo con la normatividad, las personas que aparecen en ellas deben ser consideradas en prioridad para fungir como suplentes. Cuando las suplencias se otorgan a partir de las listas, se garantiza la idoneidad de los perfiles que ocupan los cargos. Sin embargo, en el momento en que dichas listas dejan de tener vigencia es cuando se abren mayores márgenes de opacidad en el otorgamiento de las suplencias.

En el Estado de México, las suplencias de notificadores hasta jueces son asignadas por el Consejo con base en las listas de reserva, cuando es por una temporalidad larga, mientras que, cuando es por menos tiempo, el Consejo puede nombrar a un funcionario de rango inferior. Para los cargos de archivistas y técnicos judiciales, los jueces pueden hacer propuestas que son valoradas por el Consejo. Estas propuestas suelen ser meritorios, personas que hacen su servicio social o prácticas profesionales, quienes se ven sometidos a evaluaciones mensuales.

En Querétaro, los cargos desde archivistas y oficiales hasta jueces pueden ser suplidos de dos maneras: si la temporalidad es larga, el presidente escoge a un candidato de la lista de reserva, pero si es corta, el mismo

³⁵ La información reportada en la Plataforma Nacional de Transparencia no refleja la totalidad de magistrados que integran el Tribunal Superior de Justicia en el caso de Guanajuato y el Estado de México donde el número es de 21 y 57, respectivamente. La razón puede deberse a la fecha de actualización de la información en relación con las plazas que se encontraban vacantes en ese momento. En el caso del Estado de México, por ejemplo, los datos corresponden al periodo de abril a junio de 2019 cuando había cargos vacantes que fueron ocupados en 2020, cuando la Legislatura tomó protesta a 21 magistrados (Poder Judicial del Estado de México, 2021). En el caso de las demás entidades la información corresponde al segundo semestre de 2020.

presidente puede designar temporalmente a una persona del rango inmediato inferior, con base en su experiencia. Para el primer escalafón se toman en consideración a los meritorios, quienes están registrados en un padrón que precisa su antigüedad, la cual es un factor determinante para la asignación de estas suplencias.

En Yucatán, los cargos de rangos inferiores a jueces son suplidos por funcionarios del rango inmediatamente inferior y es el Consejo quien los elige de la lista de reserva. En su elección, el Consejo puede tomar en cuenta las propuestas presentadas por los titulares de los juzgados. En el caso de ausencias temporales de jueces, la Ley Orgánica señala que el Consejo designa a otro juez para suplir al ausente. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, si la ausencia es menor de 15 días, quien suple es el secretario de acuerdos, pero si es mayor a este plazo, el Consejo designa a un suplente con base en la lista de reserva de los concursos. En caso de que la lista haya perdido su vigencia, el Consejo designa como suplente a un juez de otro juzgado, quien además de su adscripción debe hacerse cargo de la suplencia. Finalmente, en cuanto a los magistrados, cuando las ausencias son menores a tres meses el Pleno del Tribunal es el órgano encargado de definir al suplente, pero si se excede este término, la suplencia debe ser autorizada por el Congreso.

En Guanajuato, donde no existen listas de reservas, en el caso de los cargos de menor jerarquía hasta secretario, los jueces pueden realizar solicitudes para suplir las vacantes temporales ante el Consejo. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, este último regularmente aprueba la solicitud. En la designación de suplentes para los cargos de oficiales, es común que se elija a los meritorios, personas que realizan su servicio social o prácticas profesionales. Durante nuestro trabajo de campo encontramos a distintos meritorios con varios años ocupando el puesto de oficial, sin haber obtenido la base.

De acuerdo a los testimonios, identificamos que, de las cuatro entidades, Guanajuato y Querétaro es donde las suplencias son más comunes y es habitual que las personas ocupen cargos que no corresponden a su categoría oficial.

Ahora bien, es importante señalar que las suplencias desvirtúan la carrera judicial ya que permiten el acceso a ciertos puestos con base en procesos de selección no completamente meritocráticos (pues en la mayoría de los casos, se otorgan de manera discrecional). En este sentido, la existencia de listas de reserva puede mitigar este efecto. Adicionalmente, una característica que identificamos en Yucatán y Querétaro es que el hecho de haber realizado una suplencia puede constituir

una ventaja en los procesos de selección formales. De hecho, el Acuerdo que establece las bases para la administración de la carrera judicial (2003) de Yucatán incluso prevé que las suplencias de más de un mes pueden aportar puntos en los concursos. Tomando en cuenta el elemento discrecional en la asignación de estas suplencias, no parece deseable que puedan dar una ventaja en un concurso.

Finalmente, es importante señalar que las suplencias largas pueden afectar la independencia interna de los funcionarios jurisdiccionales al no dotarlos de certidumbre sobre su permanencia en el cargo.

B. Recomendaciones

B.1 Recomendación 4: La carrera judicial debe abarcar todos los puestos jurisdiccionales

La carrera judicial, como un sistema de mecanismos y criterios dirigidos a la profesionalización del trabajo jurisdiccional, tiene un doble propósito: por una parte, la construcción de un servicio de impartición de justicia más eficiente y legítimo y, por otro lado, el establecimiento de garantías para los propios funcionarios jurisdiccionales. Este andamiaje funciona cuando existe una regulación clara en torno a los procesos de ingreso, promoción, capacitación, evaluación y permanencia.

Como se ha referido en la parte diagnóstica, no todos los puestos jurisdiccionales están incluidos en la carrera judicial. De hecho, son los polos de las categorías jurisdiccionales los que comúnmente quedan excluidos de la misma.

Por un lado, cuando no pertenecen a la carrera, mecánógrafos, archivistas, técnicos judiciales y oficiales pueden ser designados a través de procesos discrecionales a cargo de los titulares de los juzgados. Adicionalmente, la mayoría de las veces (cuando los procesos de selección son cerrados), para aspirar a los siguientes cargos, un requisito es tener uno de estos puestos. Por todas estas razones, es muy importante que las categorías más bajas también sean parte de la carrera judicial y se sometan a los mismos estándares de selección. De lo contrario, la carrera judicial puede cerrar sus puertas a personas que no tengan contactos dentro del poder judicial.

En el extremo opuesto, las designaciones de los magistrados tienden a darse más a través de un nombramiento político que mediante un proceso de selección basado en criterios meritocráticos y de idoneidad, lo que impide asegurar los mejores perfiles para el cargo. Al



respecto, la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, en el informe sobre su visita a México en 2011, refirió que detrás de las designaciones de magistrados en manos del Poder Legislativo y/o Ejecutivo, está el gobernador, quien realmente nombra a estos funcionarios (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2011, párr. 20). Para evitar esta designación política, la entonces relatora recomendó la adopción de “cambios estructurales y legislativos, para garantizar la plena independencia de los integrantes de los poderes judiciales estatales frente a los poderes ejecutivos” (párr. 21).

En línea con lo anterior, en 2017, el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emitió una recomendación dirigida a los poderes Legislativo y Ejecutivo locales con el objetivo de “asegurar la autonomía, independencia e imparcialidad de los funcionarios y así evitar posibles riesgos de corrupción” (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, p. 19). En esta recomendación, el Comité hizo referencia a la necesidad de que en la designación de jueces y magistrados se “desarrollen concursos o exámenes de oposición, en los que se privilegie la aptitud, capacidad, profesionalización y excelencia de las personas que aspiran a ocupar tales cargos”.

El desarrollo de procesos de selección que privilegien el mérito y la idoneidad sobre los criterios políticos dotaría de seguridad jurídica al procedimiento, lo que a su vez se traduciría en el respeto al derecho a la igualdad y equidad de quienes desean aspirar al cargo. Además, la no intervención de entes políticos en el proceso contribuiría a que se cuente con una justicia impartida por órganos libres e independientes (Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2017).

De hecho, de acuerdo con las entrevistas realizadas en nuestros casos de estudio, es en los poderes judiciales en los que se desarrolla un concurso de oposición donde los magistrados llegan a sus cargos con mayor legitimidad en comparación con aquellos en los que no se prevén estos mecanismos.

En el caso de los magistrados, por lo tanto, resulta indispensable que la legitimidad que se pensó podía darse a partir de la designación por órganos externos al Poder Judicial, se dé por la inclusión del cargo en la carrera judicial, como un primer paso y, en segundo lugar, a partir del establecimiento de mecanismos de evaluación

meritocrática para, finalmente, dejar la designación en manos del Consejo de la Judicatura, órgano de administración de los recursos humanos de los poderes judiciales por antonomasia.

En conclusión, cuando las categorías más bajas y la de magistrado no se encuentran integradas al sistema de carrera judicial, no cuentan con los mecanismos de profesionalización y de certeza jurídica que provee dicho sistema. Es por ello que resulta importante incluirlas. Esta idea es respaldada por los propios operadores de los poderes judiciales estudiados: del total de funcionarios entrevistados, el 94% refirió que la carrera judicial debería abarcar todos los puestos jurisdiccionales³⁶.

B.2 Recomendación 5: Todas las categorías de la carrera judicial deben obtenerse mediante cursos-concursos de oposición abiertos y públicos

B.2.1 Es necesario contar con un concepto homologado del término concurso de oposición

Uno de los principales objetivos de la carrera judicial es el de garantizar la existencia de perfiles idóneos y con las habilidades necesarias para el desempeño eficiente e independiente de las labores jurisdiccionales. Así, de acuerdo con el principio 10 de los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura:

Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos.

Como lo mencionamos anteriormente, la selección de los funcionarios judiciales no solamente debe permitir a cada Poder Judicial contar con los mejores perfiles para realizar la tarea de impartición de justicia. También debe prever que todos los aspirantes puedan competir para los cargos en situación de igualdad y, con ello, contribuir a que la sociedad recupere la confianza en el Poder Judicial.

Entre los mecanismos de selección utilizados para designar a funcionarios judiciales, el que suele considerarse como más apropiado para cumplir con estos objetivos,

³⁶ En el caso de los cargos operativos y medios (archivistas, técnicos judiciales hasta secretarios) el 92% así lo consideró, mientras que en el caso de los jueces la aprobación fue del 95% y en el de los magistrados del 100%.

en México y en muchos otros países de América Latina, es el concurso de oposición ³⁷.

Así, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) reconoce a los concursos públicos de oposición como el mecanismo idóneo para la designación de funcionarios jurisdiccionales con base al mérito y capacidades profesionales, lo que a su vez constituye una garantía a su independencia. Asimismo, el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos refiere que el establecimiento de criterios objetivos de selección aplicables a todas las categorías contribuye a que el acceso a algún cargo jurisdiccional se dé en condiciones generales de igualdad.

Sin embargo, como ya lo apuntamos en el diagnóstico, no existe en nuestro país un modelo homologado de concurso de oposición con ciertos elementos básicos. A nivel nacional, podemos encontrar en la normatividad de los poderes judiciales y en su implementación una gran variedad de concursos de oposición, cuya heterogeneidad está vinculada al tipo, cantidad y nivel de rigurosidad de los exámenes y mecanismos de evaluación, así como al nivel de publicidad y transparencia de sus convocatorias, lo que impacta *in fine* en la objetividad de sus resultados.

Por otra parte, en la literatura nacional o internacional, no parece haber una definición consensuada de lo que es un concurso de oposición y pocos son los textos que detallan sus etapas. Con el ánimo de aportar al establecimiento de una estructura básica de los concursos de oposición y tomando como referencia criterios elementales de los procesos de selección (objetividad, rigurosidad, publicidad y transparencia) basados en estándares internacionales, proponemos definir aquí los elementos esenciales de un concurso de oposición.

El modelo francés de concurso (*concours*)³⁸ parece haber servido de inspiración para el concurso de oposición en México, pues su vertiente más estricta tiene fuertes similitudes. De hecho, resulta un referente adecuado si se atiende a que, al igual que el derecho mexicano, parte de una tradición romanista.

Considerando los requisitos contemplados en el modelo francés y algunos de los criterios basados en estándares internacionales establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana y la Relatoría Especial sobre la independencia de magistrados y abogados (Romero, Arrocha y Coria, 2019), nuestra propuesta de modelo de concurso de oposición tendría las siguientes características:

- a) una **convocatoria pública** que determine el número y la naturaleza de las plazas vacantes, así como los criterios de evaluación;
- b) un **jurado independiente del poder político, de los candidatos y de los jefes directos**;
- c) una **clasificación de los candidatos admitidos por orden de mérito** (que se base en un examen que comprende varias pruebas, que permitan valorar el conocimiento, las competencias, la capacidad profesional, la trayectoria y/o la integridad de los concursantes, y una de las cuales, por lo menos, debería ser escrita y anónima); y
- d) la **obligación**, para la autoridad, de **transparentar el proceso y respetar dicha clasificación**, sin ningún tipo de intromisión política.

Proponer este modelo permite observar qué tanto los procesos de selección implementados en los poderes judiciales se acercan o se alejan de este estándar. Dentro de los poderes judiciales en México, podemos decir que el concurso de oposición para jueces del Poder Judicial del Estado de México se acerca a este modelo. Del otro extremo, podríamos ubicar el concurso de oposición previsto en el Poder Judicial de la Federación para las categorías de la carrera inferiores a las de juez, pues solamente prevé la necesidad de acreditar un curso y la calificación que se obtiene en el mismo no define un nombramiento sino un lugar en una lista. Ambos llevan el mismo nombre, pero para nada se refieren a la misma realidad.

Por otra parte, el proponer este modelo tiene como objetivo ofrecer un referente para los poderes judiciales

³⁷ En otras partes del mundo existen otros procesos de selección. De acuerdo con Cossío (1996), en Inglaterra, la designación de jueces se da a través del *Lord Chancellor*, quien los elige de entre los *barristers* mayores de cincuenta años. En Estados Unidos, existen diferencias en los procesos de acuerdo a cada estado y, a nivel federal, quien elige es el presidente del país y su grupo de asesores sin seguir reglas establecidas. En Francia y España, refiere Cossío, la selección de jueces se realiza "entre los egresados de las escuelas de derecho que aprueben un examen general para incorporarse a cursos especializados". En España, de acuerdo con el diccionario panhispánico del español jurídico (Real Academia Española, 2020), el término concurso de oposición refiere al "procedimiento selectivo para el ingreso en el empleo público que integra sucesivamente una fase de oposición y otra de concurso de méritos". Se entiende por oposición a la "celebración de una o más pruebas" y por concurso de méritos al procedimiento que consiste en la "valoración de los méritos y capacidades y, en su caso, aptitudes de los candidatos". Como se ha descrito, el caso mexicano dista de esta definición de concurso de oposición.

³⁸ El concurso francés exige la concurrencia de, por lo menos, cuatro requisitos (Ziller, 1993, p. 398 citado por Longo, 2001): a) un número de plazas vacantes determinadas con precisión; b) un tribunal independiente del poder político, de los candidatos y de los jefes directos; c) una clasificación de los candidatos admitidos por orden de mérito; y d) la obligación, para la autoridad, de respetar dicha clasificación.



que buscan ciertos criterios para mejorar sus procesos de selección.

B.2.2 Todos los puestos de carrera deben obtenerse mediante concursos de oposición

Aunque resulta lógico pensar en el binomio carrera judicial-concursos de oposición, como ya lo vimos, en los hechos, no necesariamente todas las categorías que integran la carrera son designadas a través de un concurso. Si bien algunos poderes judiciales prevén concursos de oposición para acceder a todos los cargos de la carrera, en otros, el proceso de selección para varios puestos se desarrolla con base en la aplicación de exámenes con requerimientos de acreditación laxos o, incluso, a través de mecanismos discrecionales, pues, en algunos casos, los nombramientos son realizados directamente por el superior jerárquico.

Los concursos de oposición se componen por diversas etapas cuyo objetivo es evaluar ciertas facetas de los candidatos para, eventualmente, identificar a los aspirantes cuyo perfil se acerca al definido como el idóneo para ocupar los puestos jurisdiccionales. La existencia de dichas etapas de evaluación evita el favoritismo y la adquisición de compromisos por las personas designadas que vulneren su independencia. En suma, el concurso de oposición garantiza igualdad de oportunidades entre los aspirantes y una selección y promoción basada en el mérito (Ríos, 2019).

Ahora bien, para garantizar la igualdad de oportunidades es importante que todos los cargos de la carrera judicial, incluidas las categorías más bajas, se concursen. Lo anterior es relevante dado que, por mucho que el resto de los cargos se concursen y se obtengan con base en el mérito, si el eslabón más bajo no cuenta con estos estándares y se designa de manera discrecional, se cierra la puerta a muchos candidatos para los siguientes puestos.

Otra de las razones por las cuales es importante que el acceso a todos los cargos se realice con base en concursos de oposición es porque solamente así los funcionarios tienen la certeza de que las promociones son el resultado de sus méritos y no de consideraciones arbitrarias, del amiguismo o nepotismo.

En los poderes judiciales donde los cargos se obtienen mediante concursos de oposición, se observa, entre los funcionarios, cierto orgullo por haber alcanzado sus cargos con base en el mérito y, cuando los concursos se perciben como justos, aunque estrictos, se puede apreciar un respeto de todos los funcionarios hacia los que han llegado a las categorías más altas por su esfuerzo. Y

como lo señala Ríos (2019), “los funcionarios que se ven a sí mismos como parte de un grupo que ganó su trabajo por virtud de sus habilidades son más proclives a internalizar normas y metas institucionales que aquellos que obtuvieron su puesto por favores o conexiones personales”.

B.2.3 Todos los concursos deben ser abiertos

El hecho de que los concursos sean abiertos a personas externas a los poderes judiciales evita la endogamia y brinda la posibilidad de contar con una perspectiva más plural y más realista respecto a las necesidades de la sociedad. Sin embargo, dado el sistema escalafonario previsto por la carrera judicial, donde una de las cuestiones que más se valora es la experiencia en la función y el conocimiento de la institución, existen algunas resistencias a la apertura de aspirantes provenientes del exterior.

La desventaja de un modelo de concursos internos es que se genera una visión cerrada y, contrario a lo que podría pensarse, limita la independencia dado el sistema de lealtades que pueden desarrollarse al interior de los poderes judiciales. Asimismo, la predominante visión jerárquica genera un control entre las diversas categorías. Por lo tanto, abrir los concursos a personas externas contribuye a disminuir estos controles y favorece la independencia interna.

El sistema de concurso de oposición abierto permite la participación de funcionarios del Poder Judicial que cuentan con una experiencia y conocimientos importantes y, al mismo tiempo, la de aquellos que cuentan con una visión diferente a la que se vive al interior. Contar con esta pluralidad enriquece la labor jurisdiccional, pues la dota de mayores perspectivas.

B.2.4 Es deseable el establecimiento del doble filtro que brinda el curso-concurso

La dupla curso-concurso de oposición permite que quienes aspiran a acceder a determinada categoría cuenten con una capacitación idónea para el cargo que van a desempeñar, lo cual implica una mayor profesionalización. El acceso al curso y su aprobación constituye el primer gran filtro para decantar a los mejores perfiles.

De hecho, de acuerdo con Ríos (2019), el principal filtro debe estar en el proceso de admisión al curso con el objetivo de identificar a los perfiles más idóneos que merezcan pasar por un proceso de formación. Al proceso de formación Ríos lo denomina *habilitación previa al nombramiento* y su acreditación implica que la persona ha adquirido las habilidades y la experiencia mínima necesaria para desarrollar su labor como funcionario jurisdiccional.

Como mecanismo de preparación para el desempeño del cargo, el hecho de que tanto el curso como el concurso tengan un enfoque de competencias contribuye a la designación de perfiles idóneos. Aunado a lo anterior, resulta importante que el curso se tenga por acreditado solamente si se obtiene una calificación mínima aprobatoria y no a partir de la acreditación de un porcentaje de asistencia, como ocurre en algunos poderes judiciales.

En Chile y en Francia, a diferencia de los poderes judiciales mexicanos donde el curso se desarrolla previo al concurso de oposición, el proceso de selección –que se realiza a partir de pruebas de conocimiento, antecedentes y exámenes psicológicos– es previo al curso de capacitación. Los candidatos que acreditan el curso son los seleccionados.

Independientemente del orden en el que se desarrolle el curso como parte del proceso de selección, es importante resaltar el valor que éste tiene como un elemento de *habilitación* para el eficiente desempeño de las labores jurisdiccionales.

B.3 Recomendación 6: Los criterios de evaluación de los concursos deben ser pertinentes y vinculados con la función del cargo concursado

Si consideramos que el concurso de oposición es el mejor proceso de selección de los funcionarios jurisdiccionales, también es necesario que los criterios de evaluación sean pertinentes.

Primero, el contenido de las diferentes etapas del concurso debe estar directamente vinculado con la función del cargo concursado, por lo cual debe partir de la definición del perfil del puesto y procurar “que permita evaluar tanto los conocimientos teóricos como la capacitación práctica del concursante, y [en el caso específico de los juzgadores] su capacidad para definir cómo interpretar y aplicar la doctrina y jurisprudencia a situaciones reales” (Maurino, Ortiz y Lavin, 2013, p. 17).

Así, el modelo de capacitación y de concursos de oposición por competencias establecido por la Escuela Judicial del Estado de México parece ideal para enfocar los procesos de selección más en la adquisición de herramientas y técnicas útiles para el cargo –como, por ejemplo, la argumentación– que en ejercicios de memorización.

Respecto a la vinculación del contenido de los exámenes con el puesto específico, uno de los obstáculos que se identificó en los poderes judiciales estudiados es que las convocatorias se refieren a las categorías en general

y no al cargo y materia específica. Este es un aspecto que debe subsanarse desde el diseño de los concursos.

Asimismo, existe un consenso entre los funcionarios en torno a que los aspectos que se evalúan no son, muchas veces, los idóneos debido a éstos que no permiten valorar con plenitud las capacidades de los aspirantes, razón por la que consideramos que se deben evaluar las capacidades, el mérito y la idoneidad de perfiles.

En México, las etapas de los concursos (cuando éstos comprenden varias fases) pueden consistir en un examen teórico, un examen práctico y un examen oral público, así como la evaluación de los antecedentes, los perfiles psicológicos y las declaraciones patrimoniales. Consideramos que todos éstos deben tomarse en cuenta.

Una buena práctica identificada en el Estado de México, Querétaro y Yucatán es que sus concursos de oposición para cargos en el sistema de oralidad incluyen una parte práctica que prevé la simulación de una audiencia y el dictado de la sentencia. Este procedimiento permite valorar no solamente los conocimientos, el criterio y la forma de construcción de los argumentos del aspirante, sino su liderazgo y la actitud con la que se dirige hacia las partes y los demás funcionarios.

B.4 Recomendación 7: Los procesos de selección y promoción deben incluir mecanismos para valorar la integridad de los funcionarios

B.4.1 Deben desarrollarse mecanismos a través de los cuales sea posible valorar la personalidad e integridad de los candidatos a algún cargo.

El perfil idóneo de los funcionarios jurisdiccionales, en especial de los juzgadores, no está completo si no se evalúan, además de elementos meritocráticos, elementos vinculados a la personalidad e integridad.

Debido a la labor que desempeñan, resulta esperable que los operadores, en especial jueces y magistrados, cuenten con un perfil que se caracterice por su integridad y sensibilidad para hacer frente a los asuntos que están obligados a resolver. Además, se deben tomar en cuenta las labores de liderazgo que les corresponde desarrollar.

Se trata, finalmente, de contar con funcionarios que sean capaces de contribuir a generar soluciones a las problemáticas que les son presentadas en su labor diaria con pleno respeto a los derechos humanos de las personas involucradas en el proceso y de sus propios compañeros. Como quedó referido en la parte diagnósti-



ca, y de acuerdo a los propios testimonios, la estructura jerárquica al interior de los órganos jurisdiccionales, que está exacerbada cuando los titulares de estos órganos designan a su propio personal, puede derivar en conductas que rayan en el autoritarismo. Se deben evitar estas desviaciones y una manera de lograrlo es mediante las designaciones y promociones.

Como fue expuesto, aunque en las entidades estudiadas se establecen prohibiciones y requisitos relacionados con la integridad y ética de los aspirantes, los mecanismos que se desarrollan para valorar estos aspectos son limitados.

Una práctica que han desarrollado los poderes judiciales de estudio es la evaluación de “competencias suaves”³⁹, a través de instrumentos como las pruebas psicométricas. Un referente en la materia es el Poder Judicial de Costa Rica, país en el que los procesos de selección de personal han migrado hacia la evaluación por competencias, lo que implica “describir el puesto en términos de competencias conductuales medibles y observables (conocimientos, habilidades y/o comportamientos)” que el operador debe mostrar para desempeñar su labor (Dessler, 2011 citado por Mora, 2017, p. 164). Las competencias se clasifican en generales (ética, transparencia y humanismo) y específicas o técnicas (conocimientos y capacidades relacionadas con el cargo por desempeñar) (Mora, 2017).

En la experiencia costarricense, “para cada puesto y materia existe una descripción de las competencias requeridas y una ponderación de su cumplimiento en tres niveles: aceptable (1), eficiente (2) y superior (3)” (Mora, 2017)⁴⁰. En el caso de las competencias generales se definen conductas observables que la ponen de manifiesto⁴¹.

Otro ejemplo de mecanismo a partir del cual es posible evaluar la integridad de los candidatos es el de Francia. En este país la judicatura recibe un “reporte de calidad moral realizado por la policía local del aspirante que, además de un certificado de no antecedentes penales puede incluir notas de entrevistas con los vecinos y familiares del aspirante” (Ríos, 2019). El reporte de no antecedentes penales es un aspecto que puede ser cuestionado por ser violatorio del derecho a la reinserción

social, sin embargo, en el caso de los juzgadores, dado el tipo de labores que deben desempeñar, su valoración resulta idónea para delitos vinculados con corrupción, violencia intrafamiliar y sexual, por ejemplo.

En concreto, y retomando la experiencia de Costa Rica, es posible que a través de la información recabada por los Consejos de la Judicatura y la aplicación de evaluaciones con reactivos asociados a la identificación de elementos de personalidad, ética e integridad, los poderes judiciales cuenten con un instrumento que les permita identificar perfiles más idóneos.

B.4.2 La Contraloría debe realizar un análisis de las declaraciones patrimoniales y de intereses de los aspirantes y su coherencia con las declaraciones fiscales

Como una forma de prevenir la corrupción al interior de los poderes judiciales, las contralorías deberían dotar de datos a las instancias encargadas de los procesos de selección, a fin de que cuenten con mayores elementos para evaluar la integridad de los concursantes. En este sentido, es importante que las contralorías compartan con dichas instancias información relacionada con las declaraciones patrimoniales y su coherencia con las fiscales, además de las declaraciones de intereses de los aspirantes.

De acuerdo con la propia Ley General de Responsabilidades Administrativas (Título Segundo, Capítulo III) (2020), estos elementos constituyen instrumentos de rendición de cuentas y, por lo tanto, contienen información útil al momento de valorar la integridad de aquellas personas que buscan promocionarse para algún cargo.

Hasta la fecha, en los poderes judiciales que investigamos, esta información está bajo resguardo de la Contraloría y solamente se añade al expediente administrativo de los funcionarios cuando se ha establecido alguna sanción. Como ya se dijo, y de acuerdo a lo mencionado por un funcionario, de manera excepcional, en el caso del poder judicial de Querétaro, cada vez que se abre un concurso, el Consejo de la Judicatura solicita a la Contraloría las declaraciones patrimoniales de los aspirantes. Ante la carencia del requisito a nivel normativo y la falta de desarrollo de este tipo de prácticas en los demás

³⁹ Se refieren a las habilidades y capacidades relacionadas con la forma en que las personas trabajan juntas, interactúan, se comunican y manejan emociones.

⁴⁰ Por ejemplo, para el cargo de juez el perfil define siete competencias generales y 23 específicas, algunas de las cuales dependen de la jurisdicción de que se trate. De las competencias generales, las de ética, transparencia e independencia son las que requieren un nivel más alto de cumplimiento (3), mientras que las de visión democrática, humanismo y conciencia social tienen un nivel intermedio (2) y para las demás el requerimiento es mínimo (1) (Mora, 2017).

⁴¹ Por ejemplo, en el caso de la independencia, algunas conductas observables son:

- Toma decisiones y emite sus juicios aunque puedan ser difíciles o poco populares.
- Mantiene sus convicciones y decisiones argumentando razonadamente cuando son puestas en duda.
- Se abstiene de participar en actividades que comprometen su independencia” (Mora, 2017, p. 166).



poderes judiciales, este mecanismo puede considerarse como un referente.

Resulta deseable que la normatividad contemple, dentro de los elementos a considerar en los procesos de selección, la valoración de las declaraciones patrimoniales y su congruencia con las fiscales. Asimismo, y con el mismo objetivo de evaluar la integridad de los aspirantes, resulta importante considerar las declaraciones de intereses⁴².

B.5 Recomendación 8: Los procesos de selección y promoción deben ser confiables y transparentes

B.5.1 La realización de las evaluaciones debe garantizar su confiabilidad

Con respecto a la manera en que se deben realizar los concursos, una buena práctica identificada en los cuatro poderes judiciales es que en la valoración de cada una de las etapas se exige una calificación mínima (generalmente de ocho), lo cual es adecuado debido a que establece un piso mínimo de calidad.

También es recomendable que por lo menos una etapa (por ejemplo, el examen teórico) se realice de manera escrita y anónima. Es decir, es deseable que los exámenes escritos no contengan los nombres de los aspirantes, sino que a éstos se les asigne un folio o código. Con ello, el jurado tiene la posibilidad de calificar con mayor objetividad y se evitan prácticas de nepotismo y amiguismo o la sospecha de que existan.

En cuanto al examen oral y la entrevista personal (donde los concursantes responden preguntas vinculadas a su posición sobre distintos temas del debate jurídico-dogmático, sus intereses personales y las motivaciones que los llevaron a postularse para el cargo), resulta imprescindible la existencia de criterios claros y transparentes de evaluación (desagregados y detallados) (Maurino, Ortiz y Lavin, 2013). Estos pueden tomar la forma de una cédula de evaluación.

La evaluación de los antecedentes (trayectoria académica y profesional de los aspirantes, su antigüedad en el cargo, su expediente administrativo) es una etapa del proceso de selección que otorga mayor oportunidad para hacer una evaluación objetiva (Maurino, Ortiz y Lavin, 2013).

Con relación a la evaluación de los antecedentes, puede tomarse como referente el caso de Yucatán donde existe un sistema de puntajes que dota al aspirante y a las personas interesadas de la posibilidad de conocer cuál es el “peso” de cada uno de los elementos que se consideran durante el proceso de selección. Este sistema de puntajes puede aplicarse tanto para evaluar la trayectoria del personal del Poder Judicial que busca una promoción como también en el caso de aspirantes externos.

Otro referente posible es el que desarrolló el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco durante el proceso de selección de los consejeros de la judicatura de 202. Esta instancia asignó parámetros y valores a cada uno de los elementos de verificación contenidos en los currículos de los aspirantes, lo que permitió contar con información objetiva para la identificación de los mejores perfiles (Vázquez y Gómez, 2020). En consecuencia, en aras de brindar transparencia al proceso y dotar de elementos de defensa a los aspirantes, es muy importante que los parámetros de esta evaluación se encuentren establecidos en formularios en los que se especifique cuál fue la puntuación asignada a cada uno de los antecedentes presentados por los candidatos.

Finalmente, un aspecto fundamental que se debe observar en los concursos de oposición es que desde la convocatoria se establezca cuál es el valor que se otorga a cada una de las etapas, de tal manera que sea posible identificar los criterios y el proceso que se sigue para arribar a la decisión final.

B.5.2 La elaboración de las evaluaciones debe estar a cargo de la Escuela Judicial

En atención al grado de especialización del contenido de los exámenes y con el objetivo de dotar de mayor objetividad al proceso, tanto la elaboración de las evaluaciones como su calificación deben estar a cargo de las escuelas judiciales, mismas que, idealmente, deberían apoyarse en la participación de universidades y/o de organismos especializados en evaluación.

Resulta deseable, por lo tanto, que el Consejo de la Judicatura se centre específicamente en la supervisión de los procesos de selección, pero no en la organización de los mismos. El que las escuelas mantengan este control de la carrera judicial permite dotar de legitimidad a las

⁴² Como su nombre lo indica, las declaraciones de intereses permiten prevenir y detectar posibles conflictos de intereses pues contienen información sobre los lugares donde se ha desempeñado el funcionario durante los últimos años; sus vínculos familiares; las empresas, sociedades u otras entidades, donde posea participación patrimonial; sus representaciones, poderes y mandatos; su participación en consejos consultivos, asesorías, consultorías, etcétera, y su participación en organizaciones privadas.



designaciones y brinda al Consejo la posibilidad de fungir como autoridad resolutora ante posibles impugnaciones sin ser juez y parte.

Por otro lado, con relación a los jurados, es muy importante considerar que deben cumplir con criterios de idoneidad objetivos y claros. Dos criterios básicos para su selección son su nivel de conocimiento sobre las características del cargo sometido a concurso y el cumplimiento de requisitos relacionados con la integridad.

Asimismo, su composición debe ser pública con la finalidad de garantizar mayor grado de objetividad y transparencia en el proceso. Es fundamental que se cuente con un Protocolo donde se establezcan los requerimientos para constituirse en jurado, además de las atribuciones y los parámetros de evaluación que se utilizarán durante el concurso y los motivos y procesos para excusarse en caso de conocer a los concursantes. Al respecto, sería deseable el establecimiento de un formulario en el cual cada candidato presente información de sus socios profesionales durante los últimos años, superiores jerárquicos en la Administración Pública o el Poder Judicial, etcétera, lo que facilitaría la identificación de posibles vínculos entre concursantes e integrantes del jurado (Maurino, Ortiz y Lavin, 2013).

Con referencia a la participación de universidades u organismos de evaluación, en Jalisco, por ejemplo, para la designación de magistrados existe un esquema de exámenes elaborados por el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval). Además, la valoración de los antecedentes de los concursantes se encuentra en manos del Comité de Participación Social (un organismo representante de la sociedad civil), que, reforzado por la participación de especialistas en temas como gobierno judicial, derechos humanos, género y transparencia, emite un informe técnico con la valoración de cada uno de los perfiles de los candidatos. El Comité ha desarrollado una metodología para hacer sus evaluaciones y el informe técnico que emite tiene la característica de ser público con la intención de que la ciudadanía interesada lo consulte (Convocatoria Pública para la elección de cuatro magistrados integrantes del Supremo Tribunal de Justicia del estado de Jalisco, 2020). La participación directa de este tipo de organismos externos a los poderes judiciales dota a los procesos de selección de mayor transparencia, legitimidad y contribuye a evitar posibles capturas de puestos, siempre y cuando sus evaluaciones sean vinculantes.

Finalmente, las calificaciones, así como la metodología utilizada en la evaluación de los concursos de oposi-

ción deben ser públicas y, en caso de así deseárselo, los concursantes deben tener acceso a una copia de sus exámenes.

B.5.3 Los reactivos deben ser contruidos en un estricto marco de confidencialidad

Con el objetivo de que los procesos de selección se den en un marco de seguridad, resulta conveniente que, como se refirió en el apartado anterior, los reactivos de los exámenes sean contruidos por un jurado designado por la Escuela Judicial. Idealmente ningún integrante del jurado debería conocer la integridad de los reactivos.

Otra buena práctica para dar mayor certeza sobre la confidencialidad de los reactivos consiste en el uso de sistemas informáticos que permitan la inserción de un banco de reactivos y la selección aleatoria de los mismos minutos antes del examen. Este sistema garantiza que nadie conozca los reactivos de la evaluación y se evitan filtraciones.

B.5.4 Tanto los criterios como el proceso de selección y los perfiles de los cargos deben estar previamente especificados en la normatividad y en cada una de las convocatorias

Uno de los elementos esenciales para garantizar la igualdad de condiciones en el acceso a los cargos es la amplia publicidad de los requisitos exigidos para su obtención. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los poderes judiciales “deben emitir de manera previa y públicamente las convocatorias y procedimientos con los requisitos, criterios y plazos para que cualquier persona que considere satisfechos los requerimientos pueda acceder a los puestos” (2013, párr. 79).

Las convocatorias, por lo tanto, deben definir claramente los criterios de selección, el proceso y los perfiles de los cargos (estos últimos deben encontrarse establecidos en la normatividad de los poderes judiciales). Por ello, el contenido de las convocatorias no debe variar considerablemente una de otra cuando se refieren a un mismo puesto. Al contrario, cuando las convocatorias para un mismo puesto varían genera suspicacias de que ya se sabe a quién se va a elegir (se dice que la convocatoria “va con dedicatoria”).

Con relación a la publicidad, además de publicar las convocatorias en medios tradicionales, los poderes judiciales pueden hacer uso de sus redes sociales, de sus páginas web, de los contactos que tengan en universidades, hacer difusión en los juzgados.

B.5.5 Los procesos de selección deben ser públicos y abiertos a la participación ciudadana

Como una forma de garantizar la rendición de cuentas, la transparencia y la seguridad jurídica de los procesos se deben establecer mecanismos para que las calificaciones asignadas en los exámenes (teóricos y prácticos), la valoración de los antecedentes y, en su caso, el examen oral o la entrevista personal, además de la metodología utilizada para determinar la calificación final y los currículums de los aspirantes, se hagan públicas (Maurino, Ortiz y Lavin, 2013). Con relación a este punto, la videograbación de los exámenes orales en Querétaro es una buena práctica.

En Argentina, por ejemplo, la Iniciativa Concursos Transparentes (ICT), un observatorio digital cuyo objetivo es transparentar los procesos de selección de magistrados de la ciudad de Buenos Aires, puso a disposición del público general, a través de una página de internet y un canal de YouTube, los exámenes escritos, los currículums, los exámenes orales y entrevistas realizadas a los aspirantes. Además, a través de una aplicación, creó gráficos a partir de los cuales es posible visualizar las posiciones que ocuparon los candidatos en cada una de sus evaluaciones (Ortiz, 2013). Aunque éste es un ejercicio importante impulsado por la ciudadanía, son los poderes judiciales quienes deberían desarrollar estos esfuerzos.

En cuanto a las entrevistas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013, párr. 81) ha mencionado que, en particular para los cargos de jueces y magistrados, resulta conveniente considerar la celebración de audiencias o entrevistas públicas en las que la ciudadanía tenga la posibilidad de conocer los criterios de selección, así como impugnar a los aspirantes y expresar sus inquietudes respecto a sus candidaturas.

Por su parte, en varios de sus informes, la Relatoría Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados ha referido que los mecanismos de participación brindan mayor certeza sobre la integridad y la idoneidad de los funcionarios designados y dotan de confianza a la ciudadanía sobre el proceso (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, párr. 82).

Por otro lado, de acuerdo con el Observatorio Nacional de Designaciones Públicas, la participación de la sociedad es más estratégica cuando se enfoca en la etapa de recepción de información de los perfiles de los aspirantes, durante la aplicación de los instrumentos de evaluación y en el desarrollo de las audiencias públicas (Vázquez y Gómez, 2020).

Al respecto, resulta positiva la práctica del Poder Judicial de Querétaro que consiste en abrir unos canales de comunicación para invitar a los ciudadanos a dar su opinión sobre la trayectoria y el perfil de los candidatos a jueces, la cual puede servir de ejemplo en otros poderes judiciales.

En 2020, en Jalisco, como parte de uno de los procesos de selección de magistrados se constituyó un Comité integrado por académicos y representantes de la sociedad civil cuyo objetivo fue emitir opiniones sobre los perfiles de los candidatos y ser observadores del proceso de selección. El efecto evidente de los observadores fue contar con un mecanismo más transparente y contribuir a inhibir la captura de puestos.

Otro ejemplo que demuestran el impacto positivo de la apertura a la participación de la ciudadanía se dio en República Dominicana durante 1997 cuando se inició un proceso de selección de los integrantes de la Suprema Corte de Justicia. En este proceso varias organizaciones de la sociedad civil conformaron la Coalición por una Justicia Independiente que diseñó el perfil para la ocupación de los cargos y presentó al Consejo de la Magistratura una lista con candidatos que satisfacían el perfil. Las entrevistas de evaluación fueron televisadas a nivel nacional y, finalmente, de 16 jueces nombrados, 12 habían sido propuestos por las organizaciones de la sociedad civil. Este proceso ayudó a legitimar a los nuevos integrantes de la Corte (Popkin, 2004).

De acuerdo con Popkin (2004), a pesar de que la participación de las organizaciones de la sociedad civil ha contribuido a la transparencia de los procesos, un aspecto que ha impedido la consolidación de sus esfuerzos ha sido la falta de institucionalización de los mecanismos de participación.

En este sentido, el Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco refiere que, hasta la fecha, los mecanismos de participación de la ciudadanía son limitados, lo que impide que se conviertan en elementos que doten de certeza y legitimidad a los procesos (Vázquez y Gómez, 2020). A la limitación de reconocimiento institucional señalada se suma lo poco vinculantes que suelen ser las observaciones emitidas.

Es importante añadir que la participación de la sociedad civil ha sido reconocida como un eje transversal de la Política Nacional Anticorrupción porque a partir de ella es posible el desarrollo de labores de control durante los procesos de designación pública.



En resumen, la participación de la ciudadanía debe tener canales institucionalizados por medio de los cuales se defina quiénes pueden participar, a través de qué canales y cuál será el valor que tendrá dicha intervención en los procedimientos de selección. De otra manera, la participación se convierte en una simulación y se corre el riesgo de que a través de ella se legitime un proceso con múltiples falencias⁴³.

B.6 Recomendación 9: Los resultados del proceso de selección deben ser recurribles

B.6.1 Se deben publicar los resultados de los concursos en cada una de sus etapas y los concursantes deben tener acceso a sus exámenes

La posibilidad de recurrir una resolución constituye un derecho fundamental y se encuentra previsto en diversas declaraciones e instrumentos internacionales. En particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 25, establece que “toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales”.

En el caso específico de las resoluciones en materia de designación, un prerequisite para la presentación de un recurso es la publicación de los concursos en cada una de sus etapas y la posibilidad de que los concursantes accedan a sus exámenes y conozcan los criterios a partir de los cuales fueron evaluados. Para que así ocurra, ayuda que la documentación sea digitalizada y que la sistematización de dicha información pueda consultarse en internet (Maurino, Ortiz y Lavin, 2013).

B.6.2 El proceso de revisión debe estar detallado en la normatividad y estar a cargo de un ente que no haya aplicado el concurso

Al igual que la transparencia en el proceso de selección, un requisito para poder ejercer el derecho a recurrir es el que la normatividad prevea de manera clara y detallada el recurso para hacerlo. La provisión del derecho a recurrir en la normatividad contribuye al acceso a la justicia (en su sentido amplio) y garantiza el principio de seguridad jurídica.

Aunado a lo anterior, resulta importante que el procedimiento para ejercer este derecho se encuentre lo suficientemente difundido durante el desarrollo de los concursos de oposición, de tal manera que los aspirantes tengan claro que cuentan con esta posibilidad.

En cuanto a la instancia encargada de resolver los recursos, lo recomendable es que no sea la misma que diseñó, aplicó y evaluó los exámenes. En este sentido, lo ideal es que el desarrollo de los concursos de oposición esté en manos de la Escuela Judicial y su revisión en la del Consejo de la Judicatura. Esta división de atribuciones ayuda a que el recurso se resuelva de manera más objetiva.

B.7 Recomendación 10: Las suplencias o comisiones deben tener una duración limitada y criterios objetivos de otorgamiento

B.7.1 Las designaciones a cargos jurisdiccionales deben realizarse con regularidad

Para evitar que se abuse de las suplencias, las cuales pueden afectar la independencia de los funcionarios jurisdiccionales, es preciso que la publicación de convocatorias para concursos de oposición se desarrolle con cierta regularidad.

Uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan los poderes judiciales para lograr este cometido es el del presupuesto, pues tanto la generación de plazas como la organización de concursos requieren de recursos. Por ello, es importante que existan garantías para proteger el presupuesto de los poderes judiciales (México Evalúa, 2021).

B.7.2 Las suplencias deben ser asignadas conforme a una lista emanada de un concurso y no de manera discrecional.

Como se mencionó en la parte del diagnóstico, dado el carácter discrecional con el que son otorgadas las suplencias, no es posible garantizar que los cargos sean ocupados por personas con perfiles idóneos; por ello, se desvirtúa la carrera judicial, se afectan los principios de eficiencia e independencia judicial y se violan garantías jurisdiccionales de los funcionarios.

⁴³ Un ejemplo de cómo la participación de la sociedad puede ser desacreditada es el proceso de designación de consejeros de la judicatura desarrollado en Jalisco en 2020. Debido a que la selección está en manos del Congreso, éste decidió hacer caso omiso al conjunto de valoraciones objetivas que fueron presentadas por el Consejo de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción que, a través del desarrollo de metodologías y de la participación de expertos en materia jurídica, realizó un informe técnico con la valoración de cada uno de los perfiles de los aspirantes. Al final, el Poder Legislativo decidió hacer caso omiso al informe del Comité y se produjo una designación basada en cuotas de carácter político. Al respecto, véase Pantin, L. y Aguilar, A. (2020). La sombra de ilegitimidad en el Consejo de la Judicatura de Jalisco. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2020/7/15/la-sombra-de-ilegitimidad-en-el-consejo-de-la-judicatura-de-jalisco-246191.html>



La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) ha mencionado que las suplencias colocan a los funcionarios en una situación de vulnerabilidad ante la influencia que sobre su actuación pudieran llegar a tener los superiores jerárquicos. Es por este motivo que estos mecanismos deben ser la excepción y no la regla dado que no contribuyen a salvaguardar el actuar independiente de los funcionarios al no otorgarles seguridad y permanencia en el cargo. Aun considerando su carácter provisional, de acuerdo con la Comisión, las designaciones para estos cargos deben hacerse con base en criterios objetivos y se debe garantizar la estabilidad en el cargo.

Un criterio objetivo que, de hecho, está previsto en los poderes judiciales del Estado de México, Querétaro y Yucatán –aunque en ocasiones no se sigue al pie de la letra–, es el de asignar las suplencias conforme a una lista emanada de un concurso. Esta práctica permite garantizar que las personas que ocupen los cargos provisionales lo hagan respaldadas por un criterio de idoneidad (en atención a que ya acreditaron un concurso de oposición) y evitan la discrecionalidad en las designaciones.

Ahora bien, frente a la posibilidad de que los poderes judiciales se queden sin el referente de las listas debido a su vencimiento, la solución más evidente es la realización de concursos de oposición para cubrir las plazas vacantes de manera más regular, aunque, como ya se refirió, esta posibilidad se ve coartada ante las limitaciones presupuestales. Otra alternativa podría ser la ampliación de la vigencia de las listas de reserva de los concursos.

B.7.3 Las suplencias deben otorgarse por una duración limitada y establecida de antemano

Respecto a la duración de las suplencias, aunque estas tienen un carácter temporal, como ya se mencionó, en muchos de los casos se convierten en atemporales. Esta situación vulnera el principio de seguridad jurídica y de estabilidad en el cargo de los funcionarios. Es fundamental, por tanto, que la asignación de la suplencia se prevea para una duración específica.

La Comisión considera que la provisionalidad indefinida y en ausencia de garantías de estabilidad para un operador de justicia conlleva el riesgo de que tome sus decisiones sólo con el objeto de complacer a la autoridad de la cual depende la renovación de su nombramiento o permanencia en el cargo, generando por lo tanto, una duda objetiva sobre la posibilidad efectiva de que puedan participar de manera independiente en los procesos, sin temor a represalias (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, párr. 90).

B.7.4 Las suplencias no pueden constituir un requisito o una ventaja en un concurso

Como se ha referido, las suplencias se otorgan, en algunas ocasiones, de manera discrecional, por lo que es importante que éstas no sean tomadas en cuenta como un elemento que da ventaja en un concurso de oposición. De lo contrario, no habría igualdad de oportunidades para los funcionarios.



CAPÍTULO 3

Capacitación

que forme para servir

A.

Diagnóstico

La capacitación es un elemento central de la carrera judicial y, en los cuatro poderes judiciales analizados, está a cargo de un órgano especializado: la Escuela Judicial, en el Estado de México; la Escuela de Estudios e Investigación Judicial, en Guanajuato; el Instituto de Especialización Judicial, en Querétaro, así como, en Yucatán, la Escuela Judicial para la primera instancia y el Departamento de Formación, Capacitación y Profesionalización del personal en segunda instancia.

En los poderes judiciales se puede observar, en mayor o menor grado, esquemas de capacitación continua que atienden diversas etapas o momentos de la trayectoria de los funcionarios, con diferentes énfasis: uno que se concentra preponderantemente en la profesionalización y actualización constante de los funcionarios y otro que, además de este aspecto mencionado, también pone énfasis en la capacitación para el ingreso.

El primero de los casos corresponde a Querétaro, cuyo Instituto se enfoca en la actualización de los funcionarios de carrera. Al respecto, el director del Instituto mencionó que la preparación de los concursos o exámenes de ingreso no es una prioridad porque los funcionarios “tendrían que capacitarse a su libre albedrío”⁴⁴.

Si bien los órganos de capacitación en los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato y Yucatán también ofrecen este tipo de formación, se apegan al segundo modelo, pues la preparación para el ingreso también es una vertiente importante de sus actividades, ya que, como lo analizamos en la sección anterior, en estos poderes judiciales los concursos de oposición comprenden, de hecho, un curso de formación. Ahora bien, incluso en este modelo, los cursos de profesionalización y actualización de los funcionarios

⁴⁴ Aun así, algunos cargos de la carrera judicial (como los auxiliares de salas, auxiliares de causas, actuarios, o secretario auxiliar de acuerdos de segunda instancia) se obtienen mediante la acreditación de un curso.

son los más comunes, de acuerdo con los funcionarios entrevistados.

Así, en los cuatro poderes judiciales, en cuanto a los cursos de especialización, el órgano de capacitación ofrece especialidades y/o maestrías⁴⁵, e incluso la Escuela Judicial mexiquense imparte un doctorado en materia de Derecho Judicial, el cual cuenta con un Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios (RVOE) otorgado por la SEP.

Otra diferencia que se puede advertir gira en torno de la calidad en la capacitación que ofrecen. La Escuela Judicial del Estado de México ha implementado un sistema de capacitación por competencias⁴⁶, mismo que responde a los objetivos fijados en el Plan de Desarrollo Estratégico 2015-2020 en materia de profesionalización de los funcionarios de la carrera judicial. A partir de este modelo, las capacitaciones se enfocan en desarrollar las habilidades y aptitudes que se requieren para cada puesto y abandona el enfoque de la memorización de conocimientos teóricos, lo cual resulta útil en términos del crecimiento profesional y en la mejora del desarrollo de sus funciones.

La Escuela Judicial [...] tiene un sistema de competencias en donde forma a todas las categorías de la carrera judicial. Entonces ahí forma usted a los técnicos judiciales, desde los archivistas, los notificadores, ejecutores, jueces, magistrados, y esa es una educación por competencias, es aprender a hacer; en el otro, es más teórico, de conocimientos específicos.

Testimonio de un consejero de la judicatura del Poder Judicial del Estado de México

Como resultado de esta política, la Escuela Judicial del Estado de México se consolidó como el único centro de evaluación del país que emite certificaciones de competencia a notificadores y ejecutores, y su maestría en impartición de justicia posee cinco estándares de competencia acreditados por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer), lo que asegura la calidad de la certificación.

En los otros poderes judiciales estudiados, la capacitación se orienta más a la enseñanza teórica que a la práctica de la actividad jurisdiccional, lo cual ha sido señalado por varios funcionarios como un área de oportunidad.

Siempre es bueno diversificar. A lo mejor revisar cuáles son los cursos que nos faltan de impartir, porque hay muchas áreas de oportunidad, por ejemplo, para notificadores, para el ejercicio de cada uno específico [...] Creo que cada uno de los puestos debería tener un curso específico.

Testimonio de un consejero de la judicatura del Poder Judicial de Querétaro

Al respecto, Julio Ríos señala que "en la práctica los cursos se han visto principalmente como un requisito formal para poder ascender en la carrera judicial y no como una forma de adquirir mejores herramientas para garantizar una impartición de justicia de mayor calidad" (2019, p. 20). En el mismo sentido, Luis Pásara (2015) ha referido el hecho de que la profesionalización en algunos poderes judiciales se ha vuelto una cuestión de forma, en la que se valora más el papel (títulos, constancias, etcétera) que el aprendizaje y el rigor genuino en la parte pedagógica y en la evaluación de las mismas.

Ahora bien, en esos poderes judiciales, la implementación de los sistemas de oralidad, que han modificado las formas de trabajar y creado nuevas áreas, ha requerido de una capacitación más práctica.

Para el nuevo sistema, sí recibí curso de capacitación. De hecho, fue bastante informativo, bastante extenso en cuestión de tiempos. De hecho, hubo un diplomado previo en el nuevo sistema, luego capacitación para los puestos que se iban a ocupar y luego curso oposición por los puestos.

Testimonio de mando operativo jurisdiccional del Poder Judicial de Yucatán

En el Poder Judicial de Guanajuato, que desde 2014 comenzó a impartir cursos de inducción al sistema penal acusatorio oral y posteriormente cursos para la oralidad en materia familiar, la Escuela de Estudio e Investigación Judicial también ofrece capacitación para las personas que tienen que realizar suplencias en oralidad penal, familiar y mercantil.

⁴⁵ Querétaro, Guanajuato y el Estado de México ofrecen ambas, pero en el caso de Yucatán, la Escuela Judicial y el Departamento de Capacitación del Tribunal Superior de Justicia todavía no cuentan con la certificación para impartir profesionalización a nivel posgrado. Sin embargo, sí imparten especialidades con validez oficial como la del Sistema Integral de Justicia Penal para Niñas, Niños y Adolescentes.

⁴⁶ Bajo la óptica de la capacitación basada en competencias, de acuerdo con Tobón (2005; 2006), las competencias son procesos complejos que las personas ponen en acción-actuación-creación, para resolver problemas y realizar actividades que impliquen una aportación para la construcción y transformación de la realidad. De esta manera, las competencias se integran por el saber conocer (conocimientos), el saber hacer (destrezas y habilidades) y el saber ser (valores y actitudes).



En cuanto a la oferta de cursos, aunque la mayor parte se centra en la formación especializada en materias de derecho, los cuatro poderes judiciales también imparten cursos transversales relativos a derechos humanos, género o ética y han ampliado su abanico para incluir cursos de manejo de estrés, desarrollo humano, liderazgo o inteligencia emocional.

En materia de inducción para los empleados de nuevo ingreso en la institución, no es una práctica muy común en los poderes judiciales que estudiamos, pero el Consejo de la Judicatura del Estado de México desarrolló un Manual de inducción y un curso en línea que da a conocer la identidad institucional (historia, estructura, políticas laborales, etcétera).

Ahora bien, como ya se mencionó en la primera sección de este documento, la capacitación es uno de los aspectos incluidos en la planeación de los cuatro poderes judiciales analizados. Adicionalmente, los cuatro poderes judiciales también cuentan con planes anuales de capacitación propuestos por los órganos de capacitación.

Estos planes se establecen en parte con base en las solicitudes de los funcionarios, las cuales son recabadas mediante encuestas que se aplican a los titulares de los órganos jurisdiccionales (en el Estado de México, Yucatán y Querétaro) o directamente a todos los funcionarios (en Guanajuato). Los servidores públicos también pueden exponer sus sugerencias de capacitación con el titular de su juzgado o sala o directamente con el Consejo o el órgano de capacitación. Por su parte, funcionarios jurisdiccionales del Poder Judicial de Guanajuato han referido que en las visitas también se les consulta sobre sus necesidades de capacitación. Finalmente, en Guanajuato y Yucatán, los funcionarios reportan que se les suele enviar una encuesta de opinión y detección de necesidades en la cual pueden solicitar nuevos cursos o indicar los horarios de su preferencia para siguientes capacitaciones. En el caso de Yucatán incluso se les pide evaluar los docentes y cursos. En Querétaro no se identificó que haya una práctica sistemática, aunque un consejero comentó que cuando se pretende implementar un curso la persona titular del Instituto de Especialización realiza encuestas con algunos integrantes del Poder Judicial y que al finalizar un curso existe una evaluación y apertura para recibir propuestas de nuevos cursos.

Por supuesto, las decisiones de incorporar las solicitudes en el plan de capacitación dependen de distintos factores, entre ellos, la suficiencia presupuestal y la cantidad de solicitantes.

Si bien son notables los esfuerzos de los poderes judiciales por tomar en cuenta la opinión de los funcionarios en la planeación de la oferta educativa –y aunque en Guanajuato, Querétaro y Yucatán se realicen encuestas de satisfacción a los participantes en los cursos para conocer su percepción sobre la calidad de la misma–, aún no se ha avanzado mucho respecto a la evaluación del impacto de los cursos de capacitación en los funcionarios y en el desarrollo de sus funciones. Por lo general, en los documentos de la planeación institucional en las cuatro entidades, los indicadores fijados para la capacitación son meramente de gestión –por ejemplo, el número de actividades, las horas o sesiones impartidas–. La única excepción es el Consejo de Yucatán, cuyo documento de planeación prevé como entregable un informe de la evaluación docente y del servicio de capacitación, el cual no está publicado⁴⁷.

Las encuestas a los funcionarios y los indicadores de gestión no permiten saber qué tan efectivas han sido las capacitaciones, es decir, si realmente son útiles y si han aportado elementos para preparar, formar y actualizar funcionarios íntegros y competentes para cada perfil de puesto y sus exigencias diarias. Así, por ejemplo, aunque en todos los poderes judiciales se han impartido cursos relacionados con el código de ética, se nota en algunos funcionarios que han tomado el curso cierto desconocimiento sobre la prohibición de aceptar obsequios, pues argumentan que la propia legislación permite algunos regalos que no superen determinado valor.

Cuando interrogamos a los funcionarios sobre el papel de su órgano de capacitación, han identificado que permiten fortalecer los conocimientos y la eficacia, y en una menor medida la integridad de los servidores públicos (*Consultar Anexo 6, Gráfica 19. Percepción de los funcionarios respecto al papel que ha tenido la Escuela Judicial en la capacitación y profesionalización de los funcionarios jurisdiccionales*).

Sin embargo, los propios funcionarios han identificado algunas áreas de oportunidad.

En todos los poderes judiciales, el aspecto mencionado por una mayor cantidad de funcionarios entrevistados es la necesidad de mejorar la accesibilidad de la capacitación, pues se percibe que la oportunidad de aprovechar los cursos es desigual. Eventualmente ello genera brechas entre los funcionarios que tienen posibilidad real de profesionalizarse y con ello optimizar su labor o incluso participar del ascenso en la carrera judicial, y los que quedan relegados.

⁴⁷ Sin embargo, a decir de un mando superior administrativo, se puede obtener presentando una solicitud de acceso a información pública.

Tabla 2. Mejoras a sistema de capacitación, identificadas por los funcionarios

Categoría	Edo. Méx.	Gto.	Qro.	Yuc.
Mayor accesibilidad	13%	28%	14%	15%
Incrementar la oferta	9%	20%	0%	15%
Mayor presupuesto	0%	0%	5%	10%
Mejoras en planes y programas	0%	16%	0%	0%
Especialización según la función	9%	12%	9%	25%
Sistemas de inducción	9%	0%	0%	0%
No es necesaria ninguna mejora porque la capacitación es adecuada	13%	0%	5%	10%
Otro	4%	16%	5%	20%
No sabe/no contesta	43%	8%	62%	5%

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

Algunos de los retos específicos en materia de accesibilidad que se han identificado por parte de los funcionarios es la escasez de sedes para capacitarse, pues implica que éstos tengan que recorrer largas distancias para atender los cursos impartidos. Por ejemplo, en Yucatán, la Escuela Judicial y el Departamento de Formación, Capacitación y Profesionalización comparten instalaciones en Mérida y no cuentan con una sede alternativa. Los otros tres poderes judiciales estudiados desarrollaron sedes alternas para intentar reducir este problema⁴⁸. También es importante mencionar que, en Querétaro y Yucatán, en ocasiones, se han llevado a cabo cursos en algunos juzgados foráneos, sin que éstos cuenten con un área de capacitación.

Otra solución que encontraron estos poderes judiciales es la modalidad de capacitación en línea, la cual existía antes de la pandemia de covid-19 en el Estado de México⁴⁹ y Guanajuato⁵⁰. A raíz de la pandemia, la Escuela Judicial de Yucatán adaptó todos sus cursos para que

podieran realizarse en línea⁵¹ y algunas actividades del Instituto de Especialización Judicial de Querétaro también se realizaron virtualmente.

Los retos en términos de accesibilidad dependen también de los horarios en los que los cursos de capacitación son impartidos. Así, en Guanajuato, algunos funcionarios mencionan que los horarios propuestos para las capacitaciones ofrecidas en la capital no toman en consideración los tiempos de traslado de los funcionarios que no laboran en la capital. En otros casos, el problema es que las capacitaciones terminan por la noche y, considerando la situación de inseguridad en la entidad, puede resultar arriesgado realizar largos traslados nocturnos.

Frente a este tipo de situaciones, la Escuela Judicial del Estado de México ha optado por ampliar sus horarios de servicio para dar más oportunidades a los funcionarios de capacitarse pues, inclusive con la modalidad en línea, el alto volumen de trabajo en ese poder judicial puede complicar a los funcionarios capacitarse entre semana. Así, es el único órgano de capacitación de los cuatro estados que brinda capacitaciones hasta las 21:00 horas y los días sábados hasta las 20:00 horas, por lo cual los seis días se manejan dos turnos.

Este tipo de medidas resulta muy positivo ya que tan solo este elemento de los horarios podría ser una limitante para las madres que deben ir por sus hijos a la escuela –no se mencionó el mismo argumento para quienes son padres–, para quienes encuentran difícil atender capacitaciones por el propio volumen de trabajo que tienen, o bien para aquellos funcionarios quienes, por la naturaleza de su puesto, realizan sus funciones principalmente fuera de los juzgados, en diferentes horarios y ubicaciones, como es el caso de actuarios, notificadores y ejecutores.

Finalmente, un tema que mencionaron funcionarios de los cuatro poderes judiciales analizados es la falta de conocimiento que tienen sobre los cursos de capacitación, en ocasiones porque las notificaciones sobre éstos

⁴⁸ La Escuela Judicial del Estado de México cuenta con una sede en Toluca, Tlalnepantla y otra en Texcoco. La Escuela de Estudios e Investigación Judicial de Guanajuato también diversificó sus sedes y cuenta con espacios de capacitación en León, Guanajuato, Irapuato y Celaya. Finalmente, el Instituto de Especialización Judicial de Querétaro tiene dos sedes: una en Querétaro y otra en San Juan del Río.

⁴⁹ Cabe destacar que en el caso del Poder Judicial del Estado de México este fue uno de los retos que identificó la presidencia anterior, por lo que en el Plan de Desarrollo Estratégico se planteó “facilitar los mecanismos para el amplio acceso a la oferta educativa desde el punto de vista geográfico y del aprovechamiento de las tecnologías de información” (Poder Judicial del Estado de México, s.f.). Para ello se sacó el mayor provecho a la estrategia de implementación tecnológica y se empezó a emplear la herramienta de telepresencia para facilitar que funcionarios de adscripciones lejanas a Toluca o Texcoco accedan a la capacitación. Según refiere un miembro del Consejo, también fue posible recibir capacitación en materia de oralidad desde instituciones en Canadá.

⁵⁰ En Yucatán, de manera excepcional en un concurso de secretarios en el que participaban funcionarios adscritos a juzgados muy lejanos de Mérida, se transmitió el curso en línea en vivo, con ciertas dificultades técnicas, de acuerdo con un mando superior administrativo.

⁵¹ A partir de 2020, debido a la pandemia comenzaron a realizarse capacitaciones en línea, en las que la mayoría de las clases se graban y se envían a los funcionarios, junto con sus tareas. Algunas sesiones se realizan por videoconferencia, para que los alumnos puedan aclarar dudas. Este nuevo modelo ha incrementado la permanencia en los cursos, según ha percibido un mando superior administrativo.



llegan exclusivamente a los titulares de los órganos jurisdiccionales, quienes deben compartir la información con sus equipos⁵² o porque el órgano de capacitación solamente publica la información en su sitio web, pero no la comparte por correo electrónico.

Otro de los obstáculos mencionados por los funcionarios entrevistados, en particular en los poderes judiciales de Querétaro y de Yucatán, es la falta de recursos, la cual podría llegar a afectar el desarrollo de las actividades de capacitación. Tal como se planteaba en párrafos previos, esta situación puede afectar tanto la oferta educativa como los ponentes o docentes que se pueden contratar –lo que, *in fine*, determina la calidad de la actividad de capacitación–.

Nos hace falta presupuesto para traer mejores ponentes y docentes. Con la insuficiencia presupuestal que tenemos, nuestros propios jueces y jefes de área son los que replican sus conocimientos. O, mediante convenios, alguna universidad trae un ponente nacional o internacional y nos colgamos de ellos para tratar de traerlos acá el mismo día.

Testimonio de mando directivo administrativo del Poder Judicial de Yucatán

Finalmente, cuando se interroga a los funcionarios sobre los cursos que consideran deberían ser ofrecidos, algunos mencionan la necesidad de contar con cursos de especialización en las tareas jurisdiccionales sustantivas, por ejemplo, en materia del Código Nacional de Procedimientos Penales o el nuevo proceso acusatorio, así como en el área de justicia laboral. Esto demuestra que los funcionarios buscan mantenerse actualizados y profesionalizarse para hacer frente a los cambios jurídicos en la impartición de justicia. Algunos consideran también que la oferta debe ampliarse en capacitaciones enfocadas a habilidades de desarrollo personal tales como liderazgo, comunicación asertiva, inteligencia emocional, o control de estrés (Consultar el Anexo 7, Tabla 8. Propuestas de los funcionarios, respecto a los cursos que deberían ser impartidos).

B. Recomendaciones

Recomendación 11: La capacitación debe contribuir a la generación de mejores perfiles

B.1.1 Los poderes judiciales deben contar con un programa de capacitación anual que sea del conocimiento de los funcionarios.

Para poder ejecutar sus actividades de capacitación es necesario que cada poder judicial cuente con una planeación en la materia que permita a la institución desplegar las gestiones administrativas, presupuestarias y de convenios colaborativos necesarias para alcanzar las metas que se propuso.

Además de las prioridades en términos de los temas y cursos que se van a ofrecer, el plan anual de capacitación debe plasmar algunos elementos de alcance: la población a la que se pretende capacitar, los horarios, sedes físicas o modalidad en línea de las actividades de capacitación. Idealmente, estos elementos deben responder a unos objetivos que se fijen para atender las necesidades identificadas, tanto por la institución, como por sus funcionarios.

En cuanto a la perspectiva de los funcionarios, como ya vimos, los órganos de capacitación suelen solicitar su opinión, al menos en términos de propuestas de cursos. Por ello, consideramos necesario que los poderes judiciales continúen fortaleciendo esas prácticas para lograr que el diseño mismo de los planes anuales de capacitación refleje las necesidades que identifican los funcionarios, para mejorar su desempeño.

Con respecto a la perspectiva de la institución en materia de capacitación, ésta deriva del análisis de los logros y pendientes de la misma. Por ejemplo, si un poder judicial identificara que sus sentencias tienden a responder poco a la perspectiva de derechos humanos o de género, podría determinar la necesidad de formar un nuevo perfil de funcionarios, más enfocados en el respeto a los derechos humanos y la protección de grupos vulnerables, y, por lo tanto, establecer metas en cuanto a la capacitación en estas materias.

⁵² Un mando superior administrativo del Poder Judicial de Yucatán refiere que la información de las actividades de capacitación se remite a los titulares de las áreas, ya que son considerados puentes de comunicación entre el Consejo de la Judicatura y el personal a su cargo, y así se evita la sobrecarga del almacenamiento en los correos electrónicos institucionales.



Es importante considerar también que el plan anual de capacitación y cada actividad de capacitación deben hacerse de conocimiento de todos los funcionarios⁵³ y difundirse ampliamente y con anticipación mediante correos electrónicos, el sitio web institucional, un banner en el intranet, carteles en los juzgados y cualquier otro medio con el que cuente el Poder Judicial, para evitar que la falta de información restrinja la posibilidad de los funcionarios de inscribirse y participar de la actividad.

B.1.2 Las capacitaciones deben desarrollar las competencias que los funcionarios requieren para realizar las labores de su cargo

Independientemente de si es parte de un proceso de ingreso a un cargo o enfocado a la actualización, la capacitación debe atender a un objetivo de fondo: brindar a los funcionarios los conocimientos, destrezas y habilidades, así como los valores y actitudes necesarios para su desarrollo como profesional de la carrera judicial y lograr el mejor desempeño de sus labores.

Por ello resulta tan relevante el proceso que se gestó desde la administración pasada en el Poder Judicial mexiquense, para cambiar de un modelo magistral a un modelo de competencias socio-formativas. Según refiere un consejero, para llegar a este modelo se hizo un estudio comparativo de los estándares y modelos internacionales que determinó que el sistema de competencias podía ser el más adecuado, esto debido a que consiste no sólo en ofrecer formación teórica-legal, sino en desarrollar técnicas transversales y habilidades indispensables para la impartición del servicio en cada cargo en particular, lo cual es algo valorado por los funcionarios, quienes están ávidos de adquirir esa formación integral.

Si bien éste es un ejemplo de buena práctica, no es una cualidad que se haya logrado incorporar en todos los poderes judiciales en estudio, aun cuando hemos percibido intenciones por potenciar la formación de los funcionarios en este sentido.

La primera recomendación consiste, entonces, en direccionar los recursos y esfuerzos hacia la formación para cada cargo y no para el cumplimiento de requisitos o la memorización conceptual y/o teórica. Por ello, al definir la oferta educativa se debe tener muy claro el tipo de funcionarios que están en la carrera judicial, su perfil de puesto y con ello las funciones que realizan, lo cual permitirá definir mejor el tipo de conocimientos y herramientas especializadas que requieren adquirir los

funcionarios. A manera de ejemplo, en Querétaro, donde existe el sistema *Actuarius* que diseña las rutas y gestiona el trabajo de cada actuario, una capacitación práctica al respecto será útil a los actuarios, pero no a los proyectistas, que realizan funciones diferentes. Para estos últimos, sería importante capacitarse en análisis y redacción de textos jurisdiccionales o argumentación jurídica.

Finalmente, si bien esos contenidos especializados son fundamentales, también lo es el modelo pedagógico que se aplica y, en ese sentido, es recomendable apostar por uno basado en competencias, que incluya componentes pedagógicos prácticos a fin de que los funcionarios puedan aprender aplicando los conocimientos y estén mejor preparados para afrontar situaciones reales.

B.1.3 Los programas de capacitación deben contribuir a la generación de un perfil de funcionario judicial con integridad

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que "*Una condición importante para garantizar la actuación independiente de las y los operadores de justicia es que cuenten con una capacitación adecuada. La mayor capacitación y formación profesional hace menos influenciables a las y los operadores de justicia a presiones o injerencias [...]*" (2013).

Más allá de las actividades formativas para el cargo, reconocemos la importancia de la capacitación, enfocada en el desarrollo de la integridad de los servidores de carrera judicial, previo y durante su trayectoria laboral. Esto pasa por incluir en la oferta educativa materias como la ética judicial, la integridad en el servicio público, las responsabilidades administrativas, la prevención del acoso y hostigamiento laboral y sexual, la perspectiva de género y derechos humanos o la protección de grupos vulnerables.

Este tipo de capacitación, diseñado a partir de un modelo pedagógico basado en competencias, potenciaría efectivamente las políticas de integridad, de combate a la corrupción y al acoso que algunos poderes judiciales han implementado y que han dado origen a códigos de ética y protocolos. Si bien éstos ya se han difundido e impartido en cursos, en balance general no han tenido todo el efecto previsto.

Esto demuestra que la capacitación teórica o de conceptos no garantiza que la ética e integridad permeen

⁵³ No solamente de los titulares de los órganos, quienes pueden olvidar difundirlo o conscientemente retener la información para evitar tener que lidiar con un funcionario en capacitación o que cambia de adscripción porque obtuvo una promoción.



en el comportamiento de los funcionarios, por lo que es necesario que este tipo de temas también sea impartido desde una perspectiva práctica que invite al funcionario a reflexionar sobre los dilemas éticos que pueden surgir durante el desarrollo de sus funciones (casos hipotéticos), para que sea capaz de identificar lo que está dentro de una conducta íntegra del servicio público y lo que, por el contrario, implicaría una falta administrativa, y aprenda a reaccionar antes tales situaciones.

B.2 Recomendación 12: Evaluación y capacitación deben ir de la mano

B.2.1 Las evaluaciones aplicadas a los funcionarios deben permitir identificar sus necesidades de capacitación

En todos los poderes judiciales que son objeto de estudio existe algún mecanismo por medio del cual los funcionarios pueden expresar propuestas de cursos que deberían ser impartidos, o bien dar su opinión sobre los cursos que finalizaron. No obstante, estos recursos no necesariamente permiten conocer las necesidades de capacitación de todos los funcionarios de carrera judicial con sus respectivas particularidades.

Adicionalmente a los canales mediante los cuales los funcionarios pueden sugerir cursos de capacitación (encuestas, visitas o contactos directos), consideramos que es importante que los instrumentos de evaluación individual del desempeño (cuando existen⁵⁴) contengan un apartado específico para conocer las necesidades de capacitación de los funcionarios en cuestión. Independientemente de la existencia de ese segmento, la información recabada en las evaluaciones debería ser analizada también bajo la lógica de la identificación de áreas de oportunidad del desempeño, en las cuales, la estrategia de mejora tenga cabida en actividades de actualización y profesionalización de los funcionarios.

De esta manera, la capacitación brindada para apoyar a los funcionarios en la mejora de su desempeño en el cargo es una garantía para los propios funcionarios, ya que implica que la institución les brinda las herramientas que necesitan (conocimientos, habilidades y desarrollo conductual) para cumplir con las exigencias del servicio de impartición de justicia.

Este es un ejemplo de procesos de carrera judicial a cargo de diferentes áreas pero que se recomienda que estén en coordinación y comunicación. Sería importante

que el órgano encargado de capacitar pueda hacer propuestas en el diseño de los mecanismos de evaluación a fin de que se incorpore el enfoque de identificación de las necesidades de capacitación.

A su vez, es necesario que las áreas encargadas de impulsar la realización de estas evaluaciones del personal y de recabar su información compartan los hallazgos pertinentes con el órgano encargado de la capacitación, para que, con base en éstos, pueda programar una oferta educativa que responda a las necesidades del personal de carrera judicial.

B.2.2 Las actividades de capacitación deben ser evaluadas para identificar cómo mejorarlas

Por otra parte, para fortalecer la carrera judicial, también es crucial evaluar el impacto de las actividades de actualización y formación.

Es decir, más allá de los indicadores de gestión que reporta cada poder judicial con respecto a sus esfuerzos de capacitación, es necesario implementar mecanismos que permitan conocer el impacto que estas capacitaciones tienen o han tenido sobre el desempeño de los funcionarios jurisdiccionales. Esta es una vía importante para que los poderes judiciales cuenten con información actualizada y útil que les permita identificar qué ajustes son necesarios para mejorar el diseño, planeación y ejecución de las actividades de capacitación, de tal manera que se logre generar mayor impacto e interiorización de los temas, formar servidores íntegros, con capacidades y conductas adecuadas para el perfil de puesto, así como asegurar mayor accesibilidad a las capacitaciones y por consiguiente a las promociones.

B.3 Recomendación 13: Las capacitaciones deben ser accesibles

La accesibilidad de las actividades de capacitación a todo el personal jurisdiccional es una de las garantías para la independencia de las y los operadores de justicia que reconoce la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013).

La recomendación es que los poderes judiciales planeen la capacitación reconociendo las dificultades que enfrentan algunos funcionarios para tener acceso a ella –por su adscripción, el rol de género tradicional, su carga o sus horarios de trabajo, la necesidad que tienen de obtener el aval de su jerarquía para participar–, y que ello

⁵⁴ Es el caso en Guanajuato para establecer estímulos pero no tanto para mejorar el desempeño. De igual manera, en el Estado de México y Yucatán, existen ejercicios puntuales de evaluación individual del desempeño, pero solamente hasta que el funcionario obtenga su plaza.



se traduzca en acciones para minimizar la desigualdad entre su personal en este ámbito, de tal manera que las actividades de actualización y formación lleguen a todos los funcionarios homogéneamente.

Ahora bien, la implementación de medidas que faciliten a los funcionarios el acceso efectivo a la oferta educativa pasa por distintas medidas.

Primero, se debe apostar por la modalidad de capacitación en línea. Si bien los poderes judiciales del Estado de México y Guanajuato ya utilizaban la tecnología de telepresencia para brindar capacitaciones en distintas sedes, la pandemia de covid-19 ha demostrado que las plataformas de videoconferencias pueden permitir al personal capacitarse desde su computadora, sin tener que acudir a los complejos de telepresencia y sin grandes inversiones de recursos.

El uso de las videoconferencias también puede reducir el costo de participación de ponentes nacionales e internacionales.

Otra de las ventajas de las capacitaciones en línea es la posibilidad de ofrecer mayor flexibilidad horaria a los participantes pues permite un esquema con sesiones grabadas o, por lo menos, algunas sesiones grabadas y otras interactivas para resolver dudas o realizar ejercicios en grupo.

Esto no significa que todas las capacitaciones deban realizarse en línea, pues la modalidad presencial puede presentar ciertas ventajas en términos de aprendizaje. En este sentido, también se recomienda diversificar las sedes donde se realizan las actividades presenciales de capacitación, para que éstas resulten accesibles al personal de cada distrito judicial. Para ello se requiere identificar las zonas donde los funcionarios presentan más dificultad para trasladarse y habilitar allí espacios para tomar la capacitación. Estos espacios no necesariamente implican la construcción de edificios alternos

de las Escuelas Judiciales, sino el aprovechamiento de la infraestructura con la que ya cuentan los poderes judiciales en la periferia. Incluso, se podrían realizar convenios institucionales con universidades, barras de abogados, órganos de gobierno y de sociedad civil para utilizar la infraestructura que tengan estos actores en las zonas más alejadas.

Como ya se mencionó, otro factor que puede dificultar el acceso a la profesionalización son los horarios, por lo que una primera acción que se recomienda consiste en diagnosticar en cada Poder Judicial los horarios más oportunos para su personal y diversificarlos al máximo para que los funcionarios tengan posibilidad de organizarse y elegir lo que más convenga a su situación particular.

Una política que podrían buscar implementar los poderes judiciales es que la capacitación se brinde dentro del horario laboral, pero ello implicaría la necesidad de asegurar que los superiores jerárquicos estén al tanto de que deberán autorizar los permisos necesarios a su personal y de vigilar que esto se respete.

Quizás esta posibilidad sea muy difícil de implementar en poderes judiciales con volúmenes de trabajo muy altos. En esos casos, será más efectivo que las actividades de capacitación se realicen fuera del horario laboral oficial e incluso en fin de semana, para facilitar que el personal pueda acudir sin descuidar su labor. En cualquier caso, un sistema mixto, diseñado estratégicamente, permitirá el mayor acceso, al ser flexible para que los funcionarios acudan en el espacio que mejor les sea posible, atendiendo a sus particulares contextos laborales, personales y familiares.

En suma, este tipo de medidas permite que la oferta educativa tenga mayor alcance, disminuyendo los obstáculos de los funcionarios. De esta manera, en lugar de ser una obligación difícil de cumplir, la capacitación puede perfilarse como una profesionalización con sentido humano, atenta a las necesidades de los funcionarios.



CAPÍTULO 4

Evaluación de desempeño

factor estratégico para el desarrollo institucional y profesional

A.

Diagnóstico

La búsqueda de la excelencia, el profesionalismo y la imparcialidad en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos jurisdiccionales, y en particular de la carrera judicial⁵⁵, requiere de procesos de evaluación de desempeño que se distinguen de los ejercicios de control y auditoría.

De acuerdo con la normatividad aplicable a los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, uno de los mecanismos que existen para materializar la función de evaluar es la realización de visitas. Como ya señalamos (México Evalúa, 2021), solamente en los poderes judiciales de Guanajuato y Querétaro estos ejercicios son realizados actualmente por unas visitadurías, mientras que en el Estado de México –hasta hace poco– y en Yucatán, estos ejercicios estaban a cargo de los consejeros (aunque a veces con el apoyo de otros órganos auxiliares no especializados)⁵⁶. Sin embargo, es importante precisar que, en el Poder Judicial del Estado de México, días antes del envío de este documento a impresión, la Circular No.

⁵⁵ Principios que rigen la carrera judicial previstos en la normatividad aplicable al Poder Judicial del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán. Cabe señalar que el estado de Guanajuato no contempla el profesionalismo como principio de carrera judicial.

⁵⁶ En el Estado de México, la Circular No. 11/2019 (2019) autoriza las direcciones de contraloría y de auditoría a apoyar en la realización de visitas, la primera, y en la supervisión de órgano jurisdiccionales, la segunda, pues a decir de varios funcionarios, éstos estaban “rebasados”. En Yucatán, aunque la normatividad menciona la existencia de una visitaduría, en los hechos, ésta no ha podido crearse por limitaciones presupuestales, pero la Unidad de Administración apoya al Tribunal Superior de Justicia en estas tareas en segunda instancia, mientras que, en primera instancia, los consejeros son los únicos que realizan visitas.

17/2021 creó una Coordinación General de Visitadurías, directamente vinculada a la Presidencia.

En esos poderes judiciales, la inexistencia, hasta la fecha, de una Visitaduría, ha ocasionado que la realización de visitas sea superficial, de acuerdo con algunos funcionarios. Así, en el Estado de México se han empleado formularios de evaluación que, en palabras de un mando superior administrativo, son inadecuados para dar una idea clara de la situación en los órganos, aunado a que la información no se sistematizaba y en consecuencia no podía ser comparada en el tiempo. Por otra parte, en el Estado de México algunas visitas o partes de la revisión se realizaban por telepresencia, lo que no abona al análisis de factores cualitativos.

Cabe señalar que, en general, las visitas se enfocan en evaluar a los órganos jurisdiccionales, revisando estadística judicial y cumplimiento de las metas cuantitativas (cantidad de resoluciones, asuntos atendidos, audiencias, etcétera), revisión de expedientes, registros, otros documentos y hasta aspectos de imagen institucional.

En contraste, en Querétaro, la Visitaduría aplica entrevistas con cada uno de los funcionarios, con el objetivo de conocer su opinión respecto a su juzgado, a la dinámica de trabajo o incluso acerca de su jerarquía, según refieren varios entrevistados. Lo importante es que, al realizarse estas entrevistas con todos y cada uno de los funcionarios de un mismo juzgado, no se estigmatiza a quien pide hablar con los visitadores, como sí puede suceder en otros poderes judiciales.

Otro punto destacable es que, hasta 2020, el Poder Judicial de Querétaro era el único que contaba con una regulación específica para el área que realiza las visitas, el Reglamento de la Visitaduría Judicial del Poder Judicial del Estado de Querétaro Arteaga (2007), que define la integración, facultades e impedimentos de la Visitaduría, las visitas de inspección ordinarias y extraordinarias, así como los procedimientos de entrega-recepción y las actas administrativas.

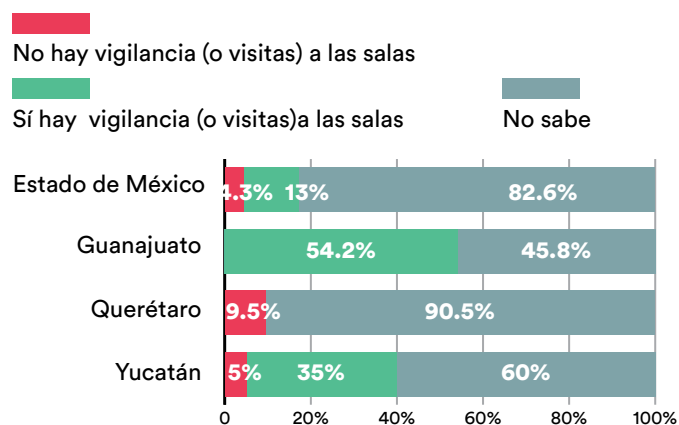
Sin embargo, algunos funcionarios identificaron que el resultado suelen ser recomendaciones o decisiones para el área y pueden ser elementos para evaluar al titular del órgano jurisdiccional, pero no es una evaluación individualizada del desempeño, diseñada específicamente para cada perfil de puesto de todos los miembros de carrera judicial, a quienes tampoco se les da retroalimentación, herramientas de mejora, o algún estímulo con base en los resultados de ese ejercicio.

Ahora bien, las visitas también tienen otra limitación y es que no necesariamente se aplican de manera universal en un mismo poder judicial. Al contrario del Poder Judicial del Estado de México, donde, de acuerdo con la normatividad aplicable, los consejeros realizan la revisión de las salas de la misma manera que lo hacen con los juzgados (con la posibilidad de delegar esta tarea a la contraloría o auditoría), en algunos casos las visitas se centran exclusivamente en los juzgados de primera instancia, dejando la segunda instancia sin revisión o con un mecanismo de evaluación diferenciado.

Así, en el Poder Judicial de Guanajuato, la revisión de la labor de los magistrados (y de los mismos consejeros) no está a cargo de la Visitaduría del Consejo de la Judicatura, como en el caso de los juzgados, sino de una Comisión de Evaluación específica. Por su parte, en Yucatán, mientras que las visitas en los juzgados son realizadas por los consejeros, en el caso de las salas no se prevé la realización de visitas, por lo que la vigilancia de las mismas está a cargo de los presidentes de cada sala. Finalmente, en Querétaro ni el Consejo ni la Visitaduría tienen entre sus funciones realizar visitas a la segunda instancia, y se prevé que el Pleno revise su funcionamiento.

Sin embargo, la mayoría de los funcionarios entrevistados desconoce si se realizan ejercicios de vigilancia en las salas y qué autoridad los lleva a cabo.

Gráfica 7. Percepción de los funcionarios sobre si se efectúan controles de vigilancia en las salas



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.



Tabla 3. Porcentaje sobre la instancia que se reconoce como encargada de la vigilancia de las salas

Instancia	Edo. Méx.	Gto.	Qro.	Yuc.
Auditoría Superior	0%	0%	0%	5%
Comisión especializada	0%	38%	0%	0%
Contraloría	0%	4%	0%	5%
Visitaduría	0%	4%	0%	0%
Tribunal	9%	0%	14%	15%
Consejo	30%	12%	0%	0%
No sabe	61%	42%	86%	75%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

Aunque en la norma y en la práctica la evaluación en los poderes judiciales se realiza principalmente a partir de las visitas, éstas no son los únicos mecanismos que se llevan a cabo. Los poderes judiciales del Estado de México y de Guanajuato aplican encuestas a los usuarios para conocer su percepción sobre la atención y servicios de impartición de justicia y como mecanismo para detectar actos de corrupción. Éstas pueden servir también como mecanismos de evaluación de los órganos jurisdiccionales. Sin embargo, en Guanajuato un mando superior administrativo refiere que los resultados sólo son del conocimiento del Consejo y de la presidencia. En el Estado de México, un consejero comentó que los resultados se comparten con los titulares de juzgados, como forma de retroalimentación:

Hicimos unas encuestas de salida a los usuarios de servicios judiciales que realizó contraloría [...] La encuesta iba sobre dos aspectos: el funcionamiento del juzgado, la atención y la existencia o no de algún acto de corrupción. [...] Hay un ranking de cuáles son los juzgados mejor evaluados y cuáles los peor evaluados y permitió forjar una sana competencia entre los juzgados para hacer las correcciones internas de los procesos. Les mandábamos su evaluación comparativa por juzgado.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de México.

En cuanto a evaluaciones individuales, existen algunos mecanismos, pero no necesariamente son sistemáticos o no están enfocados a la retroalimentación. En Guanajuato, una práctica positiva consiste en la aplicación

anual de un cuestionario de evaluación por parte del titular de cada área respecto a cada uno de sus subordinados, aunque este instrumento únicamente busca definir el otorgamiento de bonos al desempeño. Si bien es una herramienta importante, es limitada, ya que no busca identificar fortalezas y brindar retroalimentación a los evaluados, motivo por el que se pierde la oportunidad de ofrecer información valiosa que pudiera servir para la mejora del desempeño.

El artículo 84 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2020) prevé otra forma de evaluación aplicable a los jueces, la cual dispone que éstos serán evaluados anualmente por el Consejo de la Judicatura, quien les ofrecerá retroalimentación. Además, la evaluación se concentrará cada tres años y, de no obtener un promedio mínimo de 80 puntos, el juez podrá ser removido. Sin embargo, a decir de algunos funcionarios este mecanismo no funciona en la actualidad, pues cuando se implementó varios jueces se ampararon y tuvo que ser suspendido.

En el Poder Judicial del Estado de México y el de Yucatán existe otro tipo de evaluación para las personas que obtienen un cargo nuevo y se encuentran en periodo de prueba. A lo largo del periodo provisional, los superiores jerárquicos tienen que llenar formularios de evaluación del desempeño del funcionario, mismos que son utilizados para determinar si obtiene el puesto de manera definitiva o no. Sin embargo, no queda claro que a partir de estos instrumentos se comparta retroalimentación con los funcionarios, lo cual podría ser información importante para quienes no obtuvieron el puesto y pretendan volver a intentarlo, así como para quienes sí obtuvieron el cargo definitivo y pueden mejorar su labor.

Así, aun y cuando existen algunos mecanismos para realizar evaluación al interior de los poderes judiciales, estos no están enfocados a valorar el desempeño de cada funcionario con el fin de aportar retroalimentación, reconocimiento u ofrecer actividades de capacitación.

B. Recomendaciones

B.1 Recomendación 14: Las visitas deben permitir una evaluación cualitativa del desempeño y del ambiente laboral

B.1.1 Las visitas deben estar a cargo de un área especializada

En vista de las dificultades que enfrentan los poderes judiciales para realizar visitas que verdaderamente permitan evaluar la labor de los órganos jurisdiccionales e



identificar áreas de oportunidad que atender, se recomienda que los poderes judiciales que no cuentan con una Visitaduría implementen una, como lo hizo recientemente el Poder Judicial del Estado de México.

Las consecuencias de no contar con una Visitaduría establecida consisten, principalmente, en que se asigna una carga adicional y considerable de trabajo a los consejeros, lo que impide la correcta ejecución de este ejercicio de evaluación y vigilancia central para el buen funcionamiento de los órganos jurisdiccionales tales y como son las visitas. Asimismo, distrae la atención de los consejeros de actividades más esenciales para el gobierno judicial.

Por ello, algunos funcionarios han identificado la necesidad de que exista en los hechos la Visitaduría como órgano auxiliar encargado de realizar ese tipo de evaluaciones. Esto permitiría eliminar esa presión sobre los consejeros y evitaría poner en riesgo otras actividades y decisiones cruciales en el gobierno judicial. Finalmente, aseguraría la realización de ejercicios de visitas mucho mejor planeados, diseñados y ejecutados a partir de un área con personal especializado, ya que no se debe obviar que mientras mayor sea su capacidad técnica este tipo de ejercicios podrá ser más sofisticado y la información mejor trabajada.

Lo anterior no implica que los consejeros deban dejar de realizar recorridos en órganos jurisdiccionales, especialmente de la periferia, pues es importante que tanto los usuarios como los funcionarios tengan oportunidad de acercarse con ellos para consolidar un canal de comunicación.

Finalmente, sería recomendable que la Visitaduría produzca un manual para la realización de las visitas, de tal modo que los funcionarios sepan con precisión los aspectos que serán evaluados y exista menos espacios para la discrecionalidad en su ejecución.

B.1.2 Las visitas deben servir para evaluar aspectos cualitativos

Generalmente, las visitas se enfocan en realizar una revisión de métricas y cumplimiento de metas cuantitativas, aspectos formales de los órganos jurisdiccionales. En menor medida, revisan algunos elementos cualitativos.

Por este motivo, es necesario ampliar su alcance para que incorporen dentro de sus objetivos la evaluación cualitativa, evaluación que permitiría medir la diligencia de cada proceso, la idoneidad de la atención al usuario y, en general, la calidad con la cual se realiza el trabajo

reportado en la estadística. Tener ese conocimiento permitiría a los poderes judiciales identificar aciertos, retos y oportunidades en el desempeño de los funcionarios y, por lo tanto, también aportaría información valiosa para tomar decisiones.

La evaluación cualitativa es un componente imprescindible para identificar las capacitaciones, materiales, recursos, o retroalimentación que requieren los funcionarios para mejorar su trabajo y su desarrollo profesional. En ese mismo sentido, la Declaración de Copán-San Salvador –un instrumento generado a partir de la Cumbre de Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica (2004)– señala en el punto II.11 que:

Segunda.- Los indicadores cualitativos habilitan contemplar las particularidades de cada sujeto y labor, así como atender a la naturaleza misma de la función jurisdiccional cuyos titulares, auxiliares técnicos y administrativos son los evaluados; pues estos factores tornan viable conocer la calidad de los servicios prestados, calificarla y propender a su mejora mediante la adopción de los instrumentos adecuados (por ejemplo selección, capacitación, sistemas de apoyo, previsiones normativas y de organización).

Asimismo, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2017, p. 14) ha referido que además de tomar en cuenta las competencias y conocimientos jurídicos, se pueden incorporar criterios analíticos y ha identificado que en Francia los formularios de las visitas se dividen en cuatro categorías que constan en:

[...] capacidades profesionales en general, como la capacidad de decidir, de escuchar y de intercambiar opiniones con terceros, y la capacidad de adaptarse a nuevas situaciones; capacidades jurídicas y técnicas, como la capacidad de utilizar los propios conocimientos, y la capacidad de presidir; aptitudes de organización, como la capacidad de dirigir un equipo, de gestionar un tribunal; y la capacidad de trabajo, incluidas las relaciones profesionales con otras instituciones.

B.1.3 Las visitas deben permitir conocer las condiciones de trabajo y el ambiente laboral

Además de revisar con detenimiento estadísticas, libros, expedientes, documentos y las instalaciones, las visitas dan la oportunidad de tener contacto directo con los funcionarios de cada área o centro jurisdiccional, lo que debería ser aprovechado para recopilar información so-



bre las condiciones de trabajo (recursos y procesos con los que los funcionarios trabajan, que tienen influencia en el desempeño de su cargo y cómo impacta esto en el resultado de su labor) y el ambiente laboral.

Para ello, uno de los instrumentos que se puede emplear son entrevistas individuales aplicadas a cada uno de los funcionarios y diseñadas específicamente para identificar información sobre sus condiciones de trabajo y su ambiente laboral, como lo hace la Visitaduría del Poder Judicial de Querétaro. Como ya lo señalamos, es importante que las entrevistas no sean aleatorias ni a petición de los funcionarios, sino que se apliquen a todos los empleados del órgano visitado, para facilitar su libertad de expresión, sin excluir a ningún funcionario, de ninguna jerarquía ni función. Al respecto, es importante que los cuestionarios que se apliquen pregunten explícitamente sobre posibles situaciones de abuso laboral o sexual que podrían estar sucediendo en el lugar de trabajo.

B.2 Recomendación 15: Deben existir mecanismos institucionalizados de evaluación de desempeño individual con enfoque positivo y constructivo

B.2.1 La evaluación de desempeño individual debe aplicarse a todos los funcionarios de carrera judicial y estar basada en mecanismos objetivos y periódicos

Más allá de las visitas, que, por naturaleza, son mecanismos de evaluación colectivos o enfocados a los titulares de los órganos visitados, es recomendable que los poderes judiciales desarrollen mecanismos institucionales de evaluación de desempeño individual, adecuados para cada puesto de la carrera judicial, de tal manera que la aplicación del instrumento y la posterior sistematización y manejo de los datos recabados permitan la generación de información útil.

Sería deseable que los poderes judiciales designen un área dentro de la dirección u órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura encargado de la gestión de los recursos humanos como responsable de implementar este ejercicio de evaluación. Ésta tendrá que planear, diseñar y organizar las evaluaciones y deberá tener la capacidad de sistematizar y analizar la información, realizar valoraciones técnicas y objetivas, así como ofrecer herramientas para la retroalimentación, motivación, corrección de malos hábitos y propuesta de buenas prácticas a fin de impulsar la mejora en el desempeño de los funcionarios.

Idealmente, el ejercicio de evaluación en sí implicaría una entrevista entre el funcionario a evaluar y su superior jerárquico directo.

Los superiores jerárquicos son actores clave, ya que tienen la experiencia y conocimientos especializados en la materia y en las actividades que se realizan en los órganos jurisdiccionales, además de conocer de forma cercana las condiciones del centro de trabajo, exigencias, volumen de trabajo, habilidades y conductas del personal a su cargo, por lo que tienen una perspectiva nutrida que les permite hacer una calificación del desempeño fundada en la observación diaria. Es importante que esa información se aproveche para la mejora del servicio y del perfil de los funcionarios.

Para asegurar la objetividad de estas evaluaciones, el área encargada debería desarrollar formatos de evaluación destinados a ser llenados tanto por el evaluado como por el evaluador previamente a la entrevista. Estos formatos deberían contener criterios homologados por la institución (tomando en cuenta la particularidad de cada cargo) de evaluación, indicadores cuantitativos y cualitativos y metas. Si el Poder Judicial cuenta con un sistema de gestión automatizada de expedientes, los indicadores cuantitativos deberían ser proporcionados por el sistema de manera automática.

Asimismo, para un desarrollo óptimo de estas evaluaciones y con el fin de que queden claramente definidos sus propios objetivos y procesos, se recomienda que el área encargada desarrolle un manual de procedimientos para su realización.

Estas evaluaciones deben realizarse de manera periódica y ser de aplicación general, con la finalidad de que los instrumentos sean oportunos, no vulneren garantías de independencia judicial y no generen o acentúen brechas entre los funcionarios.

Las evaluaciones de desempeño de los funcionarios deben realizarse de manera periódica, por lo menos cada año, y es preferible que su realización se agende en un calendario anual que se establezca por acuerdo del pleno del Consejo de la Judicatura. De hecho, la Cumbre de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de Iberoamérica (2004) consideró que:

Cuarta.- [...] La evaluación deberá efectuarse, con una periodicidad no inferior a la anual para asegurar la permanencia y regularidad del método como forma de sostener políticas generales adecuadas, que también atiendan las circunstancias particulares de los sujetos evaluados.

De la misma manera que se establece cada año un programa de visitas, es importante que se realice una calendarización anual de la evaluación de desempeño indi-

vidual. Así, se cuenta con un parámetro para prever los recursos financieros y humanos necesarios para cumplir con este ejercicio de evaluación y lo que implica, por ejemplo, la elaboración y actualización de los formatos de evaluación, el desarrollo de una plataforma electrónica para informarlos, la generación de repositorios adecuados, etcétera.

En cuanto al alcance de las evaluaciones de desempeño, éstas deben aplicarse a todos los funcionarios de la carrera judicial –es decir, todos los funcionarios jurisdiccionales, acorde a nuestra recomendación de que estos últimos pertenezcan a la carrera– para fomentar su desarrollo profesional, la calidad de su servicio y su independencia judicial. Esto implica que deberían ser evaluados desde los eslabones operativos hasta los magistrados.

Con respecto a los elementos a evaluar, como lo apunta la Organización de Naciones Unidas (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito, 2017), éstas deberían permitir “determinar hasta qué punto los servicios del empleado se ajustan a las normas sobre eficiencia, uniformidad, equidad e integridad.”

La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2017) detalla que:

Las evaluaciones pueden referirse a una amplia variedad de aspectos, como la asistencia, la prevención de los conflictos de intereses, las relaciones respetuosas entre empleados y la eficacia de las prácticas de trabajo. Por lo tanto, las evaluaciones son importantes para hacer cumplir las prácticas normalizadas y para velar por que el personal sea consciente de las normas establecidas y las respete. Los principios importantes que es preciso tener en cuenta al evaluar el desempeño del personal de los tribunales son la eficiencia, la coherencia y la honestidad.

B.2.2 La evaluación de desempeño individual debe tener consecuencias, no desde una perspectiva punitiva sino constructiva

Coinciden la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2017), la Cumbre Judicial Iberoamericana (2002) y la Cumbre Iberoamericana de Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia (2004) en la importancia de que la evaluación del desempeño de los funcionarios jurisdiccionales traiga aparejadas consecuencias prácticas, mediante un sistema de recompensas o la atención a las áreas de oportunidad.

Idealmente, el buen desempeño debería ser recompensado gracias a un sistema de estímulos que pueden ser económicos o de otro tipo, con la finalidad de reconocer y premiar institucionalmente a los funcionarios que obtienen buenas evaluaciones. Esto permite motivar a cada funcionario para que realice su labor con profesionalismo, integridad y excelencia, como lo exigen los principios de la carrera judicial generalmente previstos en sus normas aplicables. En el caso de las personas bien calificadas, es un impulso para seguir mejorando y, para los funcionarios con resultados bajos, es un incentivo para corregir malas prácticas.

Además de los reconocimientos, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2017) estima que el buen desempeño debería estar vinculado a la remuneración. En ese caso, las evaluaciones son esenciales para aportar la información necesaria a las áreas encargadas de determinar los salarios con base en el desempeño.

Por otra parte, la evaluación puede servir, también, para confirmar la capacidad de un funcionario para ocupar un cargo, como ocurre en el Estado de México y en Yucatán, donde se somete a los funcionarios a periodos de prueba y se realizan una o varias evaluaciones de desempeño para determinar su permanencia en el puesto. Esto puede ser una práctica positiva, siempre y cuando el periodo de prueba no rebase un tiempo razonable (de 6 a 12 meses máximo). En el caso específico de los juzgadores, este tema se abordará en el siguiente apartado.

Por su parte, la Cumbre Iberoamérica de Presidentes de las Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia de 2004 considera que la evaluación del desempeño puede servir para determinar ascensos. Eso es posible en los poderes judiciales donde no todos los cargos de carrera se obtienen mediante concurso de oposición o cuando éstos incorporan la evaluación como uno de los criterios que se deben tomar en cuenta. Sin embargo, algunos concursos de oposición dejan deliberadamente afuera la evaluación por considerar que puede ser subjetiva y estar influenciada por criterios de favoritismo o aversión personal.

Ahora bien, cuando las evaluaciones de desempeño detectan áreas de oportunidad, malas prácticas y bajos desempeños, éstas deben ser comunicadas al evaluado y buscar con él la manera de corregir. Es decir, la consecuencia de la evaluación tiene que ir enfocada a hacer los ajustes necesarios, por ejemplo, mediante una estrategia de capacitación obligatoria y periódica, como lo sugiere el artículo 23 del Estatuto del Juez Iberoamericano (2002).



Por otra parte, cuando un ejercicio de evaluación de desempeño detecta prácticas que pudieran constituir faltas administrativas o hasta tipos penales, el responsable de la evaluación debe notificar y canalizar la información al área que, de acuerdo con la norma, esté facultada para recibir y/o iniciar las investigaciones de responsabilidades administrativas o los procesos penales, pero en ningún caso se puede permitir que la evaluación se utilice como mecanismo de sanción a los funcionarios.

Al respecto, el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2020) refirió en su más reciente informe que, en algunos poderes judiciales, las evaluaciones regulares pueden utilizarse como un mecanismo para ejercer presión contra los juzgadores. Así, en algunos casos, los juzgadores pueden “ser despedidos por haber recibido calificaciones insatisfactorias en el proceso de evaluación, a menudo basadas principalmente en la productividad, más que en parámetros cualitativos”, lo cual califica como un ejemplo de *sanción encubierta* que afecta la estabilidad del cargo (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2020).

Otra garantía es que las evaluaciones del desempeño no pueden ser un medio para revisar las decisiones (resoluciones) de los juzgadores, ya que para eso hay recursos procesales como la apelación. De lo contrario, también se podría influenciar a los juzgadores para que adecuen sus criterios, argumentos y decisiones a aquellos que los evaluadores consideran adecuados.

Finalmente, la instauración de procesos de evaluación puede generar resistencias en cualquier institución, por lo que se recomienda que su implementación sea acompañada de espacios de difusión y diálogo institucionalizados, que se realicen cuando cada funcionario ingresa a la carrera judicial y adicionalmente cada año con todos los funcionarios.

La finalidad es garantizar la máxima transparencia en los procesos de evaluación y la interiorización de la necesidad y los beneficios que conlleva realizar la valoración del desempeño. De esta manera los funcionarios estarán enterados de la existencia de evaluaciones del desempeño, el proceso, objetivos y alcances de estos ejercicios y con mayor seguridad estarán dispuestos a colaborar para su propia evaluación y recibir retroalimentación.



CAPÍTULO 5

Inamovilidad de los juzgadores,

elemento central para la estabilidad e independencia judicial

A.

Diagnóstico

Como ha sido reconocido por organismos multilaterales, tales como la Organización de Naciones Unidas –en documentos como los Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1985), la Observación general Nº 32 (2007), la Guía de aplicación y marco de evaluación para el artículo 11 (2015) y el más reciente informe del Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2020) –, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009) y la Cumbre Judicial Iberoamericana (2002), la inamovilidad es una garantía a la independencia de los juzgadores. De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009), la inamovilidad se alcanza a su vez con tres elementos: “permanencia en el cargo, un proceso de ascensos adecuado y no despido injustificado o libre remoción”.

Como se observa, ninguno de estos elementos refiere a la duración del cargo. Es decir, la inamovilidad de los juzgadores no significa que permanecerán en su cargo de manera vitalicia, sino que deben tener la seguridad de que, en el periodo legal que está previsto para su cargo, podrán ejercer el puesto, siempre y cuando respeten los principios de su función, sin temer represalias por sus decisiones.



Cabe señalar que la duración de los cargos en los distintos poderes judiciales es variable. Sin considerar los procesos de ratificación o la posibilidad de reelección, la duración de los jueces de primera instancia oscila entre los cuatro años (Yucatán) y los seis años (Estado de México y Querétaro), mientras que a veces es indefinida, como es el caso en Guanajuato. Tratándose de los magistrados, los periodos –sin reelección ni ratificación⁵⁷– pueden ser de seis años (Yucatán), siete años (Guanajuato), 12 años (Querétaro), hasta 15 años (Estado de México).

En general, el periodo de los magistrados es un poco más extenso que el de los jueces de su mismo poder judicial, lo que pudiera responder a una voluntad de cuidar la independencia judicial, considerando que algunos magistrados son nombrados por poderes externos y por ello es importante que su duración no coincida con la de los legisladores o el poder ejecutivo. La excepción es el caso de Yucatán, donde los magistrados tienen la misma duración que la gubernatura (seis años), con posibilidad de ratificación, lo cual, precisamente no abona a la independencia judicial.

Lo referente a los procesos de selección y ascensos ya ha sido abordado en un apartado anterior, por lo que en este espacio nos ocuparemos de lo correspondiente a la permanencia y a la protección en contra de remociones arbitrarias.

La normatividad aplicable a los cuatro poderes judiciales de estudio no hace referencia explícita a la inamovilidad de los juzgadores. Sin embargo, al analizar esta normatividad, uno puede observar si existe o no esta garantía, como quedó resumido en las tablas correspondientes a los anexos 9 y 10.

El primer elemento que define si existe o no la inamovilidad y de qué manera se obtiene es la existencia o no de un proceso de ratificación⁵⁸. Cuando no existe ratificación, como es el caso para los magistrados en el Estado de México y Querétaro, se puede concluir que tienen inamovilidad. Cuando se obtiene el cargo por un

plazo determinado, al término del cual el juzgador debe someterse a una ratificación única que da derecho a un periodo más, o bien a conservar la plaza sin plazo establecido, se puede considerar que la inamovilidad es condicionada y se obtiene solamente para el segundo plazo. Esto es así para los magistrados en Guanajuato y Yucatán y para los jueces en el Estado de México y Querétaro. Finalmente, se entiende que los juzgadores no gozan de esta garantía cuando se establecen procesos de ratificación recurrentes, como es el caso de los jueces en Yucatán y en Guanajuato (según lo que marca la normatividad)⁵⁹.

También vale la pena observar la manera en que se realizan estos procesos de ratificación, cuando existen. Para los jueces, en los cuatro poderes judiciales, el mecanismo de valoración para la eventual ratificación está a cargo del Consejo de la Judicatura. En Querétaro y el Estado de México en términos generales se toma en consideración el expediente personal y los resultados de las evaluaciones (vía visita). En el caso del Poder Judicial mexiquense, el Consejo también puede tomar en cuenta otros elementos que estime pertinentes, lo cual es ambiguo y deja una rendija abierta a la discrecionalidad. En Yucatán, si bien el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura señala que le corresponde a la Comisión de Desarrollo Humano enviar al Pleno del Consejo el proyecto de ratificación de los jueces y que la Comisión de Disciplina deberá proporcionar al mismo Pleno “información del personal”, no detalla la información o documentos que ésta debe proporcionar⁶⁰ ni precisa los criterios considerados para ratificar a los jueces, lo cual no garantiza seguridad jurídica a los juzgadores que son sujetos a estos procesos. Finalmente, como ya se refirió, el mecanismo de ratificación en Guanajuato consiste en una evaluación que en los hechos no se realiza.

En cuanto a la ratificación o reelección de magistrados aplicable en Guanajuato y Yucatán, en ambos casos la decisión está a cargo de la Legislatura. En el caso de Guanajuato, la reelección de los magistrados debe ser propuesta por el órgano que nombró al magistrado para

⁵⁷ De los cuatro poderes judiciales sujetos a estudio, sólo en el Estado de México y Guanajuato los magistrados integran la carrera judicial.

⁵⁸ Para fines de este documento, consideramos que las reelecciones se equiparan a las ratificaciones y nos referiremos en adelante a “ratificaciones” para ambos supuestos ya que sus efectos para fines prácticos son iguales en cuanto se requiere una designación y ejercicio del cargo previo a la valoración y finalmente una decisión que determina la renovación en el cargo o la separación del Poder Judicial.

⁵⁹ Aunque no menciona la existencia de una ratificación, la normatividad aplicable a los jueces de Guanajuato establece que éstos deben ser evaluados anualmente y sus calificaciones promediadas cada tres años, de tal suerte que, si obtienen menos de 80 puntos, pueden ser removidos. Sin embargo, como se hizo referencia en el apartado anterior de Evaluación del desempeño, en los hechos, este tipo de evaluación no se realiza en los hechos, debido a la resistencia de varios juzgadores, quienes interpusieron amparos que obtuvieron sentencias favorables. Por ende, en la práctica, los jueces de Guanajuato son inamovibles. Podría considerarse hasta cierto punto positivo que no se haya implementado tal regulación, debido a que podría poner en peligro la independencia y estabilidad laboral de los jueces, ya que como mencionamos en el mismo apartado de Evaluación del desempeño, la evaluación es un proceso independiente y distinto de la disciplina, por lo que el resultado de una evaluación no debe tener aparejada una sanción como la destitución, ya que esto debe responder a causales, actores y procesos específicos.

⁶⁰ Un mando superior administrativo aclaró que, en los hechos, la información que el pleno revisa es la relativa a la capacitación y/o productividad del juzgador, los currículums aportados por los jueces, los resultados estadísticos obtenidos durante su gestión, las visitas realizadas y si han sido sujetos a algún procedimiento de responsabilidad administrativa.

su primer periodo, es decir, el Consejo de la Judicatura o el Ejecutivo, con base en el dictamen de evaluación emitido por la Comisión de Evaluación (compuesta por el presidente del Poder Judicial, dos magistrados y dos consejeros), y en una serie de criterios enumerados en la Ley Orgánica. En Yucatán, la ratificación es a solicitud de los interesados, la cual se acompaña de una evaluación de desempeño de su actuación profesional y ética elaborada por el Pleno del Tribunal, sin que se precise los criterios de la misma.

Si bien ya señalamos que la intervención del Congreso en la designación de los magistrados no abona a la independencia judicial y a la selección de perfiles idóneos, esta participación en el proceso de ratificación o reelección es todavía más problemática, pues genera un fuerte incentivo para que esos magistrados busquen no desagradar a los legisladores, lo cual podría influenciar sus resoluciones. El caso más grave es el de Yucatán, ya que no se definen claramente los elementos, criterios o métricas que tomará en cuenta la evaluación de desempeño realizada por el Pleno del Tribunal. Por otra parte, tanto en Yucatán como en Guanajuato, el Congreso no se encuentra obligado por la norma a resolver en congruencia con la evaluación que le fuera proporcionada ni a justificar su decisión.

Las deficiencias de las normas en los procesos de ratificación se reflejan en la práctica, ya que algunos funcionarios de los poderes judiciales de Querétaro, Guanajuato y Yucatán han identificado que, en ocasiones, las ratificaciones no son decisiones netamente objetivas y que pueden ser vulnerables a presiones políticas o internas.

En Querétaro, varios funcionarios mencionaron el caso de un juez que no fue ratificado, supuestamente por tener conflictos con el entonces presidente del Poder Judicial, y que presentó un amparo que todavía no se resuelve.

En Guanajuato, un mando superior administrativo refirió que, aunque el Congreso tenga todos los elementos de la evaluación y el magistrado tenga los mejores resultados, eso no asegura que la ratificación sea aprobada por el ente político. Así, varios funcionarios mencionan que ha habido casos de magistrados que no han sido reelectos pese a su buen desempeño. Otro mando superior administrativo señala que el proceso de reelección no es ideal, pues puede depender de la voluntad del Poder Ejecutivo de enviar o no la propuesta del candidato.

A su vez, en Yucatán, un mando superior administrativo comentó que por lo general los magistrados son ratificados y que no interviene el Poder Ejecutivo, a menos que tenga una afiliación política distinta, lo que implica que el factor político puede llegar a impactar en este tipo de procesos. Por ejemplo, un par de funcionarios de mando superior jurisdiccional y administrativo refieren que en algunas ocasiones se ha negado, o intentado negar, la ratificación a algunos magistrados por cuestiones políticas, ya sea por diferencias o porque no hay una fuerza partidaria mayoritaria en el Congreso y no reúnen los votos necesarios. Esto sorprende, pues si bien el Congreso es un órgano político, para el proceso de ratificación recibe del Tribunal Superior un dictamen de evaluación del magistrado, lo cual debería ser el principal sustento de la decisión.

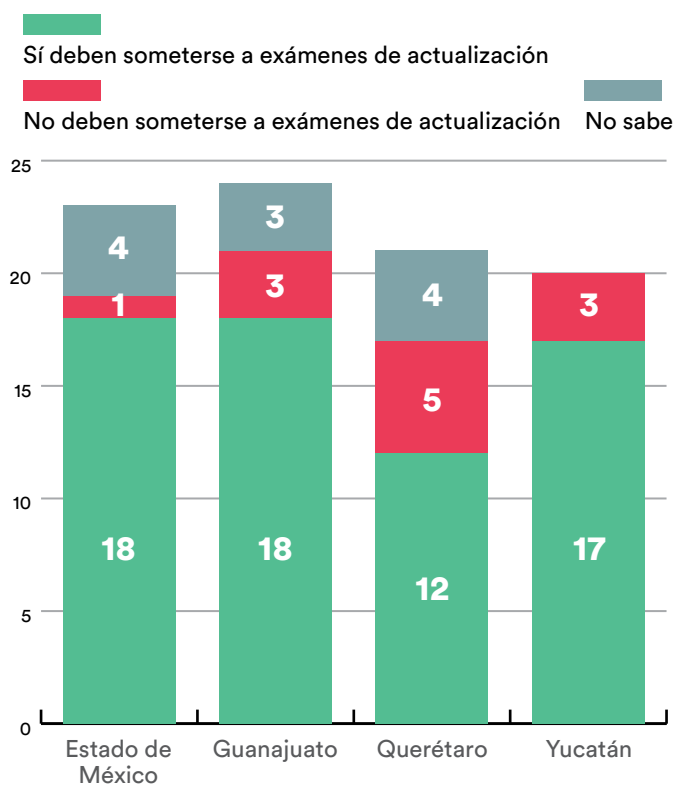
En el Poder Judicial del Estado de México, hasta julio de 2019, los jueces de primera instancia tenían que someterse a un proceso de ratificación cada seis años, en lugar de una sola vez como es el caso, ahora, y el Consejo de la Judicatura debía tomar la decisión de ratificación con base en el desempeño, el resultado de las visitas, los cursos seguidos, la ausencia de sanciones y la aplicación de exámenes de actualización. Aunque muchos funcionarios explicaron que los exámenes de actualización eran muy difíciles y que se dieron casos de jueces no ratificados por no aprobarlos, ninguno dio a entender que las decisiones relativas a la ratificación pudieran ser discrecionales. De hecho, en ese Poder Judicial, una mayoría de los entrevistados se declaró a favor de la aplicación de exámenes de actualización tanto para jueces como magistrados y casi todos consideraron que la ratificación no pone en riesgo la independencia judicial.

Es importante apuntar que la existencia de exámenes de actualización puede ser parte de la evaluación del desempeño que se realice de manera periódica, acompañado de retroalimentación y consecuencias constructivas y correctivas, pero es importante entender que para que se realicen exámenes o evaluaciones periódicas como las previstas todavía en la normatividad del Poder Judicial de Guanajuato, no es imprescindible que se den en el marco de la ratificación.

En los demás poderes judiciales, la mayoría de los entrevistados coincidió en que son deseables los exámenes de actualización para jueces y magistrados. Por otro lado, la mayoría de funcionarios considera que la ratificación no pone en riesgo la independencia.



Gráfica 8. Opinión de los funcionarios respecto a si los jueces deben someterse a exámenes de actualización

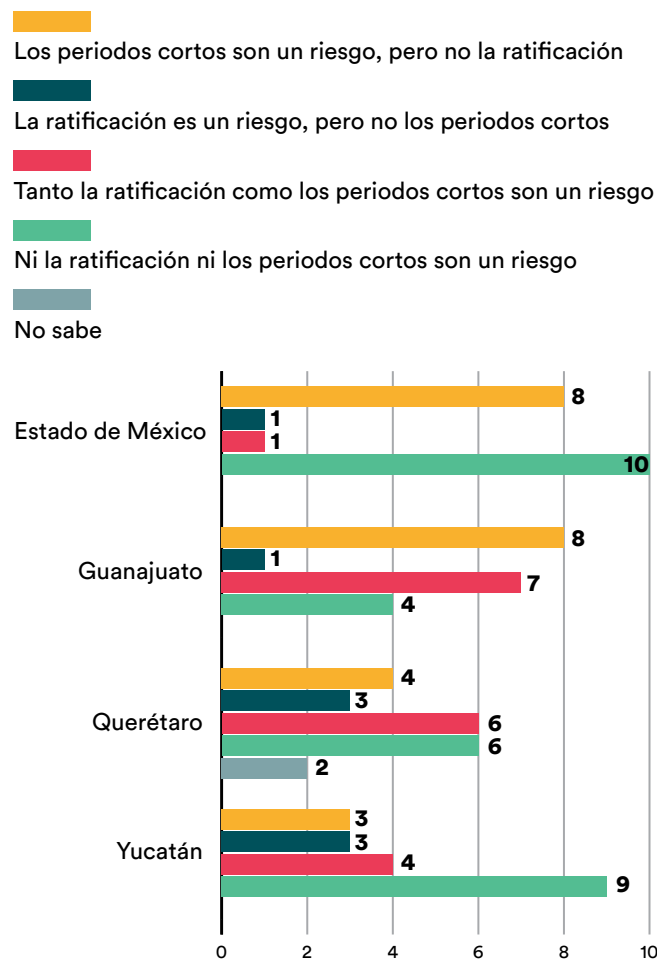


Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios judiciales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

El segundo elemento que da un mayor o menor grado de seguridad con respecto a la inamovilidad es la determinación de las circunstancias en las cuales los juzgadores pueden ser removidos. Una circunstancia puede ser el haber alcanzado el final del periodo establecido (cuando existe), haber llegado a cierta edad (lo que equivale a una jubilación forzosa) o encontrarse en condiciones de salud física o mental que impidan ejercer el cargo de manera adecuada. Otra razón establecida en la normatividad es la comisión de faltas administrativas o de delitos.

Por lo que refiere al retiro forzoso por incapacidad física o mental –la cual está contemplada para magistrados en el Estado de México y para jueces y magistrados en los otros tres poderes judiciales–, la regulación es poco clara en cuanto a las valoraciones médicas necesarias y el procedimiento que acredite la incapacidad, lo cual puede ser riesgoso.

Gráfica 9. Percepción de los funcionarios respecto a la ratificación y periodos cortos de duración en el cargo



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios judiciales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

Tratándose de la destitución como sanción, entre las causales figuran la comisión de conductas que constituyan faltas de responsabilidad administrativa (graves en el caso del Estado de México, Querétaro y Guanajuato y sin especificar en Yucatán), las que deriven de un catálogo de faltas específicas de los cargos (eso en el caso de Querétaro, tanto para magistrados como para jueces⁶¹), así como la comisión de ciertos delitos (en el Estado de México y Guanajuato, así como en Yucatán para los magistrados).

Cuando la conducta es un delito, en ocasiones se requiere primero de la declaración de procedencia para poder desarrollar el procedimiento penal en contra del juzgador.

⁶¹ En el caso de los jueces de Querétaro, también es una causal de remoción cometer tres faltas al desempeño en tres años consecutivos.

Cabe señalar que la Constitución federal determina que en el caso de magistrados y consejeros locales el proceso podrá ser realizado por la Cámara de Diputados (federal), pero los efectos no serán la separación, sino dar aviso a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda. En el caso del Estado de México (aunque refiere a los servidores públicos que gocen de fuero constitucional y no específicamente a cargos judiciales), Guanajuato (magistrados y consejeros), Querétaro (sin especificar a qué servidores aplica) y Yucatán (magistrados y consejeros) la declaración de procedencia es necesaria para proceder penalmente. La razón de ser de esta disposición es evitar que se pueda acusar a un juzgador de manera indebida para presionarlo.

Cabe señalar que, a nivel federal, según lo refiere la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente hasta 2020, el Consejo de la judicatura tiene la facultad para suspender a magistrados de circuito y jueces de distrito cuando lo solicite la autoridad judicial. Esto representa una garantía ya que se estipula que esta suspensión es un requisito previo indispensable para que se pueda realizar la aprehensión y enjuiciamiento⁶².

A nivel local no existe necesariamente ese tipo de garantía. En el caso del Estado de México, su Ley Orgánica (2020, artículo 63) determina que el Consejo de la Judicatura puede suspender o destituir a jueces, secretarios, ejecutores y otros servidores judiciales cuando incurran en la comisión de delito y además este mismo órgano deberá denunciarlo a la instancia penal. En el caso de Querétaro y Yucatán, ni la Constitución ni la Ley Orgánica prevén suspensión en esos términos, pero sí la obligación de dar parte a la autoridad penal al detectar la comisión de delitos. En Guanajuato, la Ley Orgánica (2020, artículo 28) dispone que se puede suspender de su cargo a los jueces (sin que especifique si este es un requisito para juzgarlos), ya sea de oficio o a petición de la autoridad judicial.

Algunos poderes judiciales prevén causales adicionales. Así, para los jueces de Yucatán es una causal el “recibir dinero u obsequios por las diligencias realizadas dentro o fuera de los tribunales, en días y horas hábiles o inhábiles”. En el Estado de México también es causal de remoción de los jueces el realizar “actos de indisciplina, mala conducta”. Esta última es muy ambigua y puede ser utilizada de manera discrecional.

Cabe señalar que, si bien cada congreso local adecuó su legislación en materia de responsabilidad administrativa a la norma general, ninguno ajustó la ley orgánica de su Poder Judicial. Ahora bien, el Poder Judicial del Estado de México reformó su Reglamento Interior para dar claridad sobre las autoridades responsables en cada etapa del procedimiento de responsabilidades administrativas (investigación, sustanciación y resolución) y en el caso de Guanajuato, la Ley Orgánica no requería reforma, pues ya definía las etapas y el proceso⁶³. En cambio, en Querétaro y Yucatán, no existe claridad sobre el procedimiento, ni sobre las autoridades encargadas de cada etapa, ni tampoco sobre la sanción que corresponde a cada tipo de falta, de tal manera que no es posible saber con certeza qué conductas son sancionables con la destitución del cargo y bajo qué criterios.

Finalmente, en ninguno de los cuatro poderes judiciales la normatividad detalla con claridad el catálogo de delitos que pueden traer aparejada la remoción, o si ésta puede ser aplicable por cualquier delito y, salvo en Guanajuato y Yucatán, tampoco precisa en qué parte del proceso penal se separaría al funcionario del cargo, ya sea temporal o definitivamente. Ello va en detrimento de la certeza jurídica que se brinda a los funcionarios y ciudadanos.

B. Recomendaciones

B.1 Recomendación 16: Se debe privilegiar la inamovilidad de los juzgadores

Consideramos importante que la normatividad prevea la inamovilidad de los juzgadores, por ser un elemento que abona a la independencia judicial. En efecto, esta garantía de estabilidad en el cargo busca que los jueces y magistrados no tengan la tentación de ceder a la presión de personas, grupos o poderes que pueden tener una influencia en su permanencia en el puesto e intenten obtener justicia a modo.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en los casos López Lone y otros Vs. Honduras (2015), Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador (2013) y Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador (2013), ha definido lo que implica la garantía de inamovilidad:

⁶² Vale la pena mencionar que la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación mantiene esta garantía, aunque también prevé la posibilidad de que la Fiscalía solicite la suspensión o que el mismo Consejo la determine en el ejercicio de sus facultades de disciplina y vigilancia, cuando detecte que un juez o magistrado pudiera estar involucrado en la comisión de un delito.

⁶³ Para mayor detalle al respecto de los procedimientos sancionatorios administrativos en los cuatro poderes judiciales se recomienda consultar el apartado A.1.1.5. Régimen de responsabilidad de faltas administrativas, en México Evalúa (2021).



i) el respeto de las garantías judiciales implica respetar la independencia judicial; ii) las dimensiones de la independencia judicial se traducen en el derecho subjetivo del juez a que su separación del cargo obedezca exclusivamente a las causales permitidas, ya sea por medio de un proceso que cumpla con las garantías judiciales o porque se ha cumplido el término o período de su mandato, y iii) cuando se afecta en forma arbitraria la permanencia de los jueces y las juezas en su cargo, se vulnera el derecho a la independencia judicial.

Si los juzgadores saben que su permanencia en el cargo está asegurada y que incumplir con su labor, la integridad y las conductas aceptadas como servidor judicial es el único motivo por el cual pueden ser removidos, permite que se concentren exclusivamente en su labor, y no en generar lazos políticos o con otros actores de los cuales pudiera depender su estabilidad en el empleo.

Ahora bien, la inamovilidad de los juzgadores no significa inmunidad frente a las responsabilidades por sus conductas, sino claridad en los motivos y objetividad en los procesos que pueden llevar a una remoción. Por supuesto, debe existir la posibilidad de que los funcionarios sean denunciados, investigados y en su caso sancionados con la remoción, pero siempre siguiendo los procesos previamente establecidos en la norma y respetando los derechos procesales. Para ello, es importante que los poderes judiciales promuevan (legislativamente) que sus leyes orgánicas tengan el nivel de claridad y detalle justo y que sean armonizarlas con la Ley General de Responsabilidades. Al eliminar las posibilidades de remociones arbitrarias e injustificadas, se blinda a los funcionarios de esas posibles "sanciones encubiertas" (Organización de Naciones Unidas, 2020) que amenazan su independencia para dirimir las controversias bajo su estudio.

Al respecto, la Corte Interamericana (2015) señaló en el caso *López Lone y otros Vs. Honduras* que la destitución de los jueces debería ser derivada sólo de la comisión de conductas graves, sentencia en la que también retoma la postura del Comité de Derechos Humanos (2007) que coincide en que los juzgadores pueden ser destituidos únicamente por aquellas razones graves que se materialicen tanto en su conducta como en la incompetencia para el desempeño del puesto, lo cual debe ser determinado por procesos previstos en la norma, objetivos y que aseguren imparcialidad en la resolución. Por supuesto también deben poder ser removidos en caso de delito. En cambio, se deben evitar los supuestos ambiguos, como el de "actos de indisciplina, mala conducta" aplicable a los jueces del Estado de México, pues representan un riesgo para su independencia interna.

Por otra parte, si bien la inamovilidad no debe entenderse como la permanencia vitalicia de los juzgadores, sí se recomienda que el tiempo que dure un cargo sea suficiente para asegurarles la estabilidad en una opción laboral de largo plazo. Sólo así se garantiza que pueden emitir sus resoluciones con base en los criterios legales y razonamientos que mejor consideren y se evita que su permanencia sea tomada como moneda de cambio ante factores políticos, sociales o de cualquier otra índole, que influya para que existan sentencias a modo.

Dicho esto, los casos en que existan periodos indefinidos para los juzgadores y además se les garantice la inamovilidad tienen la ventaja de eliminar la preocupación natural que puede tener una persona con respecto a su situación laboral futura, evitando así la generación de incentivos, por ejemplo, para que los juzgadores dicten resoluciones como "favor" a cambio de una posible oportunidad laboral cuando salga del Poder Judicial.

Esta presión puede existir especialmente en una persona cuyo cargo es por un periodo de tiempo corto, sin un haber de retiro y con la prohibición para ejercer la abogacía durante un lapso de tiempo después de retirarse del Poder Judicial. En ese supuesto, los juzgadores saben que están ejerciendo el cargo de manera temporal, pero eventualmente se quedarán sin empleo y sin posibilidad de aplicar para algunas vacantes en la administración pública, o incluso como postulantes en un despacho jurídico pues ello representaría un conflicto de intereses.

Es por ello que, sin llegar necesariamente a cargos vitalicios (que pueden tener el riesgo de generar incentivos de falta de compromiso y de actualización por parte de los juzgadores y de falta de pluralidad en el Poder Judicial), se recomienda que los cargos no tengan periodos muy cortos.

No queremos dejar de mencionar que en otros países, como Argentina por ejemplo, la inamovilidad puede tener otra connotación, pues puede estar vinculada con una adscripción en particular. Es decir, en ese país, cuando un juzgador gana un concurso, obtiene el cargo descrito en la convocatoria del concurso y la inamovilidad significa que no puede ser adscrito a otro juzgado o tribunal. Aunque este modelo no corresponde a la regla en México, podría ser una estrategia para evitar el uso de las adscripciones como premios y castigos, como veremos más adelante. Sin embargo, también existe la idea que la permanencia en una misma adscripción puede generar efectos perversos como conflictos de intereses o redes de corrupción por las relaciones personales que el juzgador podría llegar a tejer con algunas personas de

la comunidad. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, este argumento es el que justifica la disposición establecida en el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México (2018), según la cual el Consejo procurará cambiar de adscripción a los magistrados cada cinco años y a los jueces cada tres años.

Finalmente, otro tema que es importante resaltar es que la inamovilidad es una garantía perfectamente compatible con la evaluación del desempeño de los juzgadores, en la medida en que ésta se entienda como un ejercicio constructivo y correctivo. De esta manera, es más probable que los jueces y magistrados estén motivados a tomar cursos de actualización y especialización, a cumplir las métricas de su juzgado, velar por la calidad de la impartición de justicia de calidad, e incluso motivar a los miembros de sus equipos a realizar un buen trabajo, si saben que estos elementos son los que importan en la evaluación de su labor.

B.2 Recomendación 17: La ratificación no debe ser la regla general y, de realizarse, debe implementarse bajo criterios transparentes y objetivos

La necesidad de evaluar a los juzgadores y verificar que cumplan con los estándares para ejercer sus puestos y que su desempeño en el cargo ha sido el adecuado ya que se encuentra dentro de los márgenes establecidos por cada poder judicial es un argumento a favor de la implementación de ejercicios de ratificación. Pero, como lo acabamos de ver, este tipo de mecanismos también puede condicionar o impedir la inamovilidad y representar una amenaza a la estabilidad e independencia judicial.

Al respecto, en 2011, la entonces Relatora especial de la Organización de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, en el informe que siguió su visita a México, refirió que las ratificaciones y mandatos cortos son un riesgo:

26. Preocupa a la Relatora Especial que el requisito de confirmación o ratificación del nombramiento después de un período inicial, pueda afectar la independencia de las magistradas, magistrados, juezas y jueces, ya que pueden ser objeto de presiones indebidas en el ejercicio de sus funciones y no gozar de la necesaria imparcialidad frente a la necesidad de obtener la confirmación. **Cuestión distinta sería establecer un periodo de prueba o de práctica obligatoria al final del cual se confirmaría el nombramiento. De lo contrario, mandatos de corta duración pueden debilitar el sistema judicial.**

27. La Relatora Especial recomienda que se garantice la inamovilidad de las magistradas y magistrados, juezas y jueces, una vez que hayan entrado a la carrera judicial previo concurso de oposición. **En caso de que se utilice un período de prueba, éste debe ser de duración breve y no prorrogable: una vez terminado ese período sería aconsejable conceder un nombramiento permanente** para toda la carrera; sin perjuicio de los cursos o exámenes de actualización que se deberían seguir o aprobar.

El actual relator especial de la ONU, Diego Sayán, coincide con lo anterior cuando explica que la determinación de no renovar un nombramiento temporal a los magistrados puede considerarse como una sanción encubierta (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2020), que finalmente ejerce presión y amenaza la independencia de los juzgadores.

Eso es posible, sobre todo cuando las reglas para la ratificación no son claras u objetivas, como lo identificamos en los casos de Guanajuato, Querétaro o Yucatán.

En consecuencia, la Suprema Corte (2000) ha tenido que interpretar el artículo 116 de la Constitución Federal para determinar en jurisprudencia que la inamovilidad supone que los magistrados locales deben durar en el cargo el tiempo que prevén las normas y que “se alcanza cuando [...] los Magistrados, según también lo establece el texto constitucional, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las [normas aplicables]”. Añade que la seguridad en el puesto se obtiene desde el momento en que el magistrado inicia su ejercicio en el cargo, aunque la inamovilidad se obtenga posteriormente, cuando el magistrado fuera reelecto, “si se aceptara el criterio de que esa seguridad sólo la obtiene el Magistrado cuando adquiere la inamovilidad, se propiciaría [...] que nunca se reeligiera a nadie, con lo que ninguno sería inamovible”.

Ello no debe entenderse como la obligación de reelegir o ratificar a los funcionarios en aras de la inamovilidad, pero sí debe considerar que contar con la ratificación o reelección requiere criterios y procesos objetivos y la prohibición de remociones arbitrarias a partir del momento en que comienzan a desempeñar el cargo, aunque aún no tengan la definitividad.

Aunado a ello, se debe considerar que los procesos de evaluación al desempeño se deben realizar de manera institucional y periódica a todos los funcionarios de carrera judicial, independientemente de que exista o no la



ratificación. Es decir, la ratificación o confirmación para el cargo definitivo no es un proceso indispensable sin el cual no exista posibilidad de evaluar a los funcionarios.

Por ello, sería más respetuoso de la independencia judicial, objetivo y productivo que los juzgadores sean objeto de una evaluación permanente realizada bajo criterios e instrumentos debidamente diseñados, planeados y organizados y cuyos resultados se traduzcan en identificación de áreas de mejora, retroalimentación, apoyos a los funcionarios (como la capacitación) y eventualmente consecuencias correctivas, pero no en sanción. Más bien, si durante la evaluación se identificara una conducta que podría ser indebida, se debería informar al área responsable de iniciar un proceso sancionatorio, como ya se mencionó en el apartado anterior. Dentro de estas evaluaciones, sería deseable considerar no solamente los resultados de las visitas, sino exámenes de actualización.

Así, dado que la ratificación no es un mecanismo indispensable para que se evalúe a los funcionarios y puede ser una amenaza a la independencia judicial –como proceso que puede llevar a una sanción encubierta–, es recomendable que los funcionarios no sean sometidos a ella.

Ahora bien, si aún así algún Poder Judicial considera indispensable la realización de procesos de ratificación, es fundamental garantizar que estos ejercicios se realicen de manera objetiva, transparente, con base en reglas claras, y a partir de criterios propios de la labor jurisdiccional –evaluaciones del desempeño, cumplimiento de metas, capacitación, evaluaciones conductuales, la inexistencia de faltas y/o exámenes de actualización– para reducir al máximo la posibilidad de decisiones que den cabida a intereses ajenos a la carrera judicial e independencia de los funcionarios.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, en jurisprudencias de su Pleno (P./J. 98/2007, 2008; P./J. 24/2006, 2006), los elementos que deben considerarse para la realización de procesos de ratificación y la emisión de los dictámenes correspondientes.

Primero, la SCJN establece un criterio de legalidad, al señalar que es necesario que exista una norma que otorgue a una autoridad la facultad para que realice los

procesos de ratificación y que dicha autoridad apege su actuación a ese fundamento jurídico.

Por otra parte, determina que es necesario que la valoración se realice con base en criterios objetivos, en una evaluación minuciosa del funcionario, cuyo resultado esté sustentado en antecedentes y pruebas.

Finalmente, la SCJN considera que la autoridad evaluadora debe justificar y explicar de manera objetiva los motivos y razonamientos conforme a los cuales llegó a la determinación de ratificación o no ratificación. También establece que la motivación debe realizarse de manera individualizada y personalizada –en el caso de que haya decidido sobre múltiples procesos de ratificación– y la explicación debe estar disponible tanto para el funcionario sujeto a ratificación como para la sociedad, lo cual permite que exista transparencia en los resultados y posibilidad de escrutinio público de la decisión o rendición de cuentas. Además, debe existir la posibilidad de revisar que la evaluación se haya realizado correctamente con base en las pruebas y documentos empleados para la evaluación.

Adicionalmente, consideramos que de ninguna manera debe intervenir un poder político (sea el Poder Ejecutivo o el Legislativo) en la ratificación de los juzgadores, debido al conflicto de intereses que implicaría para estos funcionarios el conocer –aunque se tendrían que excusar– asuntos donde la resolución verse sobre las actuaciones de aquellos poderes que los eligieron o que involucren intereses de sus integrantes. Si estos actores juegan un papel en su ratificación, esta intervención puede condicionar sus resoluciones.

Por otra parte, tomando en cuenta lo referido por la Relatoría Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2011), sería deseable que la ratificación sea por única ocasión y que ésta se realice al poco tiempo de que el funcionario sea designado en el cargo, a manera de periodo de prueba, para que éste pueda obtener el nombramiento definitivo lo antes posible.

Al contrario, si la ratificación es recurrente, es preferible que los periodos para realizarla sean más prolongados, para que los funcionarios no tengan la presión constante de atender la carga laboral y prepararse para afrontar una evaluación de tal importancia.

CAPÍTULO 6

Adscripción, que no sirva como medida de presión



Diagnóstico

La adscripción consiste en la asignación de la competencia territorial, la especialidad y el órgano en el que los operadores ejercerán sus funciones (Fundación para el Debido Proceso y Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, 2020).

De acuerdo con Caballero, López y Oñate (2006), en México es posible distinguir dos grandes modelos en materia de determinación de las adscripciones. Por un lado, está aquel en el que el nombramiento conlleva una adscripción determinada y, por otro, aquel en el que el nombramiento corresponde a una categoría en general, pero la adscripción es resultado de una decisión distinta. Según señalan los autores, el sistema más empleado en el país es el que separa en dos momentos la designación y la adscripción.

Un elemento muy importante en los cuatro poderes judiciales de estudio es que, salvo en el Estado de México, las adscripciones no se encuentran establecidas desde las convocatorias. Es decir, en Guanajuato, Querétaro y Yucatán, el nombramiento está separado de la adscripción y las personas que concursan para un puesto no tienen certeza del órgano jurisdiccional en el que se desempeñarán en caso de ganar una plaza. Ahora bien, en el Estado de México, incluso si el concurso permite ganar una plaza específica, pueden ocurrir cambios de adscripción y, de hecho, en el caso de jueces y magistrados, deben ser regulares, de acuerdo con el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México (2018).



En las cuatro entidades de estudio es el Consejo de la Judicatura quien define la adscripción y la readscripción para todo el personal de primera instancia –aunque en el caso de Guanajuato, el Pleno del Tribunal puede solicitar al Consejo el cambio de adscripción de los jueces–. En el Estado de México y Guanajuato, el Consejo también determina la adscripción y readscripción del personal de segunda instancia mientras que en Yucatán y Querétaro, es el Pleno del Tribunal Superior quien hace la definición.

El que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia pueda intervenir en los cambios de adscripción de los funcionarios de primera y segunda instancia implica la posibilidad de una presión implícita de los magistrados hacia los funcionarios de menor jerarquía, quienes, para obtener o no perder la adscripción que desean, pueden sentirse forzados a desempeñar sus labores guiados por objetivos ajenos a los de la institución. En cambio, el que un órgano administrativo como el Consejo de la Judicatura esté a cargo de los cambios de adscripción previene dicha presión y, por lo tanto, salvaguarda la independencia interna⁶⁴.

En cuanto a las razones que determinan las adscripciones y readscripciones, la legislación de los poderes judiciales carece de criterios objetivos que permitan conocer bajo qué parámetros se pueden realizar. El principal referente en las cuatro entidades es el de las “necesidades del servicio”, un criterio laxo que no brinda certeza jurídica a los funcionarios. La normatividad también menciona aspectos vinculados con el domicilio de los funcionarios (Estado de México), la evaluación de desempeño (Guanajuato y Querétaro) y la disciplina (Yucatán).

Ahora bien, de acuerdo con los funcionarios, la falta de parámetros claros ha dado pauta a decisiones discrecionales. En los cuatro poderes judiciales algunos operadores refirieron que desconocen cuáles son los motivos por los que se decide el cambio de adscripción. En el Estado de México, un mando superior jurisdiccional dijo que las determinaciones del Consejo no están fundadas ni motivadas. En Guanajuato, algunos funcionarios mencionaron que los cambios se deciden de acuerdo a cada caso concreto y que no existen criterios generales, mientras que un mando medio jurisdiccional consideró que se llegan a determinar con base en favoritismos.

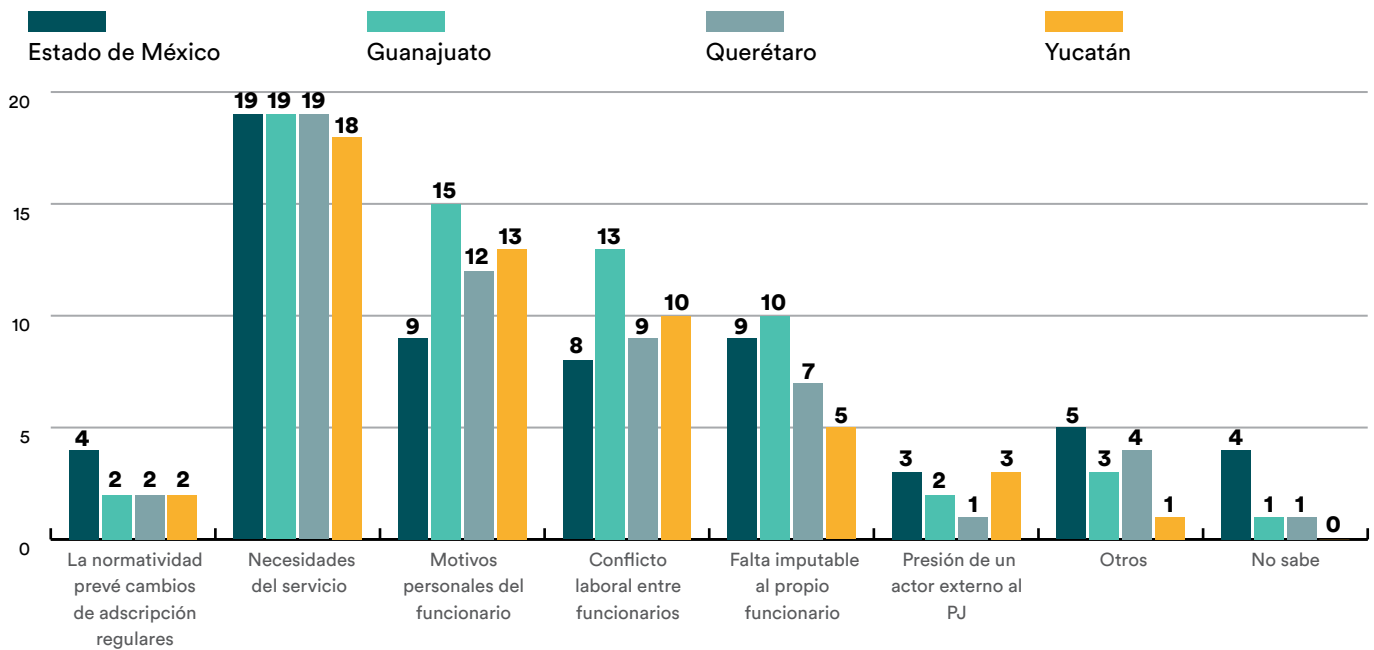
Tabla 4. Factores que determinan los cambios de adscripción de acuerdo con la normatividad

Estado	Factores
Estado de México	Las necesidades del servicio (art. 63, frac. IV Ley Orgánica) y, hasta el nivel de secretario: el domicilio del servidor público (art. 11, frac. V, Reglamento).
Guanajuato	Cambios de adscripción en el caso de magistrados: cuando exista causa justificada (art. 14, Ley Orgánica). En el caso de jueces y personal de los juzgados la adscripción y los cambios de adscripción se dan conforme a las necesidades del servicio , atendiendo a los siguientes factores: tiempo en el cargo, funcionamiento del juzgado, oportunidad de desarrollo profesional, estructura organizacional y demás aspectos de naturaleza análoga que el Consejo determine en acuerdo general (art. 142, Ley Orgánica).
Querétaro	La adscripción y los cambios de adscripción de los jueces y del personal de los juzgados se determinan de acuerdo con las necesidades del servicio (art. 114, fracs. V y VI, Ley Orgánica) y, en el caso de los jueces, además con el resultado de su evaluación de desempeño y su especialización (art. 114, frac. VIII, Ley Orgánica y art. 62, frac. V, Reglamento).
Yucatán	El Pleno realiza los cambios necesarios entre los integrantes de las Salas con motivo de la elección del presidente (art. 30, frac. IV, Ley Orgánica). En el caso de los funcionarios judiciales: por necesidades del servicio (art. 174, párr. 2, Reglamento). La Comisión de Desarrollo Humano propone al Pleno del Consejo la adscripción de plazas cuando se requieran por necesidades de la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales (art. 60, frac. IX, Reglamento). La Comisión de Disciplina proporciona información al Pleno del Consejo para que se considere en materia de adscripción (art. 63, frac. IV, Reglamento).

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la siguiente normatividad: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato (2020), Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2020), Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2018), Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán (2019), Reglamento del Consejo de la Judicatura del Estado de Querétaro (2016), Reglamento Interior del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato (2017), Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México (2020), Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán (2018).

⁶⁴ Lo que ocurre con las resoluciones en materia de adscripción es similar a lo que pasa con las decisiones relacionadas con el ingreso y la promoción. Dado que tienen un impacto muy importante para los funcionarios, cuando son otorgadas por las categorías jurisdiccionales más altas y a partir de criterios discrecionales, los operadores de menor jerarquía pueden sentirse forzados a actuar guiados por objetivos ajenos a su función, con la intención de obtener una resolución favorable para ellos. El que sea un órgano administrativo como el Consejo de la Judicatura quien determine las adscripciones y readscripciones, restringe la posibilidad de que, por ejemplo, los jueces sean trasladados con el objetivo de que determinados asuntos se resuelvan a partir de criterios a modo, definidos por los propios magistrados.

Gráfica 10. Percepción de los funcionarios sobre los criterios que se utilizan en materia de adscripción, por entidad



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán. Los entrevistados podían elegir varias opciones de manera simultánea al dar su respuesta, por ello esta gráfica contabiliza el número de veces que fue elegido cada criterio. Hubo un total de 259 elecciones, distribuidas en las cuatro opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos.

Cuando se interrogó a los funcionarios con respecto a su percepción sobre los criterios utilizados en materia de adscripción, en los cuatro poderes judiciales, mencionaron prioritariamente el de las necesidades del servicio y de los motivos personales del funcionario, como puede ser su domicilio). Sin embargo, también refirieron como causales de readscripción los conflictos laborales, las faltas imputables al funcionario y el riesgo a la seguridad de los funcionarios (en particular en Guanajuato y el Estado de México). Un aspecto a resaltar es que, en las cuatro entidades, algunos entrevistados reconocieron la influencia de actores externos (particularmente abogados) en los cambios de adscripción, lo que implica una afectación a la independencia judicial.

Por otra parte, respecto a la manera en la que se dan a conocer las readscripciones, en ningún poder judicial se hizo referencia a la entrega de un documento donde se fundamentara y motivara la determinación.

En cuanto a la regularidad con la que se presentan las readscripciones, en el Estado de México y Yucatán, el 65% y el 75% de los operadores, respectivamente, mencionó que son comunes o muy comunes. En Guanajuato

y Querétaro, la mitad consideró que son poco comunes y la otra mitad que van de comunes a muy comunes⁶⁵.

Es importante mencionar que el otorgamiento de suplencias también puede acompañarse de un cambio de adscripción temporal. En los casos de suplencias, el superior jerárquico influye en su otorgamiento a partir de la emisión de recomendaciones. La determinación de las adscripciones comparte la característica de la discrecionalidad con la que también son otorgadas las suplencias, pero debido a que la suplencia implica, en general, un ascenso para los funcionarios, las repercusiones profesionales y, en particular, familiares del cambio de adscripción se asumen con menor resistencia.

Dado el grado de discrecionalidad que existe en los cambios de adscripción, puede resultar importante que exista un recurso en contra de estas determinaciones. Al respecto, de los cuatro poderes judiciales en estudio, el único donde no se prevé algún recurso formal en contra de la determinación sobre la adscripción es el Estado de México. En los demás poderes judiciales, el recurso se presenta y se resuelve ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

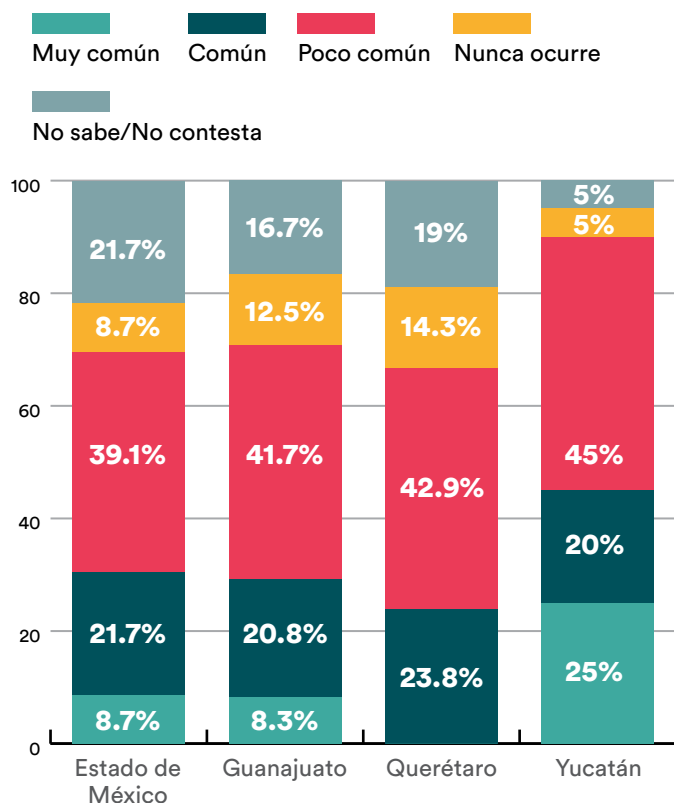
⁶⁵ En Guanajuato, un 48% mencionó que las adscripciones son poco comunes y un 44% que son comunes a muy comunes. En el caso de Querétaro, el 48% mencionó que son poco comunes frente a un 47% que consideró que son comunes a muy comunes.



De acuerdo con los funcionarios, es poco frecuente que las personas se inconformen formalmente contra los cambios de adscripción. Según los testimonios, la práctica común es que los operadores acudan ante el Consejo para expresar inconformidades con la esperanza de que éste cambie su determinación, lo cual no necesariamente sucede. Llama la atención el caso de Yucatán donde, a diferencia de los demás poderes judiciales, el 25% de los entrevistados refirió que la presentación de los recursos formales es muy frecuente frente a menos del 10% de las demás entidades.

Finalmente, se observa una diferencia en la percepción sobre la frecuencia de interposición de inconformidades entre los funcionarios que laboran en la periferia y los que trabajan en la capital: 34% de los primeros respondió que la interposición es de común a muy común, mientras que sólo 24% de los segundos respondió de esa manera.

Gráfica 11. Porcentaje de funcionarios según su percepción respecto a la frecuencia con la que se presentan recursos formales en contra de la adscripción, por entidad



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

Ahora bien, en los cuatro poderes judiciales de estudio se identificó que, tanto en la normatividad como en la práctica, la adscripción y, en particular, la readscripción pueden ser ocupadas para premiar un buen desempeño o para sancionar una conducta inapropiada.

Esto es así primero porque, de acuerdo con los funcionarios entrevistados, algunas plazas son más cotizadas (regularmente las de la capital) que otras (las de la periferia o aquellas en las que los asuntos son más complejos, por ejemplo), lo que hace que algunas jurisdicciones sean percibidas como premios y otras como "zonas de castigo". Por otra parte, cuando no es solicitado por el mismo funcionario ni está vinculado con una promoción, un cambio de adscripción puede cambiar la rutina y complicar la vida al interesado o interesada, por lo que, generalmente, puede ser percibido como un castigo.

Dicho esto en tres de nuestros cuatro casos de estudio, la propia normatividad establece criterios que incentivan el uso de las adscripciones como premios o castigos. En Guanajuato, se prevé tomar en consideración factores como el tiempo en el cargo y la oportunidad de desarrollo personal para determinar los cambios de adscripción. Por su parte, en Yucatán la normatividad dispone que, para decidir, se tomarán en cuenta los reportes de la Comisión de Disciplina del Consejo.

A su vez, el Reglamento de Carrera Judicial del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2018) establece que se tomarán en consideración los resultados de las evaluaciones de desempeño y la especialización de los funcionarios. Esto queda sujeto a dos interpretaciones. Por un lado, se puede entender que para asignar a un funcionario a determinado centro de trabajo, se requiere tener conocimiento sobre sus habilidades y su especialización para saber si éstas corresponden con las necesidades específicas del cargo vacante. Pero por otro lado, también se puede deducir que, más allá de las necesidades de la función judicial, se otorgará la adscripción de su preferencia en prioridad a los funcionarios que hayan obtenido mejores resultados en sus evaluaciones y/o que tengan un mayor grado de especialización. Esta ambigüedad puede generar confusión y si bien el primer supuesto nos parece adecuado, el segundo se asemejaría a una lógica de premio, que, como veremos a continuación, no es deseable.

Esto contrasta con el Estado de México, donde la normatividad establece que jueces y magistrados alternen su adscripción en las diversas regiones del estado cada tres y cada cinco años, respectivamente. A decir de los funcionarios, esta medida tiene un doble objetivo. Por una parte, responde a una necesidad de equidad ante la geografía muy especial del estado. Así, la rotación au-

tomática de los juzgadores busca evitar sentimientos de favoritismo hacia algunos en particular. Por otra parte, permite prevenir la corrupción o falta de objetividad que puede surgir cuando un juzgador tiene tiempo en una adscripción y ha desarrollado vínculos con los litigantes. En principio, el que exista una temporalidad específica establecida en la normatividad disminuye el nivel de arbitrariedad con el que se determinan las readscripciones y brinda mayor certeza a los funcionarios.

En la práctica, el uso de la adscripción como premio puede identificarse a través de diferentes situaciones, como las que fueron observadas en Yucatán y Querétaro, donde los operadores refirieron que los juzgadores con menor trayectoria son enviados a zonas alejadas de la capital y, conforme van adquiriendo mayor experiencia, se les adscribe a juzgados más cercanos al centro.

En cambio, el uso más evidente de las readscripciones como castigo se da predominantemente en supuestos en los que se han identificado casos de hostigamiento sexual y/o laboral, corrupción y quejas por mal desempeño. En ocasiones, se intenta “resolver” estos supuestos, que deberían generar un proceso de investigación de responsabilidades, a través de los cambios de adscripción, lo que consiste finalmente en desplazar el problema en lugar de resolverlo y puede producir un efecto adverso en la eficiencia judicial⁶⁶.

Así, en Querétaro, un funcionario de rango superior administrativo comentó que con el objetivo de mejorar el ambiente laboral y porque habían recibido críticas de los litigantes decidieron cambiar a dos jueces de la capital a dos juzgados de la periferia.

En un caso como que tenía conflicto con el personal, un clima laboral muy malo y, en el otro, tenía problemas de trámite en los asuntos y problema con los abogados litigantes. Entonces, el Consejo determinó, por necesidad del servicio, hacer las modificaciones.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro.

Tal gestión del personal jurisdiccional podría tender como resultado un servicio de “primera” en la capital y otro de “segunda” en las zonas más alejadas, afectando el derecho de acceso a la justicia de quienes reciben una atención pauperizada.

La aplicación del traslado como una medida de sanción es utilizada en otros países como Chile, donde la Corte Suprema ha rebajado sanciones a jueces, incluso en casos de corrupción, ordenando su traslado a otra jurisdicción. Esta medida ha sido reprochada, en especial en casos donde la conducta que se imputa es grave. El lado bueno en Chile es que su Constitución establece expresamente que el Pleno de la Corte Suprema tiene la obligación de fundamentar sus decisiones en materia de traslados. Colombia es otro país latinoamericano en el que el papel del Consejo Superior de la Judicatura en materia de traslados también puede cuestionarse, pues las determinaciones en materia de vigilancia tienen efectos restrictivos en las solicitudes de traslados de los funcionarios (Binder y González, 2018), lo que hace que entre en la dinámica de premios y castigos.

Respecto al uso de las readscripciones como castigo, el Relator Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados, ha referido que cuando los traslados o cambios de adscripción se dan en un marco de discrecionalidad y arbitrariedad pueden caer en la categoría de “sanciones encubiertas”⁶⁷, es decir, aquellos actos que no están reconocidos en la normatividad como sanciones, pero que operan como tales. La indebida imposición de las adscripciones o readscripciones, de acuerdo con el Relator, implica una afectación a las condiciones de servicio y a las garantías judiciales de los funcionarios (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2020).

El uso de la readscripción como premio o como castigo pone en riesgo la independencia judicial, ya que puede ser utilizada como una forma de intercambiar favores o como una medida de presión hacia los funcionarios para que modifiquen el sentido de sus resoluciones.

⁶⁶ Es importante señalar que este caso es distinto a otros previamente señalados (México Evalúa, 2021), donde el cambio de adscripción no es una sanción sino una medida cautelar que se toma en contra del presunto responsable de un acto de abuso para evitar el riesgo de que intente entorpecer la investigación o presione a la víctima o posibles testigos. Sin embargo, una vez realizado el cambio de adscripción del presunto responsable, a menudo las mismas víctimas no quieren seguir con la denuncia porque consideran que su problema se resolvió.

⁶⁷ De acuerdo con el Relator, para que una medida pueda ser considerada como sanción encubierta debe contener un elemento subjetivo y uno objetivo. El elemento subjetivo está relacionado con la finalidad de la medida que en modo alguno se relaciona con faltas cometidas en el ejercicio de sus funciones, sino que su objetivo es “intimidar, hostigar o interferir de algún modo en la actividad profesional de los magistrados” (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2020, párr. 56). El elemento objetivo se refiere a que las medidas tienen un efecto negativo en la vida profesional, en el caso de la adscripción el efecto se da específicamente en el ámbito de las condiciones de trabajo (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2020, párr. 57).



B. Recomendaciones

B.1 Recomendación 18: Las readscripciones no deben ser utilizadas como premios y castigos

Las condiciones que rigen las adscripciones y los cambios de adscripción constituyen garantías de independencia de los funcionarios jurisdiccionales. En casos como los cuatro poderes de estudio, donde la obtención del cargo por los funcionarios judiciales no va asociada a una adscripción determinada o, cuando lo hace, esta adscripción no necesariamente es definitiva, tanto las adscripciones como las readscripciones deben ser determinadas, en primer lugar, con base en el principio de eficiencia judicial, es decir, en todo momento se debe atender a las necesidades que el órgano jurisdiccional tenga para garantizar una justicia de calidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013). El criterio de eficiencia judicial debe definirse desde una perspectiva estratégica, identificando los perfiles más idóneos en cada caso para garantizarla.

Como ya se refirió anteriormente, estas “necesidades del servicio” son el argumento más recurrido para justificar las adscripciones y readscripciones, pero es un término muy vago, por lo que a veces es utilizado para justificar decisiones discrecionales. De acuerdo con la tesis jurisprudencial 2a./J. 64/2019 (10a.) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se entiende por “necesidades del servicio” a:

[...] la actualización de supuestos jurídicos o de hecho que obligan al órgano del Estado a tomar determinadas acciones para iniciar, preservar, mantener o restaurar la prestación del servicio público de administración de justicia, las cuales pueden ser de índole personal o material como la designación, adscripción, readscripción, suspensión o destitución de Jueces, Magistrados y demás personal, o la creación, instalación, traslado, ampliación o supresión de órganos jurisdiccionales y, en general, todas aquellas medidas que permitan la realización del servicio público. Por tanto, la eficiente prestación del servicio público de administración de justicia es el elemento teleológico que rige la actuación de los órganos de gobierno a los que aquélla se ha encomendado, es decir, es el fin o razón última del Poder Judicial de la Federación, de

ahí que la readscripción de Jueces y Magistrados por necesidades del servicio, es una de las formas en que puede preservarse dicho servicio público.

En segundo lugar, la autoridad debe tomar en consideración, con base en el principio de equidad e igualdad de condiciones, los motivos personales de los funcionarios⁶⁸, en particular tratándose de servidores públicos que, además de su trabajo, realizan tareas de cuidado de menores de edad o personas con necesidades especiales⁶⁹. Finalmente, otro criterio que puede motivar una readscripción son los riesgos a la seguridad personal de los operadores.

Sin embargo, es muy importante que las adscripciones o readscripciones no sean utilizadas como premios y castigos. Es decir, no deben equipararse a una sanción ni deben ser otorgadas con base en criterios meritocráticos, sino de eficiencia y de carácter humanitario.

Por otro lado, el artículo 16 del Estatuto del Juez Iberoamericano (2001) refiere que la garantía de inamovilidad interna se extiende a las readscripciones y que, por lo tanto, deben ser determinaciones excepcionales. El Estatuto añade que el fundamento de las readscripciones puede derivar de modificaciones en la organización judicial o del fortalecimiento temporal de otro órgano jurisdiccional. En casos como éste, en el que prevalece el interés general sobre el particular, se debe garantizar el respeto al debido proceso.

El hecho de que el objetivo de las adscripciones sea la eficiencia en el servicio elimina la posibilidad de que las determinaciones sean utilizadas como un mecanismo para premiar o castigar. Esto reduce el riesgo de que las decisiones sean arbitrarias o constituyan actos de corrupción (cuando son entregadas a amigos o como una forma de pago de “algún favor”) y salvaguarda el principio de independencia, eficiencia judicial y las garantías de los propios operadores.

B.2 Recomendación 19: Las adscripciones y readscripciones deben realizarse mediante criterios y procesos transparentes y objetivos y ser recurribles

B.2.1 Las adscripciones y readscripciones deben responder a criterios y procesos objetivos establecidos en la normatividad

⁶⁸ En este sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) ha mencionado que se debe dar oportunidad a los funcionarios de expresar sus opiniones, aspiraciones y situación familiar, así como la especialización y fortalezas adquiridas en el transcurso de su carrera.

⁶⁹ Así ocurre a nivel federal, con la recientemente aprobada Ley de Carrera Judicial (2021), que especifica que “atendiendo a las necesidades en el servicio, el Pleno del Consejo determinará la posibilidad de considerar de forma preferente para la asignación de adscripciones a personas con discapacidad, a jefas y jefes de familia que, en adición a la función jurisdiccional, realicen en el ámbito familiar labores de cuidado a hijos o hijas, menores de edad o personas que requieran cuidados especiales”.

El otorgamiento de las adscripciones y readscripciones debe fundamentarse en criterios públicos y objetivos, no discrecionales, que impliquen una amenaza a la independencia de los operadores (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2012, párr. 42; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, párr. 127).

En este sentido, y en aras de brindar certeza jurídica a los operadores, los criterios y los procedimientos a partir de los cuales se establecen las adscripciones y los cambios de adscripción deben establecerse claramente en la normatividad. De lo contrario, se deja la puerta abierta a la imposición de criterios discrecionales y arbitrarios que pueden afectar garantías como la de estabilidad en el cargo y la independencia judicial.

En especial, como ya lo mencionamos, dentro de los criterios que deben quedar establecidos en la normatividad, primero deberá estar el de las “necesidades del servicio”, pero es fundamental detallar qué situaciones particulares entrarán en esta categoría que pueden justificar un cambio de adscripción. Dentro de éstas, pueden caber, por ejemplo, las jubilaciones, los fallecimientos y, por supuesto, la apertura de nuevas plazas.

Asimismo, es preferible que las adscripciones y readscripciones sean determinados por un órgano administrativo (Consejo de la Judicatura) y no por uno jurisdiccional (Pleno de los Tribunales Superiores) con el objetivo de disminuir el riesgo de que los cambios de adscripción sean utilizados para influenciar a un juzgador en la resolución de un asunto en particular o para sustituir un juzgador por otro que se sabe resolverá en cierto sentido.

B.2.2 Las decisiones sobre los cambios de adscripción deben estar fundadas y motivadas

Es importante que tanto los consejos de la judicatura (y, en su caso, los plenos de los tribunales superiores de justicia) funden y motiven de manera escrita sus determinaciones en materia de adscripción y readscripción. Los documentos a partir de los cuales se notifique la determinación deben hacer referencia expresa a la norma en la que la autoridad basa su decisión y en los hechos a partir de los cuales consideran que la medida es aplicable al caso. Lo anterior en aras de salvaguardar el principio de legalidad.

En cuanto a la motivación, no es suficiente que se mencione el criterio de “necesidades del servicio” como justificación para las determinaciones de las adscripciones y readscripciones. Como ya se mencionó, en la práctica el término “necesidades del servicio” ha dado pauta a arbitrariedades debido a su ambigüedad y laxitud.

La autoridad puede motivar su decisión a partir de los datos proporcionados por los órganos de evaluación y estadística, en el sentido de identificar las necesidades y también los perfiles que, con base en sus evaluaciones, resultan más idóneos para darles respuesta. Por ejemplo, un juzgador cuyo nivel de análisis y argumentación es destacado puede ser enviado a una jurisdicción donde los asuntos suelen ser particularmente complejos. Por otra parte, un juzgador con alto grado de efectividad puede ser enviado a un lugar con rezago con el objetivo de contribuir al desahogo de los asuntos. De manera similar, un funcionario que hable alguna lengua originaria puede resultar estratégico en una jurisdicción con población mayoritariamente indígena.

Lo importante es que la motivación de la autoridad no derive de un criterio punitivo o que tenga el objetivo de premiar algún funcionario. En este sentido, es pertinente enfatizar que la información aportada a partir de los procesos de evaluación resulta útil en la determinación de las adscripciones y readscripciones cuando lo que se considera son las capacidades y los perfiles de los funcionarios aunadas a las necesidades del órgano jurisdiccional.

La obligación de fundar y motivar las adscripciones ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la tesis jurisprudencial 2a./J. 126/2018 (10a.) en la cual se prevé que en los casos en los que no existan interesados en ocupar alguna plaza, el Consejo de la Judicatura “debe expresar cuál es la necesidad del servicio que se pretende cubrir, así como las razones, motivos o circunstancias por las que considera que el Juez o Magistrado elegido para ocupar la plaza reúne el perfil o resulta ser el funcionario idóneo para ello.”

B.2.3 Las decisiones respecto a los cambios de adscripción deben ser recurribles

Tanto la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2012, párr. 42) como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013, párr. 127) refieren que los funcionarios deben tener la posibilidad de impugnar las decisiones relativas a los cambios de adscripción, e incluso de acudir ante los tribunales para defender sus derechos.

El procedimiento para recurrir las determinaciones sobre adscripciones debe estar claramente especificado en la normatividad y, evidentemente, en la interposición de los recursos debe velarse por el respeto al debido proceso.



Con relación a la instancia que debe conocer sobre el recurso, cuando la decisión en materia de adscripción y readscripciones es tomada por una comisión del Consejo, la autoridad para recurrir esta determinación puede ser el Pleno del mismo. Cuando esta decisión es tomada por el Pleno del Consejo, resulta aceptable que sea el Pleno del Tribunal quien haga la revisión. Allí, sin embargo, el riesgo es que preocupaciones en torno a las resoluciones del mismo juzgador puedan intervenir en la decisión del Tribunal Superior de Justicia, como se considera que puede pasar cuando el mismo Tribunal tiene a su cargo las determinaciones relativas a las adscripciones y readscripciones. Por otra parte, dado que el Presidente del Consejo también preside el Tribunal, y cuenta en general con bastante liderazgo con respecto a sus pares, es probable que este recurso no prospere. Ahora, cuando la determinación depende del mismo Pleno del Tribunal, el recurso no puede quedar en sus manos, pues de otra manera se convertiría en juez y parte. Es importante mencionar que, además de estas posibilidades de recurso, los funcionarios tienen el derecho de recurrir al amparo.



CAPÍTULO 7

Carrera judicial con perspectiva de género

A.

Diagnóstico

No puede ignorarse que las mujeres viven una situación de desigualdad y discriminación histórica, cuyas prácticas también se reproducen –aunque sea por omisión– dentro de las instituciones, tales como los poderes judiciales, ya que estas no escapan del contexto social en el que viven sus funcionarios. Por ello, los poderes judiciales deben ser capaces de identificar y dejar de reproducir (por acción u omisión) la violencia y discriminación que permea la vida de las mujeres en el contexto social.

El hecho de no visibilizar o tolerar prácticas discriminatorias, así como la ausencia de medidas afirmativas en favor de las mujeres dentro de los poderes judiciales, implica la generación de obstáculos que impiden el ejercicio pleno y en igualdad de condiciones de los derechos con los que los funcionarios y las funcionarias judiciales cuentan. Además, se corre el riesgo de reproducir sesgos de violencia o desigualdad de género en la impartición de justicia y por consiguiente en la dinámica social.

Es importante que las mujeres ocupen espacios en los cargos públicos y enriquezcan con sus conocimientos, capacidades, experiencias y perspectivas la toma de decisiones en los mismos, de tal manera que deje de ser “normal” que este tipo de cargos sean exclusivos para hombres.

En este sentido, tanto las plazas de las que son sujetos como los cargos públicos en sí suponen “un espacio imparcial y transparente, [que se basa] en los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad para



la selección y promoción de su personal” (Carrancio, 2018).

De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal de 2020, en el Poder Judicial de Guanajuato 70.4% de la ocupación de los órganos jurisdiccionales está representado por mujeres, 69% en el caso de Querétaro, 66.4% en el Poder Judicial de Yucatán y 61.2% en el del Estado de México.

Podríamos asumir que se ha alcanzado la paridad en las cifras globales, aunque al observar el detalle por puesto, la realidad es distinta.

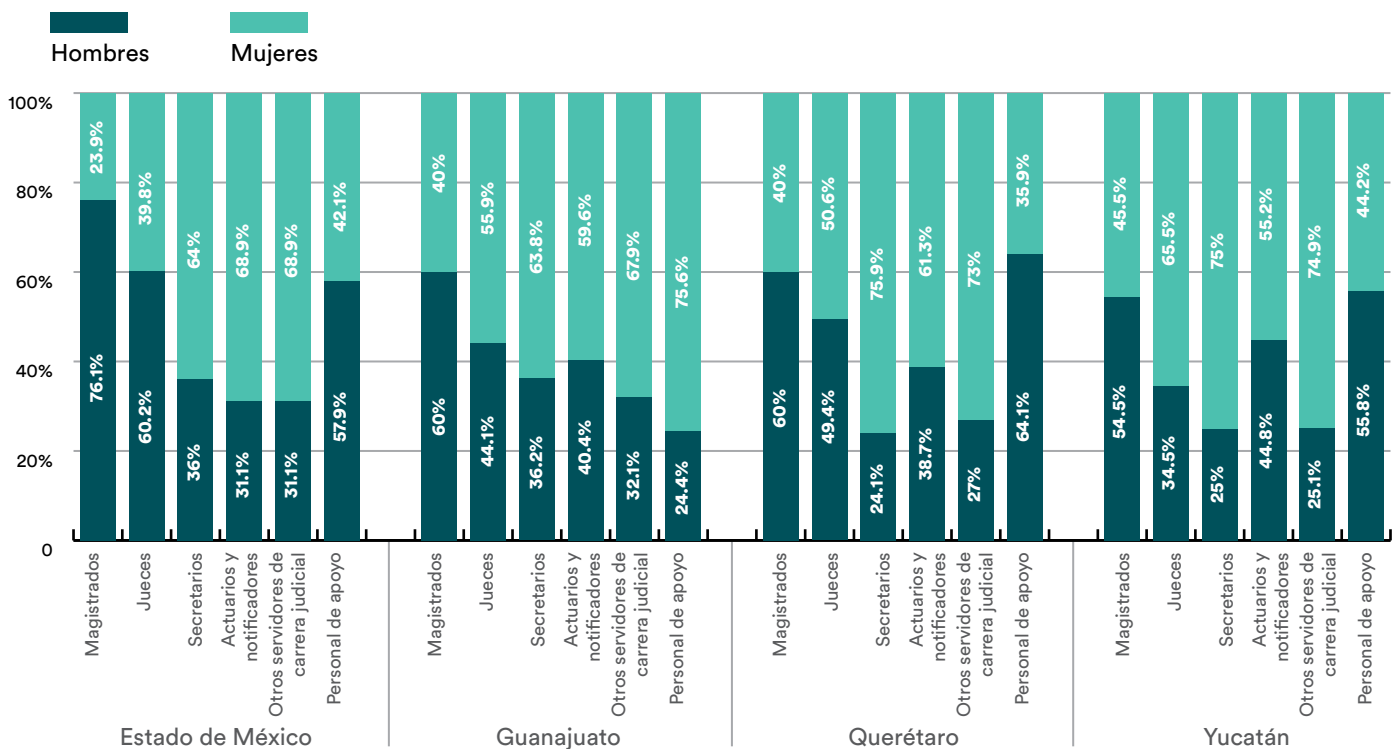
Cuando nos acercamos a la distribución por género de cada cargo jurisdiccional, se observa que en realidad la presencia de hombres sigue siendo mayoritaria en los cargos de mayor jerarquía. Así, en la gráfica anterior puede notarse que, en 2019, el último año para el que se cuentan con datos, la presencia de mujeres supera a la de hombres en todos los cargos salvo los de magistrado (en los cuatro poderes judiciales) y el de juez, éste último sólo en el caso del Estado de México, donde el

porcentaje de ocupación de las mujeres no llega al 40%, mientras que, en Querétaro, Guanajuato y Yucatán, es del 50.6%, 55.9% y 65.5% respectivamente.

Este fenómeno es conocido como *techo de cristal* y consiste en la existencia de barreras invisibles –porque están arraigadas y se perciben como algo normal– que impiden o limitan que las mujeres ocupen puestos de alta jerarquía tradicionalmente reservados a los hombres (Echebarria y Larrañaga, 2004), esto como “consecuencia de una cultura organizacional estereotipada o de la ausencia de políticas laborales para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, respectivamente” (Carrancio, 2018).

Un factor determinante para la presencia femenina en los puestos jurisdiccionales, incluidos los de la más alta jerarquía, responde al desarrollo de la carrera judicial, principalmente a los procesos de selección y promoción, que es necesario que cuenten con dos características para garantizar el acceso y desarrollo de las mujeres: una relacionada con el rigor de los procesos y otra relacionada con su sensibilidad y reacción para la disminución de las brechas de desigualdad de las mujeres.

Gráfica 12. Porcentaje de ocupación de hombres y mujeres en los órganos jurisdiccionales de los poderes judiciales por nivel de puesto*



* Cabe señalar que la gráfica no presenta la totalidad de los funcionarios en los órganos jurisdiccionales, únicamente las seis categorías referidas, sin que ello implique que no hay otro tipo de personal en esos órganos

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020, que presenta datos 2019.

En el primer punto, hay que tomar en cuenta que la existencia de mecanismos de selección y promoción opacos, con poca apertura a candidatos, sin evaluaciones o con evaluaciones deficientes y decisiones tomadas por jurados poco o nada independientes, pueden ser una ventana de oportunidad para tolerar o reproducir, prácticas discriminatorias y arbitrarias que impidan el acceso y ascenso efectivo de las mujeres en los poderes judiciales.

En los cuatro poderes judiciales sujetos a estudio existen procedimientos de selección para los cargos de carrera judicial, aunque no hay una homogeneidad en los mismos, como ya se advirtió en el apartado correspondiente a procesos de selección, por lo cual mientras algunos son más estrictos, transparentes y objetivos debido al tipo de convocatoria, evaluaciones, jurado y consecuencias, otros son mucho más relajados⁷⁰.

Al respecto, es notable que los espacios de nivel magistratura en los que se vuelve evidente el techo de cristal son los cargos en los cuales los procesos de selección de nuestros cuatro poderes judiciales dan cabida a la intervención política⁷¹.

Por otra parte, en lo que refiere a la situación histórica de la mujer y la necesidad de procesos sensibles que disminuyan las brechas de género, la Constitución de Querétaro dispone, por ejemplo, que debe haber un equilibrio entre el número de juezas y jueces, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de Yucatán prevé la alternancia de géneros para su presidencia. Por otra parte, a decir de un consejero del Poder Judicial de Yucatán, ahí se realizó un proceso de selección de juezas exclusivos para mujeres, aunque no pudimos constatarlo con alguna fuente institucional u oficial. Sin embargo, más allá de estas disposiciones legales y esa acción afirmativa reportada por el consejero, no se identificó la existencia sistemática e institucionalizada de medidas para la inclusión y ascenso de las mujeres en los cargos de los poderes judiciales. Pero lo más grave es que tal deficiencia está en cierto grado normalizada en la perspectiva de las y los funcionarios de los cuatro poderes judiciales, lo cual permea en las prácticas y procesos institucionales.

Muestra de ello es el Poder Judicial del Estado de México, donde las posiciones de jueces y magistrados se concursan y tienen limitada intervención política, pero la ocupación de mujeres en esos cargos no alcanza el

50% (es la menor de los cuatro poderes judiciales estudiados). Esto puede explicarse por la falta de medidas afirmativas (con perspectiva de género) en las condiciones laborales y en los procesos de selección.

Por otra parte, la normalización de la situación desfavorable de las mujeres también permea en la perspectiva de los propios funcionarios. Así, algunos llegan a cuestionar la necesidad de acciones favorables a la paridad de género, temiendo que debiliten o de alguna manera pongan en riesgo que sea el criterio del mérito el que determine la ocupación de los puestos y se asignen sólo por ser mujer –aunque, como ya lo advertimos, existen cargos para los que se permiten designaciones arbitrarias sin que ello levante alarmas–.

Yo estoy en contra de la paridad de género. Yo pienso que es más una moda que los políticos usan para que las mujeres voten por ellos porque piensan que con eso les van a hacer justicia, la revolución, como se dice. Yo pienso que lo justo es que haya las mismas condiciones tanto para hombres como para mujeres. Y si en una de esas, las mujeres ganan el 90% de las cosas, pero si las ganan los hombres, perfecto. Yo no veo por qué, a fuerza, poner 50 y 50. No estoy de acuerdo.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial del Estado de México

La paridad de género tiene que ser muy cuidadosamente atendida: se tiene que visualizar las aptitudes, capacidades, para ese puesto de empoderamiento, no nada más evaluar su condición de mujer, para poder demostrar que tenemos la capacidad, la aptitud y la actitud para poder atender cualquier puesto en el que podamos tomar decisiones importantes y relevantes.

Testimonio de una magistrada del Poder Judicial de Guanajuato

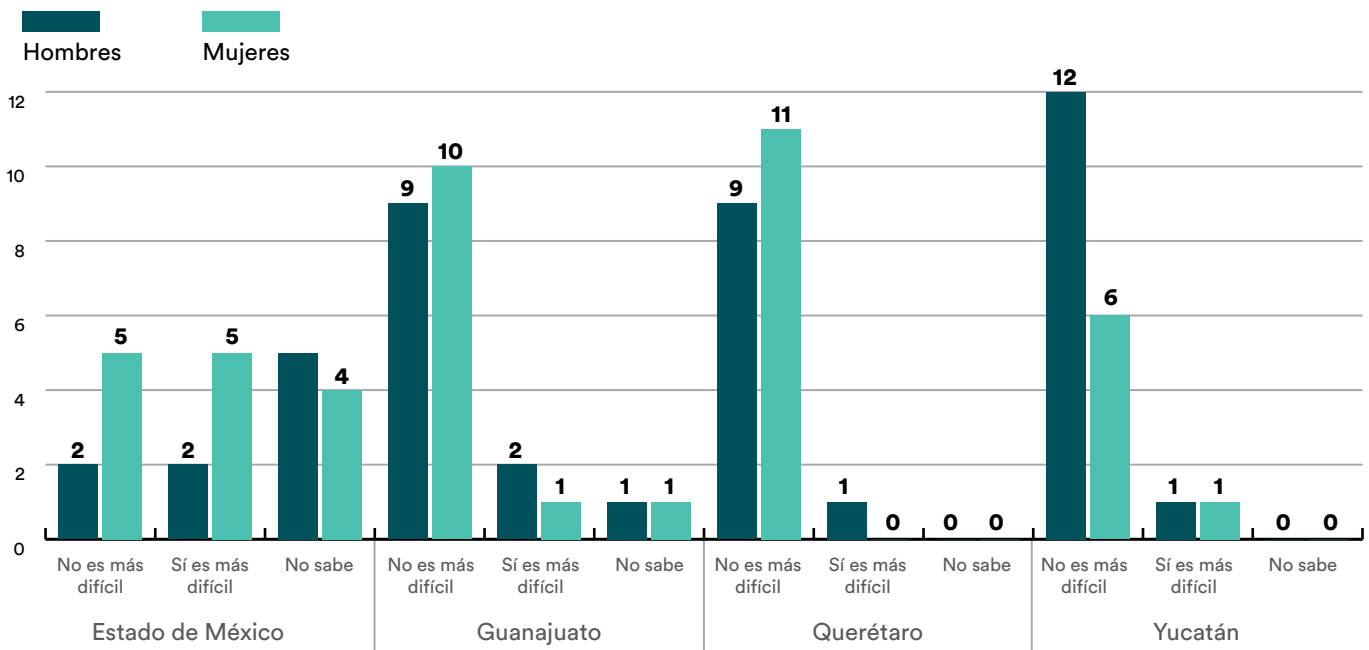
La realidad es que establecer la paridad de género como obligación sería apenas una primera medida (básica) para facilitar la inclusión laboral de las mujeres en todos los escalafones.

⁷⁰ Para mayor detalle consultar el apartado II. Ingreso y promoción y Anexo 2.

⁷¹ Para ratificar a un candidato único derivado de un concurso (Estado de México), a un candidato dentro de una terna (derivado de un concurso en Guanajuato en el caso de magistrado propuesto por el Poder Judicial y sin concurso en Yucatán) o hacer la designación libremente sin ningún tipo de evaluación o control (Querétaro y Guanajuato en el caso de magistrado propuesto por el Poder Ejecutivo).



Gráfica 13. Percepción de los funcionarios respecto a la dificultad que enfrentan las mujeres para llegar a puestos de alto nivel dentro del Poder Judicial



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

Al preguntar a los funcionarios si para las mujeres es más difícil llegar a puestos de alto nivel, la mayoría tanto de hombres como mujeres en los cuatro poderes judiciales considera que no es así, y al preguntarles si las mujeres enfrentan obstáculos para el ascenso, de nueva cuenta la percepción general es que no existen obstáculos institucionales, argumentando en las cuatro entidades que sus respectivos poderes judiciales no ejecutan prácticas discriminatorias ya que los requisitos, etapas y procesos son los mismos para todos los funcionarios.

Lo anterior refleja que la percepción mayoritaria es que las mujeres que logran obtener puestos en la carrera judicial lo hacen porque tienen mérito y se esforzaron, mientras que aquellas que no lo consiguen pueden ser consideradas como mujeres que no tienen méritos o ganas de obtener mejores puestos.

Las convocatorias no son sexistas, no son discriminatorias. Sólo tienes que cumplir los requisitos y los requisitos son neutrales. Te lo digo porque en una convocatoria [...] la empecé cuando me embaracé y me fue mal en el práctico porque no estudié, la verdad. Entonces no te pedían como requisito que no estuvieras embarazada o de que no tengas hijos o de que seas mujer. Los requisitos que

nos piden son neutrales, no creo que sea discriminatorio.

Testimonio de una funcionaria jurisdiccional de mando medio del Poder Judicial de Yucatán

No creo que actualmente existan obstáculos. En primer lugar, para acceder a cualquier puesto piden requisitos iguales para todos y obviamente al pedir a todos los mismos requisitos tenemos la misma oportunidad para ir escalando.

Testimonio de un mando operativo jurisdiccional del Poder Judicial del Estado de México

No obstante, algunos funcionarios hombres y mujeres de diferentes niveles jerárquicos en los cuatro poderes judiciales reconocen también que, aunque no existen obstáculos institucionales, las mujeres sí enfrentan obstáculos que ellos denominan personales, extrajudiciales o no previstos en la norma. Esto, haciendo referencia a que el hecho de ser madres o estar casadas, por ejemplo, puede representar una dificultad adicional. En ese sentido, perciben que el sacrificio que las mujeres deben hacer si quieren desarrollarse profesionalmente en sus poderes judiciales es su vida personal y/o familiar, lo que supone una decisión crucial en su historia de vida a la que los hombres no necesariamente se enfrentan.

Además, por experiencia, las mujeres que llegan a los cargos, curiosamente terminan divorciadas o con problemas familiares, entonces, al final, hay muchas compañeras que decían: "Prefiero mejor desarrollarme profesionalmente y me olvido de la familia" o viceversa, "Prefiero quedarme con mi familia y no intentar subir", pero eso es un tema muy personal.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de México

Un buen número de juezas son solteras o tienen una pareja. Nada más no tienen un rol de familias tradicionales y las que tienen hijos ves cómo están luchando por mantener el equilibrio. Y las que son solteras tienen la posibilidad de ir a todos los cursos, a todos los eventos. Su vida es ahora sí como los sacerdotes: se casaron con la ley.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial de Yucatán

En el último concurso la terna fue de mujeres, pero si ves los perfiles son mujeres solteras o con hijos grandes [...] quienes tenemos alguna aspiración de tener un cargo mejor, [tenemos] que manejar muchas prioridades [por la] dificultad natural de estar al frente de la crianza de los hijos pequeños [...] Eso te limita demasiado: tareas, clases, contacto directo con tus hijos, eso rompe con la actividad de un juez, porque la carga de trabajo es tan inmensa que te tienes que llevar trabajo a casa, eso te complica la posibilidad de pedir una oportunidad.

Testimonio de una funcionaria administrativa de mando superior del Poder Judicial de Querétaro

En ese sentido, se reconoce la desigualdad que generan los roles de género tradicionales y las prácticas de machismo en la dinámica social, frente a lo cual los cuatro poderes judiciales estudiados no han desarrollado una política integral al respecto.

Por ejemplo, en materia de capacitación, si bien ya hemos mencionado los esfuerzos de algunos poderes judiciales para ampliar los horarios (específicamente en el Estado de México y Yucatán), las sedes y las modalidades en línea de sus cursos (en el Estado de México, Guanajuato y Yucatán), con el fin de reducir las desigualdades de oportunidades entre funcionarios, en particular de la capital y de la periferia, no necesariamente ha habido un esfuerzo

para entender los obstáculos específicos que enfrentan las mujeres para poder seguir las capacitaciones.

Algunas características de las capacitaciones afectan a todos los funcionarios de los poderes judiciales en su conjunto, sin embargo pueden tener un impacto especialmente desfavorable para las mujeres, debido a que los roles de género tradicionales que las posicionan como cuidadoras y responsables de las tareas domésticas, incrementan el impacto negativo de las deficiencias en el acceso a la capacitación, es decir, la desigualdad social por razón del género permea en su ambiente laboral ocasionando en este otra brecha de desigualdad. Así, por ejemplo, si bien algunos poderes judiciales, como el de Yucatán y el del Estado de México han ampliado sus horarios para ofrecer cursos por la noche o el fin de semana (en el Estado de México), quizá son momentos en los que las funcionarias tienen dificultad para tomar clases por sus otras tareas familiares. Lo ideal sería pensar en un sistema que permitiera a las personas con responsabilidades de cuidado, capacitarse durante el horario laboral, sin que sus superiores puedan ejercer presión sobre ellas por tal motivo. Quizá las capacitaciones que se puedan tomar en línea en cualquier horario son las que más flexibilidad ofrecen y por lo tanto sería positivo que estas modalidades tuvieran una cobertura cada vez más amplia, pues incrementaría la accesibilidad en el momento que sea más oportuno para cada funcionario, sin la presión de descuidar el trabajo o a su familia.

Además, es particularmente preocupante que en contra de las mujeres pueden acumularse varias condiciones de vulnerabilidad. Así, por ejemplo, una planeación poco eficiente de los horarios, pocas sedes y capacitaciones presenciales pueden afectar a todos los funcionarios y todas las funcionarias, pero la desigualdad se incrementa si se trata de mujeres que además trabajan en la periferia y se suma una tercera condición de vulnerabilidad en el caso de que ocupen puestos con sueldos reducidos que posiblemente les impidan pagar los traslados o escuelas de estancia larga para sus hijos.

Es lo que ocurre con las compañeras, que muchas veces tienen responsabilidades en casa y a lo mejor no cuentan con el suficiente apoyo para ellas, poder dedicarle más tiempo a desarrollarse dentro del Poder Judicial [...] la doble jornada, es decir ser trabajadoras o ser empleadas y además amas de casa [...] es lo que hace más complicado que podamos actualizarnos, estar en los cursos. Implementar cursos en línea [...] les permitiría [a las mujeres] participar en la capacitación y la formación en los tiempos que se les permitiera su papel como madres de familia. Si tengo



un concurso y ponemos cursos en la tarde, tarde-noche [las mujeres] entran en conflicto consigo mismas, no les es tan fácil sobre todo cuando están en los juzgados foráneos.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Yucatán⁷²

Dada la importancia que tiene la capacitación permanente para los ascensos y la actualización de los funcionarios jurisdiccionales, no contar con medidas afirmativas para asegurar el acceso de las mujeres a la capacitación tiene repercusiones directas tanto en el desarrollo de su formación profesional como en el acceso y ascenso en las categorías de carrera judicial.

Por otra parte, la asignación y cambios de adscripción son un proceso que también debería incluir medidas afirmativas sensibles a las desigualdades particulares que enfrentan las mujeres. Sin embargo, en los cuatro poderes judiciales no se detectó que existan este tipo de medidas y de hecho, en ninguno de los casos se toman en cuenta factores personales tales como el rol de cuidadores⁷³ para determinar las adscripciones de los funcionarios.

Por otra parte, como ya señalamos, las decisiones referentes a las adscripciones suelen justificarse en las necesidades del servicio –un término muy ambiguo– que puede llevar a decisiones subjetivas.

Sin embargo, algunas funcionarias del Poder Judicial del Estado de México y Querétaro han reconocido que en ocasiones cuando una mujer comunica sus motivos familiares o personales, llegan a tener efectos para considerar la asignación de adscripciones más accesibles. Desafortunadamente, ésta no es una medida que se encuentre regulada ni institucionalizada en los poderes judiciales, por consiguiente, a pesar de ser una buena práctica puede llegar a ser arbitraria.

Además, por lo que señala un consejero del Estado de México, es más común que se tome en cuenta este tipo de consideraciones para los mandos jurisdiccionales superiores, generando así brechas de desigualdad entre las funcionarias por razón de jerarquía.

No es una política como tal, sin embargo, sí procuramos que por ejemplo las mujeres con

cargos altos como son juezas, como son magistradas, como son secretarias, no adscribirse tan lejos de sus casas. Si bien no tenemos una política generalizada eso sí lo hacemos porque pues pensamos en eso. Bueno, es que ya es mamá y tiene un bebé, su hijo la va a necesitar. No la mandes hasta Texcoco porque está todo el trayecto. Por ejemplo, aquí el Poder Judicial tiene autobuses que llevan a los servidores públicos a Tlalnepantla, Texcoco, sin ningún costo y son operativos. Pero aun así una mujer que tiene un hijito [...], el trasladarla hasta Texcoco es muy difícil. Entonces, ¿qué es lo que hacemos? Tratar de ubicarlas dentro de su casa. Entonces sí eres de Toluca, te quedas aquí en Toluca, Lerma o en Tenancingo. Luego nos llegan muchos requerimientos de que 'yo tengo mal a mi mamá o a mi papá y yo lo tengo que cuidar, no tengo otra cosa' y son mujeres, entonces nosotros sí hacemos eso.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de México

Otro tema que puede inhibir la participación de mujeres en procesos de selección para cargos más altos son las excesivas cargas de trabajo y horarios largos. Este problema es especialmente señalado en el Poder Judicial del Estado de México, que ha buscado maneras de mejorar los procesos de trabajo, pero no ha logrado reducir la carga.

Finalmente, es importante entender que basta con que un elemento de todos los que intervienen en la cadena de la carrera judicial sea desfavorable para las mujeres para desincentivar que busquen una promoción. Por ejemplo, suponiendo que existen opciones de capacitación en línea en horarios flexibles, además de concursos basados en el mérito, donde las mujeres perciben que solamente se tomará en cuenta sus habilidades, conocimientos y méritos y no serán discriminadas por ser mujer, si la política de adscripción no es sensible a su condición de mamá, por ejemplo, aunque todos los otros elementos pudieran favorecer su participación, es probable que ella no busque una promoción.

Por ejemplo, el Poder Judicial del Estado de México tiene varias políticas que pudieran ser favorables para las mujeres. Así, la carrera judicial incluye el cargo de magis-

⁷² Cabe señalar que esta entrevista se realizó en 2019, es decir, antes de la pandemia de covid-19 y antes de que el Poder Judicial de Yucatán implementara capacitaciones en línea.

⁷³ Sólo en el Poder Judicial del Estado de México se dispone que para la adscripción se tome en cuenta el domicilio del servidor público. En el Poder Judicial de Yucatán, un mando superior administrativo comentó que se procura que la adscripción asignada sea lo más cercana al domicilio del funcionario o funcionaria, y para propiciar la permanencia del personal en las sedes alejadas de la capital, en algunas ocasiones el Pleno del Consejo de la Judicatura ha autorizado que se otorguen estímulos que permitan a los funcionarios cubrir los gastos relacionados con vivienda, alimentación y transporte acorde a las necesidades del servicio.

trados y, por lo tanto, estos puestos se obtienen mediante concursos de oposición compuestos de varias etapas y con poca intervención política. También se cuenta con modalidades de capacitación en distintas sedes, en línea y en horarios nocturnos y fines de semana. No obstante, de los cuatro poderes judiciales estudiados, el mexicano es el que tiene la menor ocupación de mujeres en los cargos de magistradas y juezas, por lo que algunas medidas afirmativas con las que no cuentan y podría favorecer la inclusión de la mujeres en estos cargos, sería la realización de concursos exclusivos para mujeres, además de medidas tendientes a facilitar la asistencia a los cursos formativos, así como políticas de adscripción, de atención a las cargas de trabajo y a las condiciones laborales en general sensibles a la perspectiva de género.

Es por ello que, sin una política integral de género en los poderes judiciales que empiece con el reconocimiento de que los obstáculos “personales” de las mujeres las afectan en su ámbito laboral y deben ser tomados en cuenta por la institución, difícilmente se logrará una verdadera paridad de género, es decir, que llegue hasta los cargos más altos⁷⁴.

B. Recomendaciones

B.1 Recomendación 20: La perspectiva de género debe ser un elemento transversal de la carrera judicial e impactar en las condiciones laborales

La perspectiva de género debe ser un elemento transversal en el desarrollo de la carrera judicial.

Cabe señalar que la incorporación de las mujeres a los poderes judiciales y la ocupación paritaria de los puestos en todos los niveles jerárquicos no sólo es en beneficio de las mujeres a partir de la ruptura de los estereotipos y discriminación histórica que ha vivido el género femenino, también tiene beneficios en términos de la consolidación de la carrera judicial, la percepción de los poderes judiciales y la calidad de sus servicios.

Respecto al primer punto, Elvia Barrios, Presidenta de la Corte Suprema de Justicia del Perú, señala que para construir realmente un sistema basado en el mérito en los poderes judiciales, se requiere que todas las personas tengan las mismas oportunidades (2020) y en ese sentido, que las mujeres no encuentren obstáculos por

acción u omisión, de otra manera se generan sesgos que impiden la mayor competencia para los puestos, la pluralidad de perfiles y la congruencia con el rigor y mérito en el cual debe basarse la carrera judicial.

Por lo que refiere a la percepción de los poderes judiciales, el hecho de facilitar –no sólo permitir– la incorporación de recursos humanos que son parte de contextos de vulnerabilidad y discriminación, como es el caso de las mujeres, hace que para la percepción ciudadana sean poderes judiciales más humanos, accesibles, incluyentes y por consiguiente más cercanos a los justiciables, ya que “[e]l poder judicial no tendrá la confianza de la gente si lo consideran un baluarte del elitismo, la exclusividad y el privilegio arraigado, ajeno a los cambios en la sociedad y a las necesidades de los más vulnerables” (Ruiz, 2019).

La presidenta de la Asociación Internacional de Mujeres Juezas ha señalado que la incorporación de las mujeres en los poderes judiciales también aporta a la calidad de la justicia, considerando que a partir de su historia de vida pueden ofrecer una “perspectiva empática que abarca no solo las bases legales del accionar judicial, sino también el conocimiento de las consecuencias que tiene sobre las personas que afecta” (Ruiz, 2019).

Cabe aclarar que ello no significa que algunas mujeres no reproduzcan también prácticas discriminatorias y machistas (Santos, 2019), o que los hombres no tienen capacidad de empatía. Simplemente se hace evidente la importancia de la pluralidad de perspectivas e historias de vida en los tribunales, que deben ser espacios humanos y sensibles para resolver los problemas de quienes acuden a su sede. En ese sentido, Ruiz afirma que en la medida en que un tribunal tiene una composición más diversa, las prácticas y métodos estereotipados ya no son vistos como aceptables (2019) y por consiguiente cada vez habrá más apertura para conductas (al interior) y razonamientos (al juzgar) menos discriminatorios.

Es una estructura machista. Uno ve de manera exterior la composición de los tribunales, de los juzgados y va a haber una preponderancia de los hombres, los roles también [...] Supongo que también por las condiciones de designación o la dinámica de los concursos no se toman medidas afirmativas.

Es un problema que se reproduce tanto por los usuarios como por la dinámica del tribu-

⁷⁴ Aunque está fuera del periodo de tiempo que abarca este estudio, es importante señalar que en marzo de 2021 el Poder Judicial de Yucatán, a través de su Presidente, presentó una iniciativa de reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que prevé, entre otros aspectos, que los juzgadores incorporen la perspectiva de género, de forma transversal y equitativa en el desempeño de sus atribuciones y que el Pleno del Consejo la incorpore tanto en el desempeño de sus atribuciones, como en sus programas y acciones.



nal. Hay un trato mucho más sexualizado hacia las mujeres, en un sentido negativo de cómo es vista por su apariencia [...] si puede obtener un beneficio por vestirse de determinada manera. Desde luego que hay una dinámica de violencia [...] Sabiendo eso o se resigna o lo alienta.

Todos hacemos parte de eso, usuarios, operadores, titulares. No deja de ser vertical porque finalmente la mujer no es quien va a tomar la decisión sino quien va a ser discriminada [...] viene de una violencia más de estructura, sistémica.

Testimonio de un abogado del Estado de México

Por consiguiente, con el fin de disminuir la brecha de desigualdad de las mujeres en los poderes judiciales –además de los beneficios en términos de legitimidad del poder judicial y de la calidad de la justicia impartida–, consideramos crucial fortalecer la carrera judicial y para ello se debe garantizar que los procesos de selección se realicen con los más altos estándares de transparencia, rigurosidad y controles que impidan decisiones arbitrarias, como ya se señaló en el apartado sobre selección y promoción.

El hecho de que existan procesos poco rigurosos, o criterios subjetivos y hasta politizados genera un ambiente propicio que limita y dificulta el ingreso y ascenso de las mujeres en la carrera judicial, como se mencionó en párrafos previos.

Pues, como ha referido Santiago Basabé (2017), que exista un vínculo real entre los méritos (académicos, profesionales, capacidades) de las mujeres y su acceso a puestos públicos sólo se concreta si efectivamente, para la designación en esos puestos es determinante la valoración y reconocimiento al mérito. De lo contrario, es falso que a mayor preparación y capacidad de las mujeres puedan efectivamente tener oportunidades de integrarse y ascender en los poderes judiciales, lo cual revela la importancia de que existan procesos de selección y promoción que sean objetivos y rigurosos, a partir de los cuales las designaciones sean resultado del reconocimiento al mérito.

Por ello, también resultaría conveniente que las etapas y evaluaciones que son parte de los procesos de selección y ascenso en la carrera judicial sean revisadas por cada Poder Judicial para asegurar que no reproducen obstáculos, valoraciones discriminatorias o brechas de desigualdad de las mujeres. Cabe mencionar que nuestros cuatro poderes judiciales sujetos de estudio establecieron una unidad de género, por lo que sería positivo que, aprovechando ese esfuerzo, estas áreas realicen este trabajo de

análisis de los obstáculos que pueden existir a una mayor participación de las mujeres en los más altos cargos.

Además, a estos procesos deben incorporarse medidas afirmativas estratégicas para facilitar las oportunidades para las mujeres, por ejemplo, la realización de convocatorias exclusivas para mujeres o la planificación estratégica de las sedes de aplicación de las evaluaciones.

Ahora, si bien la paridad y perspectiva de género aplicada en los procesos de selección y promoción es importante para la inclusión de las mujeres en los poderes judiciales, como ya lo mencionamos, lo cierto es que las condiciones laborales de las funcionarias también son determinantes para que ellas busquen participar en estos procesos de selección. Por ello debe considerarse que para que exista mayor integración, ascenso, desarrollo y permanencia de las mujeres en las estructuras de los poderes judiciales, debe cuidarse que las condiciones laborales estén transversalizadas por una política basada en la perspectiva de género.

Las condiciones laborales impactan a todos los funcionarios, pero al ser las mujeres un grupo vulnerable que se enfrenta a situaciones de desigualdad, generadas por los estereotipos y roles de género tradicionales (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 1997, comentario 8 y párrafo 10), el impacto de las condiciones desfavorables en ellas es mayor.

Es por ello que, para lograr la igualdad sustantiva de las funcionarias jurisdiccionales, es necesario por una parte que las condiciones laborales no reproduzcan prácticas discriminatorias y por otra que tengan un enfoque de género, de tal manera que sean sensibles y respondan a la realidad de las mujeres y en ese sentido incorporen medidas afirmativas tendientes a desvanecer la brecha de desigualdad.

No basta con que los poderes judiciales eviten incluir requisitos o criterios discriminatorios en sus procesos de carrera judicial. Ignorar el impacto que pueden tener ciertas condiciones laborales o ciertos factores sobre la participación de las mujeres en los cargos más altos genera un ambiente tolerante a las brechas de desigualdad de género y propicio para que se repliquen la discriminación y estereotipos en contra de las mujeres.

Cabe señalar que, al respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1997, párrafos 10 y 15)

determina que en todo el mundo históricamente se ha relegado a las mujeres al confinamiento del hogar con base en factores religiosos, culturales, la maternidad, machismo y falta de acceso a servicios básicos, impidiendo su participación en la vida pública. Por ello, para lograr una igualdad real, la eliminación de barreras es necesaria pero insuficiente. En consecuencia, señala que los “Estados partes tienen la obligación de garantizar que las medidas especiales de carácter temporal se orienten claramente a apoyar el principio de igualdad”.

A su vez, a nivel nacional la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2017) estableció, por medio de jurisprudencia, la diferencia entre la igualdad formal o legal y la igualdad sustantiva que “radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas [...] en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole” y por consiguiente también determinó que la violación a la igualdad puede materializarse por omisión al no adoptar acciones pertinentes para reducir las brechas, e incluso estas omisiones podrán ser reclamadas en la vía jurisdiccional.

Así, para alcanzar la igualdad sustantiva, recomendamos la implementación de acciones afirmativas, enfocadas específicamente en incorporar la perspectiva de género en las condiciones laborales de las funcionarias, independientemente de los procesos de ingreso y promoción. A continuación, algunos ejemplos puntuales que consideramos positivos a fin de que los poderes judiciales los implementen.

La pandemia por COVID-19 ha favorecido que diversos centros de trabajo, entre ellos los poderes judiciales, implementen la modalidad de teletrabajo. Este nuevo contexto ha abierto la reflexión sobre las ventajas y desventajas del mecanismo.

Respecto a las ventajas, el teletrabajo puede ser una herramienta útil para las mujeres que tienen un rol de cuidadoras. La dinámica permite evitar tiempos de traslado y que, ante una excesiva carga de trabajo, las mujeres puedan desarrollarlo desde su casa sin enfrentarse a una situación estresante e incluso peligrosa.

En contraste, las desventajas que se han detectado están vinculadas con la reproducción de roles tradicionales de género que han producido el fenómeno de la “doble o triple jornada” a partir del cual las mujeres además

de su trabajo remunerado realizan tareas domésticas y de cuidado.

Estas dos realidades obligan a considerar el teletrabajo como una posibilidad, no solamente para las mujeres, sino también para los hombres con responsabilidades de cuidado. La idea es que las funcionarias y los funcionarios a quienes les resulte favorable puedan hacer uso de él, pero que no estén obligados a ello. Finalmente, debe evitarse segregar nuevamente a la mujer al espacio privado y reproducir con ello condiciones de desigualdad estructural.

Por lo que refiere a las capacitaciones, se recomienda que se realicen diagnósticos regulares a partir de los cuales cada Poder Judicial conozca los horarios y las modalidades en los que la mayoría de las funcionarias tienen posibilidad de asistir⁷⁵.

Un elemento esencial es la ampliación de la oferta en línea con horarios accesibles. Esta medida permite que las mujeres que no puedan asistir presencialmente a las capacitaciones puedan hacerlo de forma virtual y no queden excluidas de la posibilidad de profesionalizarse o de participar en un proceso de selección.

Finalmente, como una medida que permita a las mujeres conciliar su desarrollo profesional con su vida privada y familiar, consideramos importante que exista una política institucional de adscripciones basada en un enfoque de género, a partir de la cual el rol de cuidadores y otras situaciones de vulnerabilidad (por ejemplo: funcionarias que son madres, tienen sueldos reducidos y viven en lugares alejados) puedan ser criterios tomados en cuenta para la determinación y cambio a adscripciones más accesibles, de esta manera no se incrementarán las desventajas que eventualmente pueden ser un factor que orille a las funcionarias a abandonar el lugar que se han ganado en el Poder Judicial o a no buscar una promoción.

Asimismo, se deben buscar maneras de reducir la carga de trabajo en los poderes judiciales donde es sistemático que los funcionarios realicen horas extras, más allá de sus ocho horas diarias, no solamente para el bienestar de todos los funcionarios, sino porque es otro elemento que interviene en las decisiones de las mujeres de buscar o no ascender.

Las medidas anteriormente descritas deben formar parte de una política integral y, por lo tanto, encontrarse establecidas en los ordenamientos que rigen la administración de los recursos humanos al interior de los poderes judiciales.

⁷⁵ Aunado a ello reiteramos las recomendaciones específicas que se plantearon en los apartados correspondientes a capacitación y adscripción.



Bibliografía

- Acuerdo General del Pleno del Consejo del Poder Judicial, que establece los lineamientos generales para la celebración de concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la carrera judicial. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 2 de octubre de 2008. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/CERT%20ACDO%20CONCURSOS-09.pdf>
- Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma y adiciona el que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, en relación con la reincorporación, adscripción, readscripción y ratificación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito. Diario Oficial de la Federación. 17 de octubre de 2019. https://w3.cjf.gob.mx/sevie_page/normativa/versionesAcuerdos/2006-61-2-AC_V38.PDF
- Acuerdo General número OR12-031201-23, del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, que establece las bases para administración de la Carrera Judicial. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 12 de diciembre de 2003. https://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2003/2003-12-12.pdf
- Acuerdo número 79/LXII720. Se aprueba la convocatoria pública para la elección de cuatro magistrados integrantes del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco. Periódico Oficial del Estado de Jalisco. 21 de octubre de 2020. https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/10-21-20-bis_edicion_especial.pdf
- Amaro, B. (02 de diciembre de 2019). Foro Jurídico. *Innovación y humanismo, parte del desarrollo estratégico del Poder Judicial del Estado de México*. <https://forojuridico.mx/innovacion-y-humanismo-parte-del-desarrollo-estrategico-del-poder-judicial-del-estado-de-mexico/>
- Barrios, E. (10 de marzo del 2021). Conferencia Retos a la paridad de género en la justicia. [Video]. Youtube. <https://youtu.be/q0gSFXbrpeQ>
- Basabe-Serrano, S. (2017). Las desigualdades en la representación de mujeres en Cortes Supremas de América Latina. En Blanke, S. y Kurtenbach, S. (Coords.). *Violencia y desigualdad*. (pp. 202-232). <https://core.ac.uk/download/pdf/159774321.pdf>
- Binder, A. y González, L. (Dir.) (2018). *Gobierno Judicial. Independencia y fortalecimiento del Poder Judicial en América Latina*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas. <https://biblioteca.cejamericas.org/handle/2015/5613>
- Caballero, J; López, S. y Oñate, A. (2006). *El Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/59032/59032_1.pdf
- Carrancio Baños, C. (2018). El techo de cristal en el sector público: Acceso y promoción de las mujeres a los puestos de responsabilidad. *Revista Española de Sociología*. pp. 475-485. <https://recyt.fecyt.es/index.php/res/article/view/66452/40809>
- Circular No. 11/2019. Acuerdo del Consejo de la Judicatura del Estado de México del veinte de marzo de dos mil diecinueve, por el que se aprueba el procedimiento para el desarrollo de visitas de supervisión y de revisión a órganos jurisdiccionales de primera instancia, cuantía menor y unidades administrativas; y se emite el protocolo para la práctica de visitas de supervisión y de revisión a órganos jurisdiccionales de primera instancia, cuantía menor y unidades administrativas. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 10 de abril del 2019. https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo3/2019/42897/5/1afa-8fcb90980bf38d99ec1a961d6b79.pdf



- Circular No. 17/2021. Acuerdo del Pleno Extraordinario del Consejo de la Judicatura del Estado de México de veintiséis de febrero de dos mil veintiuno por el que se aprueba la modificación y actualización de la estructura orgánica y del organigrama de las unidades administrativas dependientes de la Presidencia y del Consejo de la Judicatura. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 16 de marzo de 2021. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2021/mar161.pdf>
- Circular No. 39/2020. Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México, de fecha seis de julio de dos mil veinte por el que se modifica el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 10 de julio de 2020. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/jul101.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>
- Comité de Derechos Humanos de la ONU. (2007). *Observación general N° 32: Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia*. CCPR/C/GC/32. 23 Agosto 2007. Párrafo 20. <https://www.refworld.org/es/docid/478b2b602.html>
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2011). *Informe de la Relatoría Especial sobre la independencia de magistrados y abogados. Misión a México*. A/HRC/17/30/Add.3. 18 de abril de 2011. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10052.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2012). *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de magistrados y abogados. Misión Turquía*. A/HRC/20/19/Add.3. 4 de mayo de 2012. <https://undocs.org/es/A/HRC/20/19/Add.3>
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2013). *Informe de la Relatora Especial sobre la Independencia de los magistrados y abogados, Consulta subregional sobre la independencia del Poder Judicial en América Central*. A/HRC/23/43/Add.4. 2 de abril de 2013. <https://undocs.org/es/A/HRC/23/43/Add.4>
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2020). *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados*. A/75/172. 17 de julio de 2020. <https://www.undocs.org/es/A/75/172>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. (1997). *Recomendación general No. 23: Vida política y pública*. 3 de enero de 1997. https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres3/html/cedaw/Cedaw/3_Recom_grales/23.pdf
- Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Yucatán. (s. f.). Unidad Básica de Presupuestación 2019. https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/administracion/presupuesto2019/cj/ubp_cj_2019.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 07 de septiembre de 2020. https://poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/CONSTITUCION_POLITICA_GUANAJUATO_D215_PO_07sep2020.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 09 de noviembre de 2020. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=e8ZOpEiu0WIK620dkxv+fifW88IuGHuM4A-jH4Hv+MkqajgptZW2XEwWcjPpBkavRfmWataYyM-jpQOwG2X605MA==>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 1 de junio de 2020. <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfArticulado.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán. Diario Oficial del Estado de Yucatán. 30 de septiembre de 2020. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/01/2012/DIGESTUM01001.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 08 de mayo de 2020. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_080520.pdf
- Convocatoria al concurso para integrar la lista de aspirantes a la categoría de técnico judicial en las áreas civil y familiar del Tribunal Superior de Justicia. (10 de marzo de 2020). Poder Judicial del Estado de Yucatán <https://tsjyuc.gob.mx/capacitacion/2020/TecJudCivFam/CTJCF2020.pdf>



- Convocatoria número 1/2020. (14 de febrero de 2020). Poder Judicial del Estado de Querétaro. Consejo de la Judicatura. Instituto de Especialización Judicial. <https://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=283&transpliga=4>
- Convocatoria. Concurso de oposición libre para seleccionar secretarios de juzgado de partido en materia civil. (7 de agosto de 2019). Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. <https://archivoelectronico.poderjudicial-gto.gob.mx/BancoMedios/MediosReserva/Transparencia/111/punto%206/637164139245748252.pdf>
- Convocatoria. Concurso de oposición para aspirantes a juez en materia laboral. (17 de julio de 2020). Poder Judicial del Estado de México. [jul171.pdf \(edo-mex.gob.mx\)](http://jul171.pdf(edo-mex.gob.mx))
- Convocatoria. Concurso de oposición para magistrado en materia civil. (28 de agosto de 2020). Poder Judicial del Estado de México.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Caso Reverón Trujillo Vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C No. 197, Párrafo 79. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Caso de la Corte Suprema de Justicia (Quintana Coello y otros) vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de agosto de 2013. Serie C No. 266. Párrafo 155. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_268_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2013). Caso del Tribunal Constitucional (Camba Campos y otros) vs. Ecuador. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 286. Párrafo 199. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_268_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Caso López Lone y otros Vs. Honduras. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de octubre de 2015. Serie C No. 302. Párrafo 192-200. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_302_esp.pdf
- Cossío Díaz, J. (1996). *Cuadernos para la reforma de la justicia 4. Jurisdicción federal y carrera judicial en México*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/87-cuadernos-para-la-reforma-de-la-justicia-4-jurisdiccion-federal-y-carre-ra-judicial-en-mexico>
- Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. (2004). *Declaración de Copán-San Salvador*. <https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/3716/VIII-cumbre-declaracion-Copan.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cumbre Judicial Iberoamericana. (2002). *Estatuto del Juez Iberoamericano*. 25 de mayo de 2001. <http://www.cumbrejudicial.org/productos-y-resultados/productos-axiologicos/download/30/31/15>
- Declaración de Zacatecas. Declaración primera. (23-25 de octubre del 2002). III Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura, Zacatecas, México. http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?folderId=24801&name=DL-FE-1009.doc
- Echebarria Miguel, C. y Larrañaga Sarriegui, M. (2004). La igualdad entre mujeres y hombres: una asignatura pendiente. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa* (número 50). pp. 11-35. https://www.researchgate.net/publication/4815219_La_igualdad_entre_mujeres_y_hombres_una_asignatura_pendiente
- Esquinca Muñoa, C. (2016). *Carrera judicial. Antecedentes, realidades y prospectiva*. Porrúa.
- European Commission for Democracy Through Law. (2007). *Report adopted by the Venice Commission at its 70th Plenary Session*. [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2007\)028.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2007)028.aspx)
- Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano (DLM). (2020). *Reforma Judicial en México. Un análisis desde una perspectiva de corrupción y derechos humanos*. http://www.dplf.org/sites/default/files/reformajudicial_v1.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnaje/2020/#Tabulados>



- Jiménez, J. Carrera judicial y evaluación del desempeño. *Revista Derecho y Cambio Social* IV. Volúmen 009. 2007. <https://www.derechoycambiosocial.com/revista009/carrera%20judicial.htm>
- Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios. Diario Oficial de la Federación. 30 de enero de 2018. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LDFEFM_300118.pdf
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. 9 de enero de 2006. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=Jf8nfiGCdkI8I7L6YBrfyiQCPrVH/4d8XTp1NakL-Qiv/+LQqvHQTTh1nxUAIRMP9denncMAamlXU61BS-dPMuKw==>
- Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación. 13 de abril de 2020. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016
- Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 18 de mayo de 2020. <https://poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Ley%20Organica%20del%20Poder%20Judicial%20del%20Estado%20de%20Guanajuato.%20mayo%202020.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Diario Oficial de la Federación. 13 de abril de 2020. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/172_130420.pdf
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 18 de mayo de 2020. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=qG-m5IEfjwoSkObBGEzxyUP8y4JCv5ZUvkAJV3pwZbs-qC2Esx9Ci0b0xgELnWCaU2R6rkU3e1tGN4tWQ6FU-XUeA==>
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 3 de enero de 2020. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=DWR-z+hTiTaqOJ/QJXbadk28ING8I968T+XoX1GJ59u-14vhs2eArd0xsluOiGSe3vz5yD8H3DQYGEcBTqqR-hMKA==>
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 04 de septiembre del 2017. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=zy4gXHqKh4KpyBLzCEYD2C6S7Mdnsmc72Ai5/+tZpZxt1/RjvWnJnwPmgvRwF137JN0Q57k-VpVvKro1O7xRw==>
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 16 de julio del 2019. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=zy4gXHqKh4KpyBLzCEYD2C6S7Mdnsmc72Ai5/+tZpZxt1/RjvWnJnwPmgvRwF137JN0Q57k-VpVvKro1O7xRw==>
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 15 de agosto de 2018. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6dAxvm0vX6C-QyVwSMOHIPV7aAl/XGdr2qJ7tvkDD4qtPYQdcc-vLE6mhzW5LK5K4U0w==>
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Estado de Yucatán. 22 de abril de 2019. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=53E5PvVpljaUS-QiybXXEcJSZgWRFAOuTz5cE+w0TTInH6gF8XXk/IWo9LtZ94Me+CSsYS4vrW6WQPsHGUGXaLA==>
- Maurino, G; Ortiz, J. y Lavin, R. (2013). *Recomendaciones y Buenas Prácticas en los procesos de selección de Magistrados*. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. <https://acij.org.ar/recomendaciones-y-buenas-practicas-en-los-procesos-de-seleccion-de-magistrados/>
- México Evalúa. (2021). *Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales*. Volumen II. La razón de ser de los consejos de la judicatura (cuatro casos de estudio) México Evalúa.
- Mora, A. (2017). La calidad del recurso humano en el Poder Judicial. En Villarreal, E. (Coord.) *Segundo Informe Estado de la Justicia [2017]*. Programa Estado de la Nación. <http://repositorio.conare.ac.cr/handle/20.500.12337/878>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1985) *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2015). *Guía de aplicación y marco de eva-*



luación para el artículo 11. https://www.unodc.org/res/ji/import/international_standards/article_11/article_11_spanish.pdf

- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2017). *Guía de recursos para reforzar la integridad y capacidad judiciales*. https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/ResourceGuideonStrengtheningJudicialIntegrityandCapacity/Resource_Guide_on_Strengthening_Judicial_Integrity_and_Capacity_S.pdf
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. San José, Costa Rica. 7 al 22 de noviembre de 1969. https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Ortiz, J. (11 de abril de 2013). Concursos transparentes: cómo se selecciona a los jueces. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. <https://acij.org.ar/concursos-transparentes-como-eligen-a-los-jueces/>
- Pantin, L. (24 de febrero de 2020). Carrera y gobierno judiciales en la reforma de Zaldívar. *Nexos*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11084>
- Pantin, L. y Aguilar, A. (2019). Prueba de fuego para la independencia judicial en Edomex. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2019/11/20/prueba-de-fuego-para-la-independencia-judicial-en-edomex-234550.html>
- Pantin, L. y Aguilar, A. (2020). La sombra de ilegitimidad en el Consejo de la Judicatura de Jalisco. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2020/7/15/la-sombra-de-ilegitimidad-en-el-consejo-de-la-judicatura-de-jalisco-246191.html>
- Pásara, L. (18 de diciembre de 2014). La designación de jueces en la reforma de la justicia latinoamericana. *Blog de la Fundación para el Debido Proceso*. <https://dplfblog.com/2014/12/18/la-designacion-de-jueces-en-la-reforma-de-la-justicia-latinoamericana/>
- Plataforma Nacional de Transparencia (s.f). Información Pública. <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#inicio>
- Poder Judicial de Guanajuato. (2019). Informe de labores. <https://infogram.com/1pyxkd930y0dd7u3ly-7nzmm3drbyle7wykr?live>
- Poder Judicial de Guanajuato. (s. f.). Plan Estratégico 2019-2024. <https://poderjudicial-gto.gob.mx/index.php?module=oficinas&func=informacion¶m=142310101#tabserviciosjurisdiccionales142310101>
- Poder Judicial de Guanajuato. (s. f.). Programa Operativo Anual Contraloría <https://archivoelectronico.poderjudicial-gto.gob.mx/BancoMedios/MediosReserva/Transparencia/120/2020/POA%C2%B4s%202019%20Cierre/637153743848291333.xlsx>
- Poder Judicial de Guanajuato. (s. f.). Programa Operativo Anual Escuela de Estudios e Investigación Judicial. <https://archivoelectronico.poderjudicial-gto.gob.mx/BancoMedios/MediosReserva/Transparencia/120/2020/POA%C2%B4s%202019%20Cierre/637153743907344524.xlsx>
- Poder Judicial de Guanajuato. (s. f.). Programa Operativo Anual Visitaduría Judicial <https://archivoelectronico.poderjudicial-gto.gob.mx/BancoMedios/MediosReserva/Transparencia/120/2020/POA%C2%B4s%202019%20Cierre/637153743918653128.xlsx>
- Poder Judicial de Querétaro. (2019). Primer informe de actividades 2018-2019. http://tribunalqro.gob.mx/informes_a/2019/
- Poder Judicial de Querétaro. (s. f.). Reporte de avance de indicadores 2019. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=8990&transpliga=1>
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (10 de febrero de 2015). Comunicado de prensa. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=509>
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (s. f.). Escuela de Estudios e Investigación Judicial. <https://escuela.poderjudicial-gto.gob.mx/espj/>
- Poder Judicial del Estado de México. (2019) 5º Informe. Desarrollo Estratégico. Sergio Javier Medina Peñaloza. 2019. <http://quintoinforme.pjedomex.gob.mx/quintoinforme/>
- Poder Judicial del Estado de México. (2020). Informe de metas por proyecto y unidad ejecutora https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo3/2019/42936/1/f82572635e02697ec-5502c30a4a9cfb3.pdf

- Poder Judicial del Estado de México. (2021). Primer Informe. Desarrollo Estratégico. Ricardo Sodi Cuelar 2020. [1er_Informe_2020.pdf \(pjedomex.gob.mx\)](http://www.pjedomex.gob.mx/1er_Informe_2020.pdf)
- Poder Judicial del Estado de México. (s. f.). Escuela Judicial del Estado de México. <http://www.pjedomex.gob.mx/ejem/>
- Poder Judicial del Estado de México. (s. f.). Plan de Desarrollo Estratégico 2015-2020. <http://www.pjedomex.gob.mx/calidad/documentos/adjuntados/plan%20de%20desarrollo%202015-2020.pdf>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (s. f.). Instituto de Especialización Judicial. <http://www.tribunalqro.gob.mx/instituto/iindex.php>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (2019). Informe anual de actividades. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/informe/pdf/informe2019.pdf>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (s. f.). Capacitación. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/?page=capacitacion#cursos>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (s. f.). Escuela Judicial Consejo de la Judicatura. <https://www.cjyuc.gob.mx/?page=capacitacion>
- Popkin, M. (2004). Fortalecer la independencia judicial. En Pasara, L. (Ed.) *La experiencia latinoamericana en reforma de la justicia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM e Instituto de Defensa Legal. <http://www.dplf.org/sites/default/files/1184345769.pdf>
- Premio U-Gob para el Juzgado Familiar en línea. (23 de abril de 2019). *Yo por la Justicia*. <https://yoporlajusticia.gob.mx/2019/04/23/premio-u-gob-para-el-juzgado-familiar-en-linea/>
- Reglamento de Carrera Judicial del Poder Judicial del Estado de Querétaro. Periódico Oficial de del Estado de Querétaro. 5 de enero de 2018. <https://www.tribunalqro.gob.mx/biblio/leeDoc.php?cual=30422>
- Reglamento de la Escuela Judicial del Estado de México. Periódico Oficial del Estado de México. 23 de febrero de 2016. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=FtUsJU+ur5I2xRJCMs+gS9+W3ZQyOdX4q9004JCKoT-7Gok5d7nm+fUkWK8h6x60Y1i58D1iNAg54t0g+d-GuhYQ==>
- Reglamento de la Visitaduría Judicial del Poder Judicial del Estado de Querétaro Arteaga. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 21 de septiembre del 2007. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=X8iizDELHt0aZAav2coNks-FqFehoAhmD3CIPuzYw2TVRpbIS5re3JxUWgKxBH9Z-GuM6SZzaHRBKilSK+rrIhGw==>
- Reglamento del Consejo de la Judicatura del Estado de Querétaro. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 2 de diciembre de 2016. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamiento-Detalle.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6ZE1AmC-7kOy6zRZcug58mG/P2/ZOUj/qRQgcm/MskIA5>
- Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 10 de julio de 2020. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocReforma.aspx?q=FtUsJU+ur5I2xRJCMs+gS59oosaPL3Su-jA5eMoUq4G6RnZeyThu9wayE+wqA+7E0dxm+D6i-3B0a+psykHfghwZgBTJ1A3GgAr4K2CQy01EChE5u-hp/mIKy6QUOJAefvq>
- Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 23 de marzo de 2018. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfArticuladoFast.aspx?q=yGtWgwwFWSggO1pMR1Sr/HR-mI6sx7Xgp1OEABIKpENnkjUlt+U0hCsXzDLG8Z1XL-qrtOu0WXymjIpOFOjXtF9g==>
- Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Poder judicial del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 27 de marzo de 2018. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/05/2012/DIGESTUM05006.pdf>
- Reglamento Interior del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. 28 de febrero de 2017. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=YiqNwbqwp//Pdf-t7eX1UN3hO9k/W0oTxSLiqhG8Qq+a4bsleySUxWN-clBaKdPGDSXTqy5/LzuLnljAYov5cIVQ==>
- Ríos Figueroa, J. (2019). *El buen juez por su casa empieza. La necesaria autoreforma del Poder Judicial de la Federación*. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/el-buen-juez-por-su-casa-empieza/>
- Ríos Figueroa, J. (2017). El gobierno del Poder Judicial y la carrera judicial en México, 1917-2017. Apun-



- tes para una historia socio-política. En Esquivel, E; Ibarra, F. y Salazar, P. (Coord.), *Cien ensayos para el Centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo 4*. Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4321/20.pdf>
- Romero, M. Arrocha, M. y Coria, V. (2019). *Compendio de Estándares Internacionales para la Protección de la Independencia Judicial*. Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL). https://www.cejil.org/sites/default/files/compendio_de_estandares_judiciales_online.pdf
 - Ruiz, V. (2019). El papel de las juezas y de una perspectiva de género para garantizar la independencia y la integridad judicial. <https://www.unodc.org/dohadeclaration/es/news/2019/01/the-role-of-women-judges-and-a-gender-perspective-in-ensuring-judicial-independence-and-integrity.html>
 - Santos Villarreal, M. (13 de junio de 2019). Paridad de género en los poderes judiciales locales: caso Nuevo León II/II. https://www.researchgate.net/publication/4815219_La_igualdad_entre_mujeres_y_hombres_una_asignatura_pendiente
 - Sistema Nacional Anticorrupción. (31 de abril de 2019). Informe de seguimiento a la recomendación no vinculante dirigida a los poderes Ejecutivo y Legislativo de las entidades federativas relacionadas con la selección de jueces y magistrados. http://sumawebdesarrollo.com/cpcnacional_wp/wp-content/uploads/2019/04/31.-Informe-Recomendacion-C3%B3n-No-Vinculante-a-los-Poderes-Ejecutivo-y-Legislativo.pdf
 - Suprema Corte de Justicia de la Nación- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Estabilidad de los magistrados de poderes judiciales locales: parámetros para respetarla y su independencia judicial en los sistemas de nombramiento y ratificación. Serie Decisiones relevantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, núm. 34. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 2008. <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/11534>
 - Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Diciembre de 2018). Jurisprudencia 2a./J. 126/2018. Décima época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima época, Tomo I, diciembre de 2018, p. 506. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018788>
 - Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Abril de 2019). Jurisprudencia 2a./J. 64/2019. Décima época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Décima Época, Tomo II, abril de 2019, p. 1023. <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsem/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2019677&Clase=DetalleTesisBL>
 - Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Diciembre de 2017). Jurisprudencia 1a./J. 126/2017. Décima época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 49, Diciembre de 2017, Tomo I, página 119. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015678>
 - Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Enero de 2008). Jurisprudencia del Pleno P./J. 98/2007. Novena Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXVII. Página 2674. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/170459>
 - Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Febrero de 2006). Jurisprudencia del Pleno P./J. 24/2006. Novena Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXIII. Página 1534. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/175819>
 - Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Octubre de 2000). Jurisprudencia del Pleno P./J. 107/2000. Novena Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Tomo XII. Página 30. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/190970>
 - Tobón, S. (2005). Formación basada en competencias. 2ª edición. Ecoediciones. http://200.7.170.212/portal/images/documentos/formacion_basada_competencias.pdf
 - Tobón, S. (2006). Aspectos Básicos de la Formación Basada en Competencias. Universidad Talca. <https://www.uv.mx/rmipe/files/2019/07/Aspectos-basicos-de-la-formacion-basada-en-competencias.pdf>
 - Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial de Yucatán. (s. f.). Unidad Básica de Presupuestación 2019. https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/administracion/presupuesto2019/tsj/ubp_tsj_2019.pdf
 - Vázquez, A. y Gómez, D. (Coord.) (2020). *Libro Blanco de Designaciones Públicas. Experiencias y aprendizajes en procesos de designaciones públicas en Jalisco*. Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. <https://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2021/02/LibroblancodeladesignacionespublicasExperiencias-del-CPS.pdf>

Metodología

Diseño de la investigación

El diseño de este estudio parte de un análisis comparado entre cuatro estudios de caso a los poderes judiciales locales, a saber: el Poder Judicial del Estado de México, el Poder Judicial Querétaro; el Poder Judicial de Guanajuato y el Poder Judicial de Yucatán.

El objetivo fue hacer una descripción y análisis de las funciones de gobierno judicial en el establecimiento de un sistema meritocrático que integra parámetros y objetivos para regir aspectos de selección, promoción, ratificación, adscripción y evaluación del personal jurisdiccional.

Para analizar la información se buscó introducir metodologías diferenciadas que permitieran integrar una aproximación tanto conceptual como *in situ*, y conocer de esta forma, no sólo el diseño de los sistemas del servicio profesional de los poderes judiciales, sino también los modelos, instrumentos, procesos y dificultades en la implementación en los mismos.

El enfoque del estudio es preponderantemente cualitativo, no obstante, a lo largo del documento se presentan una breve descripción cuantitativa de los datos encontrados –sin que ésta tenga por objeto ser representativa.

En ese sentido, el presente documento aglutina una serie de recomendaciones que consideramos sustantivas para fortalecer la carrera judicial al interior de los poderes judiciales locales.

Dimensión normativa

El objetivo del marco normativo se sitúa en conocer las bases conceptuales y los límites que constriñen al diseño de la carrera judicial en las entidades visitadas. Para ello se realizó una matriz de indicadores que comprende tanto los aspectos procedimentales como los organizacionales; esto permite observar cuáles son los diferentes tipos de configuraciones de cada poder judicial, que varían desde el tipo y número de puestos a ser considerados como parte del cuerpo de funcionarios jurisdiccionales, hasta la manera de implementar los procesos internos de cada sistema de la carrera judicial.

Las normas revisadas para el análisis incluyeron principalmente tres fuentes: 1) la Constitución local; 2) la Ley Orgánica de los poderes judiciales, y 3) los reglamentos o leyes secundarias directamente relacionadas con la carrera judicial. Asimismo, la revisión se centra en los marcos establecidos para tres tipos de actores: magistrados, jueces y personal jurisdiccional.

El modelo utilizado para el estudio del sistema normativo es la supremacía jerárquica de las leyes, en tanto que cada una de ellas tiene diversos ámbitos de validez y por lo tanto múltiples grados de especificidad. En ese sentido, se consideró como norma primaria a las constituciones, seguida de las leyes orgánicas y posteriormente (en el mismo nivel) a los reglamentos y normas secundarias específicas en la materia. Esto permitió medir, no sólo la congruencia entre los diferentes instrumentos legales,



sino la eficiencia y completitud en el diseño de los sistemas de profesionalización jurisdiccional.

Finalmente, la matriz de la que se desprende el primer análisis de este estudio comprende 72 variables que se dividen en los 5 procesos de selección y profesionalización, que consideramos sustantivos en el establecimiento de la carrera judicial, para definir estándares mínimos o conceptos omnicomprendivos⁷⁶.

Dimensión procedimental

Material y métodos

Para la realización del presente diagnóstico, se integró información de diversas fuentes, tanto de entrevistas presenciales a funcionarios judiciales como de tipo documental. Toda la información contenida en esta dimensión fue recolectada de agosto a diciembre de 2019. De igual forma, el esquema de recolección de datos fue multietapas.

En la primera etapa se hizo una recolección de diversas fuentes de información documentales externas; posteriormente, se trabajó en la construcción de un repositorio integrado por documentación que se recolectó a través de solicitudes de información a los diferentes poderes judiciales.

La segunda etapa consistió en realizar un levantamiento de información en campo, a través de la aplicación de entrevistas semiestructuradas a 2 grupos de funcionarios clave: el primer grupo de personas estuvo compuesto por funcionarios jurisdiccionales, consejeros y presidentes. El segundo grupo por funcionarios administrativos que pertenecían a los poderes judiciales y que por su labor estaban directamente relacionados con las funciones de la carrera judicial.

La última etapa, consistió en la sistematización de la información obtenida de estos cuestionarios a través de bases de datos en donde se categorizaron y codificaron las respuestas otorgadas por la muestra de personas entrevistadas.

Construcción de la muestra

El universo de funcionarios entrevistados contempló un total de 131 personas; de las cuales, 88 personas integraron el grupo primario y de análisis para este estudio. Mientras que los 43 funcionarios restantes, fungieron

como actores clave, y sus entrevistas no están reflejadas como parte de la muestra, pues se determinó incluirlos tan sólo como actores clave que, por su relevancia, podrían ayudarnos a profundizar más en la lógica organizacional y procedimental del sistema de carrera judicial.

Para la selección de la muestra de funcionarios jurisdiccionales, consejeros y presidentes, se tomaron los siguientes criterios:

1. **El tipo de cargo y nivel:** Para todos los poderes judiciales se seleccionó al presidente del Tribunal Superior de Justicia y a todos los miembros del Consejo de la Judicatura. Asimismo, se eligió de manera aleatoria a jueces, magistrados y personal jurisdiccional.
2. **Su adscripción o lugar de procedencia:** Si la persona pertenecía a la capital del Estado o a municipios periféricos.
3. **Su edad y género:** Al aleatorizar la submuestra, se buscó reflejar una proporción paritaria en estas características.

Por otra parte, la muestra del grupo de los actores clave estuvo conformado por los siguientes perfiles o sus similares en cada poder judicial:

1. Visitadores o personal que trabaja en la visitaduría.
2. Contralores o personal que trabaja en la visitaduría.
3. Directores de la Escuela o Instituto Judicial o personal que trabaja en tal órgano.
4. Directores de recursos humanos o personal que trabaja en dicha dirección.

Construcción del instrumento y variables del estudio

Del conjunto total de reactivos del cuestionario de entrevista aplicado a funcionarios jurisdiccionales, se trabajó con un total de 87 variables, que se pueden clasificar en 5 tipos:

1. Variables de identificación
2. Variables sobre la trayectoria de los funcionarios
3. Variables relacionadas con los procesos de selección, promoción y reelección.
4. Variables relacionadas con los procesos de evaluación y capacitación.
5. Variables sobre factores contribuyentes en los cambios de personal y su adscripción.

⁷⁶ Por lo tanto, a lo largo del trabajo se hacen propuestas de conceptos que han permitido homologar criterios y sirven como *arquetipos ideales* en la materia. En materia normativa, una de las propuestas conceptuales que funge como arquetipo ideal es el de concursos de oposición, mismo que requirió ser definido por la diversidad de definiciones al respecto.



Estadística descriptiva

En términos generales, se entrevistó a 88 funcionarios del grupo primario, esto representó un promedio de 22 funcionarios por entidad federativa, con una variación de +- 2 funcionarios por entidad, resultando en una distribución de 23 funcionarios en el estado de México, 24 en Guanajuato, 21 en Querétaro y 20 funcionarios en Yucatán.

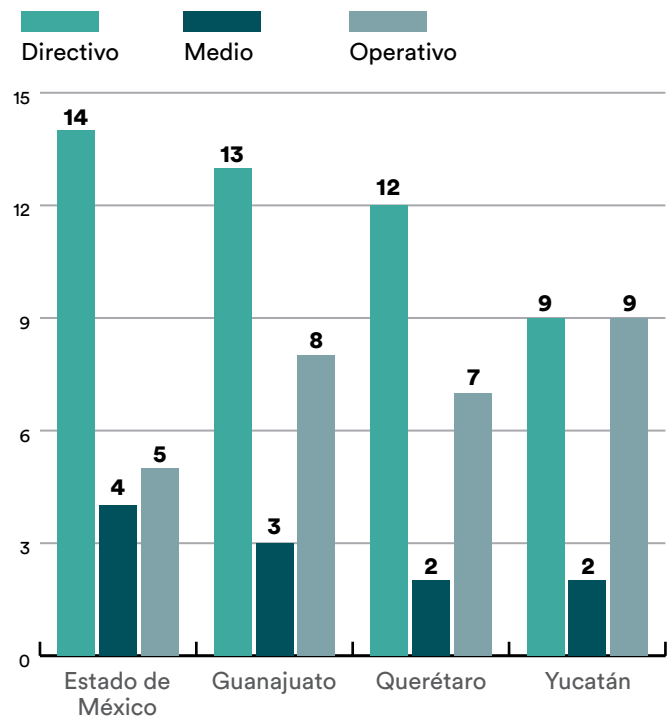
De estos, 17 funcionarios ostentan el cargo de Consejeros, 5 funcionarios se entrevistaron en su calidad de presidentes⁷⁷, 10 funcionarios Magistrados, 14 funcionarios jueces, y 42 funcionarios jurisdiccionales. Las discrepancias en el número de funcionarios por cargo están asociados a la disposición del personal a participar (en términos de factibilidad en sus agendas y ubicación geográfica).

Esto dio como resultado que el nivel de mando de los funcionarios también discrepara por poder judicial, pues en algunos casos se entrevistó un número mayor de personal operativo o de mando medio, mientras que en otros la submuestra estatal estuvo integrada por un mayor número de funcionarios directivos.

Ahora bien, en cuanto a la composición por género y edad, si bien la muestra general está compuesta por el mismo número de hombres que de mujeres (44 funcionarios), hay variaciones importantes dependiendo de la entidad y el cargo. Siendo que para el Estado de México la relación es de 9 mujeres y 14 hombres; para Guanajuato de 12 mujeres y 12 hombres; en Querétaro 10 mujeres y 11 hombres; mientras que en Yucatán es de 13 mujeres y 7 hombres.

Finalmente, el histograma de la muestra de funcionarios jurisdiccionales, consejeros y presidentes mantiene una concentración de rangos etarios que oscilan de los 30 a 50 años, sin diferencia por sexo. No obstante, a nivel

Gráfica 14. Número de funcionarios jurisdiccionales, consejeros y presidentes por nivel



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

estatal la concentración es diversa, pues están los poderes judiciales en donde el mayor número de funcionarios se concentra en los rangos de 40 a 60 años –como en Yucatán y el Estado de México–, mientras que hay otros casos en donde el grupo poblacional de mayor preponderancia es el de aquellos que tienen entre 30 y 40 años –siendo el caso del Poder Judicial de Guanajuato–, o de 40 a 50 años –como en Querétaro.

Tabla 5. Clasificación de personal entrevistado en los cuatro poderes judiciales

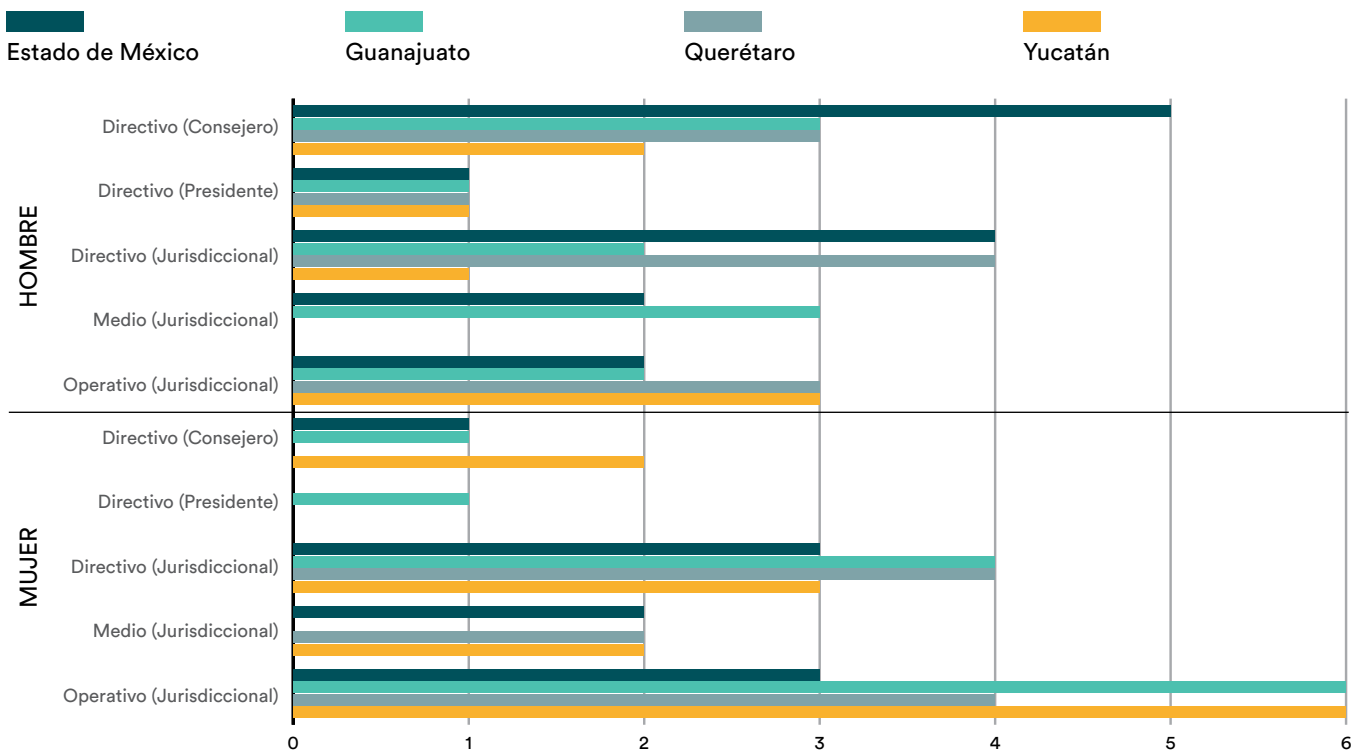
Categoría	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán	Total general
Administrativo (Consejero)	6	4	3	4	17
Administrativo (Presidente)	1	2	1	1	5
Jurisdiccional	9	12	10	11	42
Jurisdiccional (Juez)	4	4	4	2	14
Jurisdiccional (Magistrado)	3	2	3	2	10
Total general	23	24	21	20	88

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

⁷⁷ Durante el periodo de aplicación de las entrevistas, en el Poder Judicial de Guanajuato se dio el cambio de presidencia y debido a que la instrumentación del primer cuestionario no llegó a término se tomó la determinación de entrevistar, en sustitución al presidente en turno.

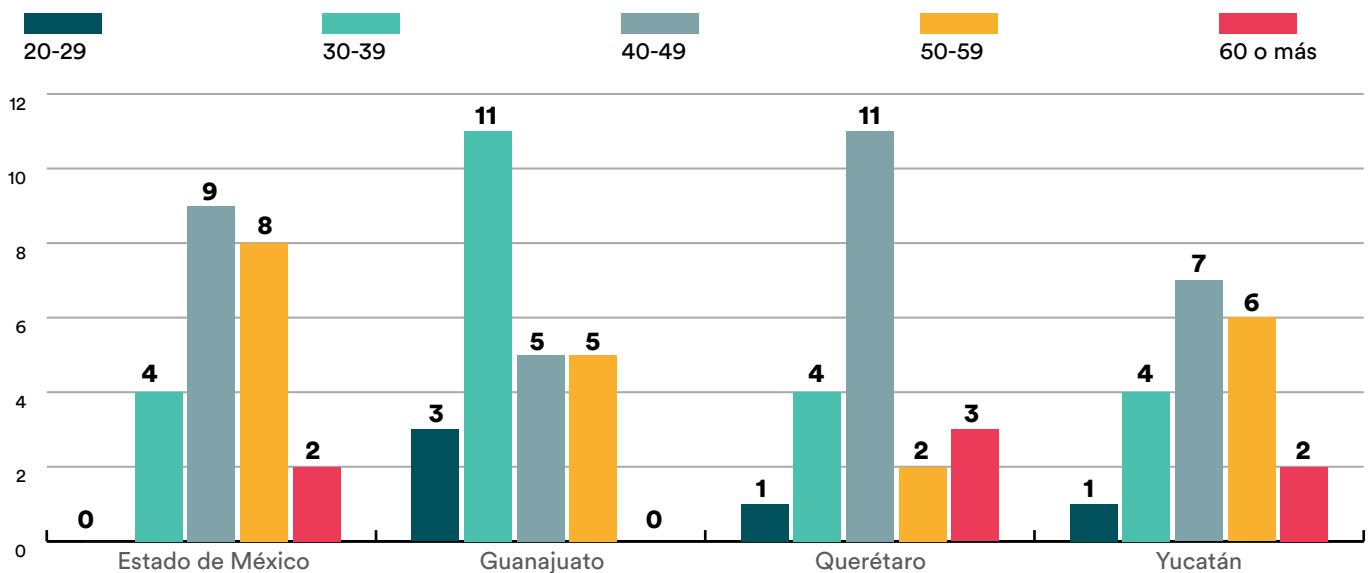


Gráfica 15. Número de funcionarios jurisdiccionales, consejeros y presidentes por género, nivel y entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

Gráfica 16. Número de funcionarios jurisdiccionales, consejeros y presidentes por rango de edad y entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

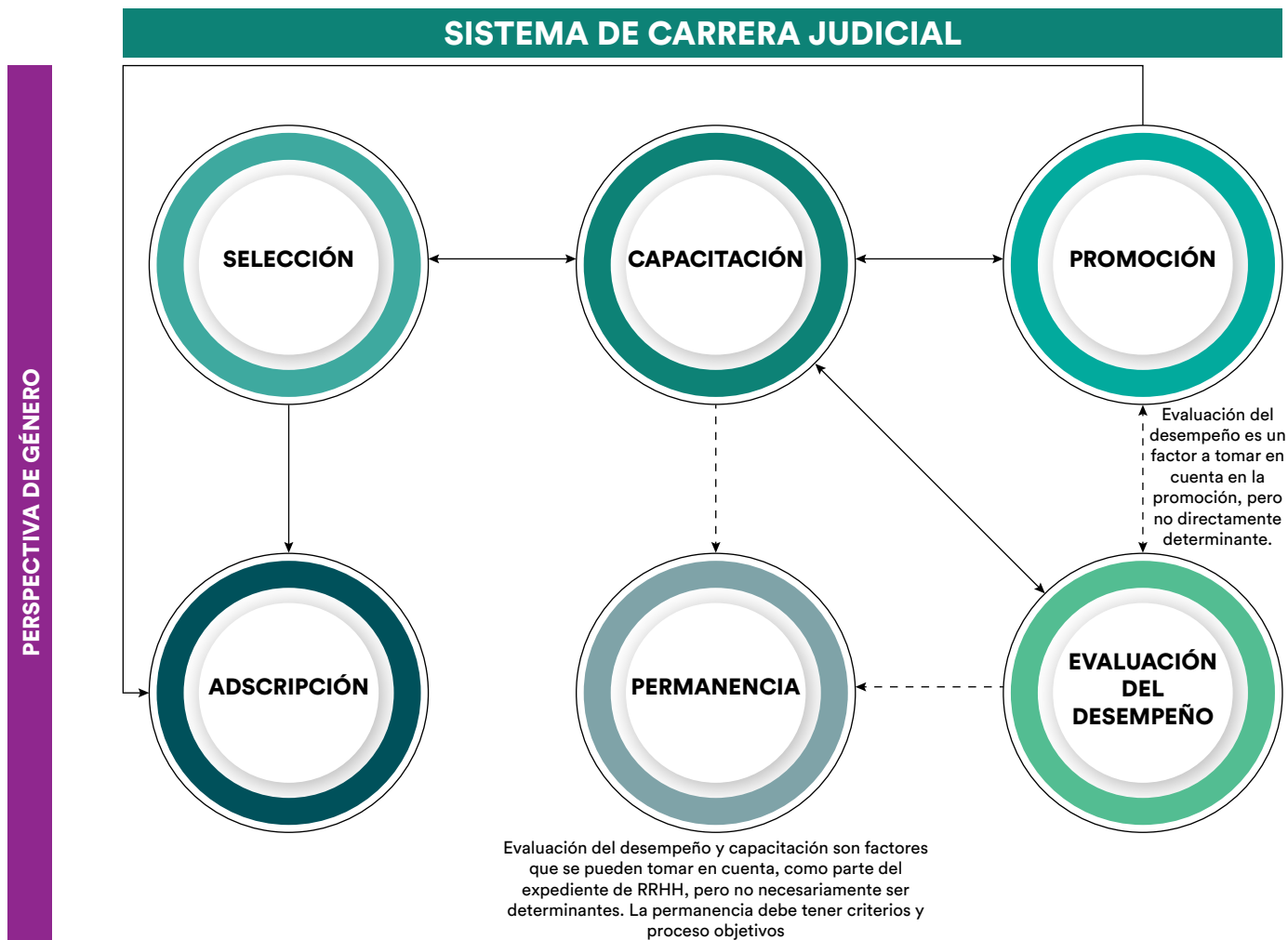


Anexos



Anexo 1

Figura 5. Conexiones entre procesos de carrera judicial



Anexo 2

Figura 6. **Categorías de la carrera judicial cuyo ingreso y/o promoción requieren la acreditación de un concurso de oposición, por entidad**

CATEGORÍAS							
 Estado de México Guanajuato Querétaro Yucatán Aplica No aplica							
	Auxiliar jurisdiccional	Actuario o notificador y ejecutor	Secretario	Coordinador de gestión jurídico administrativa*	Facilitador o mediador*	Juez	Magistrado
Cargos que conforman las categorías por entidad	Auxiliar administrativo	Notificador y ejecutor	Oficial mayor de Sala, Secretario judicial, Auxiliar proyectista, Secretario de acuerdos.	●	●	Juez de cuantía menor y juez.	Magistrado
		Actuario	Secretario de juzgado menor, Secretario de juzgado de partido o encargado de sala en el sistema penal acusatorio y oral, secretario de sala o jefe de unidad de causa y gestión.	●	●	Juez menor y juez de partido.	Magistrado
			Secretario auxiliar, secretario de estudio y cuenta, secretario de acuerdos, secretario de acuerdos de Sala, secretario general de acuerdos.	●	●	Juez de paz y juez de primera instancia.	
	Técnico judicial	Actuario	Secretario de acuerdos de juzgado menor, Secretario proyectista de juzgado menor, Secretario proyectista de primera instancia, Auxiliar jurídico, Secretario de acuerdos de primera instancia, Secretario de acuerdos.	●	●	Juez de paz y juez de primera instancia.	

*Son la únicas entidades en las que estas categorías forman parte de la carrera judicial.

Nota: las categorías establecidas en la normatividad de cada Poder Judicial fueron agrupadas tomando en consideración las principales atribuciones con las que cuentan.

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad. Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2020); Acuerdo General del Pleno del Consejo del Poder Judicial de Guanajuato, que establece los lineamientos generales para la celebración de concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la Carrera Judicial (2008); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán (2020); Acuerdo General número OR12-031201-23, del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, que establece las bases para administración de la Carrera Judicial (2003); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2020); Reglamento de Carrera Judicial del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2018).



Tabla 6. Comparativo de características básicas de los concursos de oposición, por entidad

Entidad	Categoría	Instancia	Tipo de concurso		Curso previo a los exámenes	# de exámenes	Tipo de exámenes		
			Abierto	Cerrado					
Estado de México	Auxiliar administrativo	1a y 2a	●	●	●	Tres	Teórico, práctico y oral público.		
	Notificador y ejecutor								
	Secretario								
	Juez	1a							
	Magistrado	2a				Cuatro	Teórico, práctico, oral público y otro de perfil profesional que consiste en una entrevista realizada por el Consejo de la Judicatura.		
Guanajuato	Actuario	1a y 2a	●	●	●	Dos	Teórico y práctico		
	Secretario		●	●					
	Juez	1a	●	●					
	Magistrado	2a	●	●					
Querétaro	Secretario	1a y 2a	●	●	●	Dos	Teórico, práctico.		
	Coordinador de gestión jurídico administrativa	1a							
	Juez							Tres	Teórico, práctico y oral público.
Yucatán	Técnico judicial	1a	●	●	●	Dos	Examen de aptitud (consta de una evaluación de conocimientos y otra práctica).		
	Actuario								
	Secretario	1a y 2a	●	●					
	Facilitador o mediador	1a							
Juez				Tres	Examen de aptitud (consta de una evaluación de conocimientos, otra práctica y una oral).				

Notas: En el Estado de México, Querétaro y Yucatán. Las personas que hayan acreditado el concurso, pero que no hayan obtenido una plaza, integran una lista para que, en su caso, puedan ser designados con posterioridad para cubrir una suplencia o un cargo vacante.

Estado de México: aunque en la normatividad prevé que la carrera judicial cubre desde la categoría de personal auxiliar administrativo hasta la de magistrado, en los hechos, empieza en el nivel de notificador. El ingreso a las categorías inferiores, como las de archivero o técnico judicial –que podrían ser consideradas como personal auxiliar administrativo– requiere, en los hechos, de la acreditación de un curso y de un examen, de acuerdo con los testimonios que recabamos. La evaluación de perfil profesional aplicada para magistrados, de acuerdo con la normatividad, será una evaluación obligatoria para las categorías de carrera judicial para las que el Consejo considere necesario.

Guanajuato: Para los cargos incluidos en las categorías de secretario y juez por cada dos concursos abiertos hay uno cerrado.

Yucatán: El único cargo para el que excepcionalmente (regularmente se establece que pueden participar quienes hayan hecho su servicio social o prácticas profesionales) los concursos llegan a ser abiertos es para el de técnico judicial. El concurso da derecho a formar parte de una lista a partir de la cual se hace la designación cuando hay una plaza vacante.



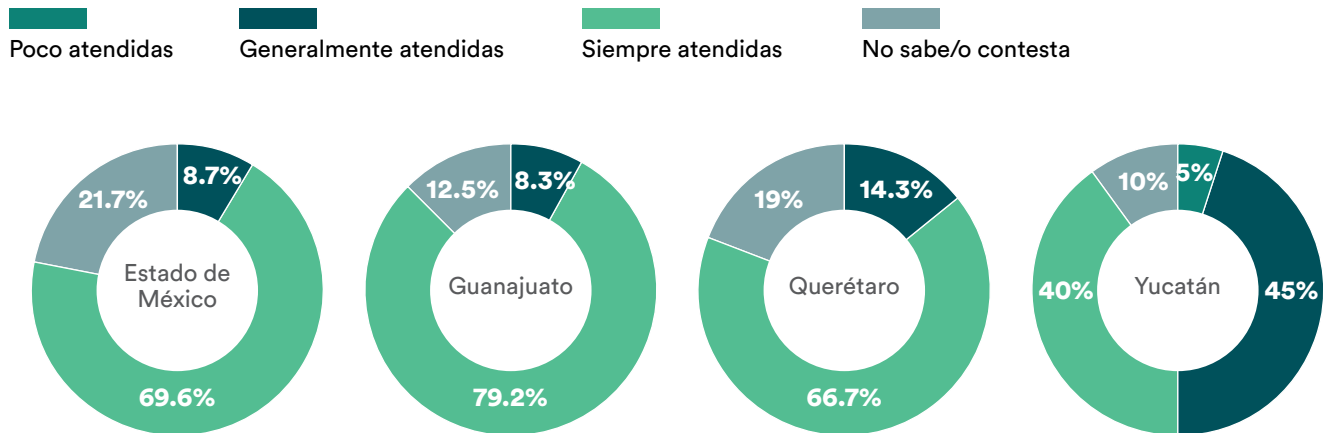
Elementos adicionales que se evalúan durante el proceso	Resultados vinculantes (no requieren ratificación de otro actor)	Qué permite		
		Obtener una plaza	Integrar una lista	
			En orden de prelación	Sin orden de prelación
Evaluación de la trayectoria y de idoneidad (aplicación de una batería de pruebas psicológicas, psicométricas y de ética).	●	●	● De reserva para eventuales plazas o suplencias.	●
	● El vencedor del concurso debe ser ratificado por el Congreso.			
Evaluación de experiencia y mérito y de carácter psicológica.	●	●	●	●
	● Designación realizada por el Congreso a partir de la terna presentada por el Consejo.			
Evaluación curricular, judicial y psicológica.	●	●	●	● En orden alfabético, para eventuales plazas o suplencias.
El grado académico, la antigüedad, las evaluaciones, el número de suplencias realizadas, evaluación psicológica, entre otros, que al final se contabilizan a través de un sistema de puntaje.	●	●	●	●

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la normatividad vigente hasta noviembre de 2020: Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2020), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato (2020), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (2020), Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán (2020), Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2020), Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2020), Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2018 Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán (2019), Reglamento de la Escuela Judicial del Estado de México (2016), Reglamento de Carrera Judicial del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2018), Reglamento del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Estado de Querétaro (2016), Acuerdo General del Pleno del Consejo del Poder Judicial de Guanajuato, que establece los lineamientos generales para la celebración de concursos de oposición para acceder a las distintas categorías de la Carrera Judicial (2008), Acuerdo General número OR12-031201-23, del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, que establece las bases para administración de la Carrera Judicial (2003).



Anexo 3

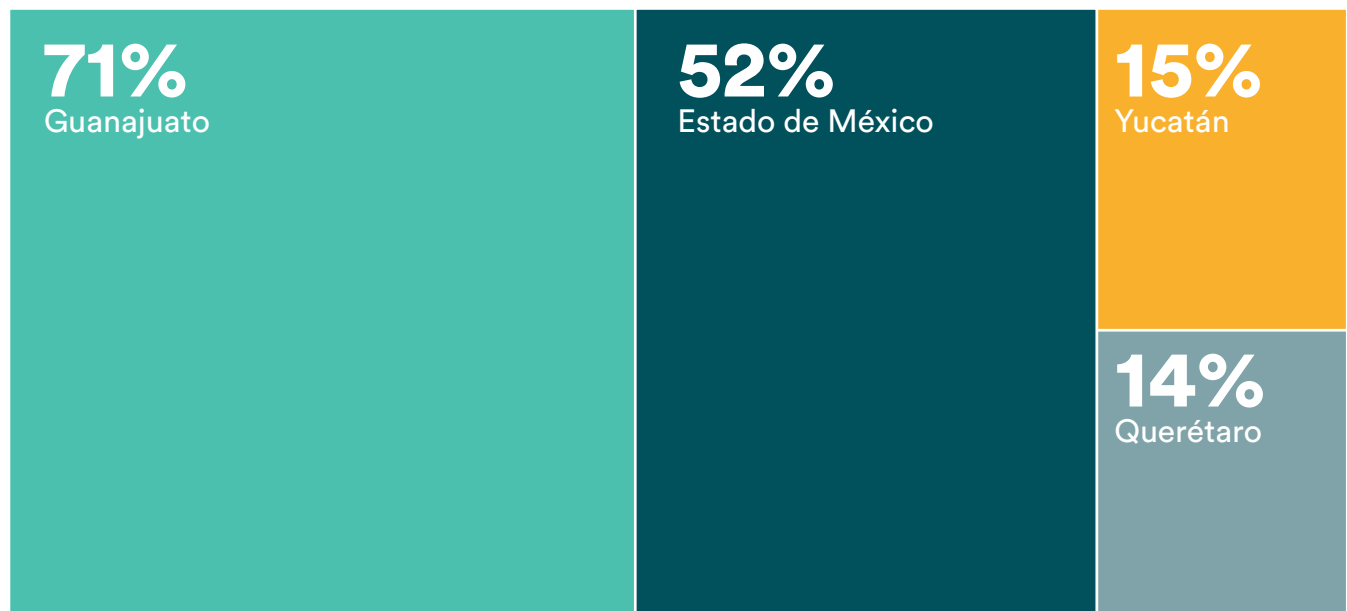
Gráfica 17. Percepción de los funcionarios sobre qué tan atendidas son las observaciones derivadas de las visitas



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

Anexo 4

Gráfica 18. Porcentaje de funcionarios que reconocen que la evaluación de desempeño es un criterio que determina los estímulos económicos, desagregado a nivel entidad



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.



Anexo 5

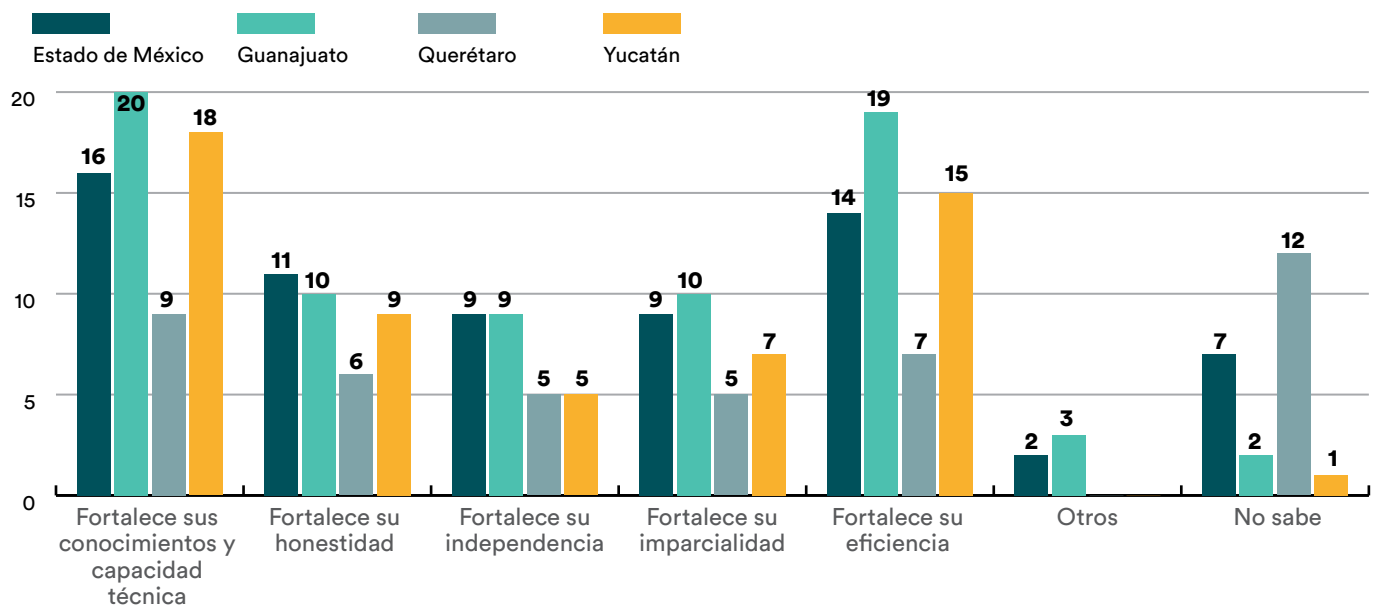
Tabla 7. Percepción de los funcionarios respecto a la probabilidad de que se inicie un procedimiento debido a una visita

	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán
Jurisdiccionales Operativos				
Nada probable	11%	0%	20%	9%
Poco probable	22%	50%	60%	55%
Probable	45%	33%	0%	36%
Muy probable	11%	0%	0%	0%
No sabe	11%	17%	20%	0%
Jurisdiccionales Directivos				
Nada probable	0%	0%	13%	0%
Poco probable	29%	67%	29%	0%
Probable	29%	33%	29%	75%
Muy probable	29%	0%	0%	25%
No sabe	13%	0%	29%	0%
Administrativos				
Poco probable	14%	50%	50%	20%
Probable	43%	0%	0%	40%
Muy probable	0%	17%	50%	40%
No sabe	43%	33%	0%	0%

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

Anexo 6

Gráfica 19. Percepción de los funcionarios respecto al papel que ha tenido la Escuela Judicial en la capacitación y profesionalización de los funcionarios jurisdiccionales



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

Nota: Los entrevistados podían elegir varias opciones de manera simultánea al dar su respuesta, por ello esta gráfica contabiliza el número de veces que fue elegido cada criterio y no el número de funcionarios.



Anexo 7

Tabla 8. Propuestas de los funcionarios respecto a los cursos que deberían ser impartidos

Categorías	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán
Desarrollo humano	22%	16%	4%	40%
Especialización jurisdiccional	26%	20%	24%	45%
Habilidades técnicas	9%	4%	5%	5%
Otro	0%	24%	5%	5%
No sabe / No contesta	43%	36%	62%	5%

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a funcionarios jurisdiccionales, presidentes y consejeros de los Poderes Judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

Anexo 8

Tabla 9. Estabilidad en el cargo de los magistrados: Inamovilidad y ratificación

MAGISTRADOS

Entidad	¿Existe inamovilidad?*	Causales de remoción del cargo	Órganos que intervienen en la remoción	¿Existe ratificación?	Periodicidad	Requisitos	Órganos que intervienen
Estado de México		<ol style="list-style-type: none"> Retiro forzoso: Por estar incapacitados física o mentalmente. Faltas u omisiones graves en el desempeño de sus funciones. Faltas graves de responsabilidad administrativa. Comisión de delitos graves del fuero común. 	<p>Áreas del Poder Judicial encargadas del proceso de responsabilidad administrativa.</p> <p>Consejo de la Judicatura presenta petición para remoción.</p> <p>Legislatura conoce y resuelve de las solicitudes de destitución por el voto de las 2/3 partes de los miembros presentes.</p>		NA	NA	NA
Guanajuato		<ol style="list-style-type: none"> Retiro forzoso: al cumplir 75 años de edad o por haber tenido el carácter de Magistrado propietario por un lapso continuo de 14 años. Por enfermedad o incapacidad física que les impida ejercer el cargo. Violación grave, en el desempeño de su función, de los principios que rigen la función judicial. Por incurrir en causales de responsabilidad administrativa de los servidores públicos. La comisión de delitos traerá aparejada la sanción correspondiente. 	<p>Comisión de Evaluación (del Consejo) hará dictamen de evaluación que acompañe a solicitud de remoción.</p> <p>Consejo del Poder Judicial hará solicitud de remoción.</p> <p>Congreso del Estado hará separación del cargo.</p> <p>Autoridades facultadas para conocer y resolver de las faltas administrativas.</p> <p>Congreso del Estado hará la separación del cargo tratándose de responsabilidad por delitos federales (si se trata de delito)</p>		La Constitución no menciona una ratificación, pero prevé la posibilidad de reelección al finalizar el primer periodo de 7 años, por otro periodo de 7 años	<ol style="list-style-type: none"> Imparcialidad e independencia Ausencia de antecedentes de responsabilidades en el ejercicio de su función Actividades académicas y publicación de trabajos Cumplimiento de obligaciones legales Resultado de las evaluaciones (incluyendo una de salud) Estadística cuantitativa y de calidad Resultados de las revisiones realizadas a la sala del evaluado 	<p>A propuesta del Pleno del Consejo del Poder Judicial o del Ejecutivo (según el origen del nombramiento del magistrado), con base en el dictamen de evaluación de la Comisión de Evaluación nombrada por el Pleno del Consejo del Poder Judicial</p> <p>Decisión del Congreso</p>

* Cuando no existe la figura de la ratificación o reelección, se entiende que los magistrados tienen definitividad e inamovilidad desde que ingresan al cargo, como ocurre en el Estado de México y Querétaro. En el caso de Guanajuato donde existe reelección por única ocasión, o en Yucatán que prevé la ratificación por única ocasión, los magistrados alcanzan la inamovilidad hasta después de ser reelectos o acreditar la ratificación.



Entidad	¿Existe inamovilidad?*	Causales de remoción del cargo	Órganos que intervienen en la remoción	¿Existe ratificación?	Periodicidad	Requisitos	Órganos que intervienen
Guanajuato		5. Por comisión de delitos federales que ameriten prisión preventiva de acuerdo con el artículo 19 de la CPEUM, o derivado de la sentencia firme que condene la privación de libertad.	que amerita prisión preventiva oficiosa cuando se dicte auto de vinculación, si el proceso no amerita prisión preventiva la separación se hará si el funcionario es condenado a la privación de libertad)			8. Conocimiento y aplicación de instrumentos internacionales	
Querétaro	●	1. Retiro forzoso: Concluir el periodo legal de 12 años o tener más de 70 años de edad. Por sobrevenir incapacidad física o mental declarada por autoridad competente, que imposibilite el adecuado desempeño del cargo. 2. Ejercer de manera simultánea otro cargo público 3. Cometer faltas de responsabilidad administrativa 4. Cometer conductas que la Ley Orgánica determina como faltas específicas de los magistrados 5. Cometer delitos.	Legislatura para conocer y resolver del juicio político. Autoridad facultada para conocer de las faltas administrativas (interna del Poder Judicial, respetando la competencia de la entidad de fiscalización y el Tribunal Administrativo para faltas graves).	●	NA	NA	NA
Yucatán	●	1. Retiro forzoso: Haber ocupado el cargo por máximo 15 años, o concluir su primer periodo sin ser ratificado, o padecer incapacidad física o mental que impida desempeñar el cargo. 2. Sanción derivada de responsabilidad de los servidores públicos. 3. Sentencia por la comisión de delito estatal en contra de la administración de justicia y otros ramos del poder público (No se separa del cargo durante el proceso sino hasta que exista sentencia definitiva). 4. Comisión de delito federal (Remoción desde la declaración para proceder penalmente en su contra).	Autoridades facultadas para conocer y resolver de las faltas administrativas. Congreso del Estado resuelve juicio político y sanción por mayoría absoluta de los miembros presentes. Congreso del Estado determina separación del cargo en tanto el funcionario es procesado por comisión de delitos federales (una vez hecha la declaración de procedencia)	●	Al finalizar el primer periodo de 6 años, para ocupar 9 años más	No se detallan los criterios que determinan la decisión de ratificación	A petición del interesado Evaluación de desempeño de la actuación profesional y ética elaborada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia Decisión del Congreso



Anexo 9

Tabla 10. Estabilidad en el cargo de los jueces: Inamovilidad y ratificación
JUECES DE PRIMERA INSTANCIA

Entidad	¿Existe inamovilidad?*	Causales de remoción del cargo	Órganos que intervienen en la remoción	¿Existe ratificación?	Periodicidad	Requisitos	Órganos que intervienen
Estado de México	●	<ol style="list-style-type: none"> Actos de indisciplina, mala conducta. Faltas administrativas graves Comisión de delito en el desempeño de sus funciones. 	Poder Judicial, a través de las áreas intervinientes para investigar, sustanciar y resolver sobre las faltas administrativas de los servidores públicos del Poder Judicial.	●	Al finalizar el primer periodo de 6 años, por otro periodo indefinido	<ol style="list-style-type: none"> El desempeño en el ejercicio de la función Los resultados de las visitas de supervisión Los cursos de actualización y exámenes No haber sido sancionado Otros que el Consejo estime pertinentes 	Decisión del Pleno del Consejo de la Judicatura
Guanajuato**	●	<ol style="list-style-type: none"> Retiro forzoso: Por enfermedad o incapacidad física que les impida ejercer el cargo Comisión de faltas administrativas que lo ameriten. Comisión de delitos y su correspondiente sanción. Incurrir en responsabilidad en los términos de esta Constitución y de la Ley. 	Pleno del Supremo Tribunal de Justicia solicita al Consejo la destitución Consejo del Poder Judicial puede resolver destitución por causa justificada Autoridad facultada para conocer de las faltas administrativas (interna del Poder Judicial, respetando la competencia de la entidad de fiscalización y el Tribunal Administrativo para faltas graves).	●	La Ley Orgánica del poder Judicial, no menciona una ratificación, pero prevé una evaluación cada 3 años, que debe aprobarse con 80 puntos, de lo contrario el juez puede ser removido. Esta evaluación promedia la calificación obtenida en las evaluaciones anuales del periodo.	<ol style="list-style-type: none"> Capacitación Oportunidad y asertividad en el dictado de autos y sentencias Oportunidad para acordar, diligenciar y devolver exhortos Administración de los recursos materiales y humanos puestos a disposición del juez 	Decisión del Pleno del Consejo del Poder Judicial
Querétaro	●	<ol style="list-style-type: none"> Retiro forzoso: Al terminar el periodo legal para el cargo, al cumplir 70 años o ser declarados legalmente incapaces Ejercer de manera simultánea otro cargo público Comisión de falta grave en el cargo (responsabilidad administrativa) 	Consejo de la Judicatura Legislatura para conocer y resolver del juicio político Autoridad facultada para conocer de las faltas administrativas (interna del Poder Judicial, respetando la competencia de la entidad de fiscalización y el Tribunal Administrativo para faltas graves)	●	Al finalizar el primer periodo de 6 años, por otro periodo de 9 años	<ol style="list-style-type: none"> Resultados de inspección de la Visitaduría Judicial. Informes mensuales. Datos estadísticos. Expediente personal 	Decisión del Pleno del Consejo de la Judicatura decide

* En el caso del Estado de México y Querétaro que existe la figura de ratificación, los jueces obtienen la inamovilidad hasta que acreditan la ratificación realizada por única ocasión. Mientras que en Guanajuato y Yucatán que –en la norma– los procesos de ratificación son periódicos, los jueces no alcanzan la definitividad del cargo y por consiguiente tampoco la inamovilidad.

** La prerrogativa de evaluación anual –y promedio cada tres años– hacia los jueces intentó implementarse, pero a decir de varios funcionarios se promovieron múltiples amparos y frente a la resistencia, este tipo de evaluación ya no se implementó, por lo que actualmente es letra muerta y de facto los jueces son inamovibles desde que obtienen el cargo. Sin embargo, esta tabla presenta el estado de la inamovilidad y ratificación a partir de la normatividad.



Entidad	¿Existe inamovilidad?*	Causales de remoción del cargo	Órganos que intervienen en la remoción	¿Existe ratificación?	Periodicidad	Requisitos	Órganos que intervienen
Querétaro		<p>4. Comisión de conductas que la Ley Orgánica determina como faltas específicas de los jueces</p> <p>5. Sanción por cometer tres faltas en el desempeño de sus cargos en el transcurso de tres años consecutivos.</p>					
Yucatán	●	<p>1. Retiro forzoso: Al cumplir 75 años de edad o por incapacidad física o mental</p> <p>2. Recibir dinero u obsequios por las diligencias realizadas dentro o fuera de los tribunales, en días y horas hábiles o inhábiles.</p> <p>3. Como sanción por responsabilidad administrativa.</p>	Consejo de la Judicatura	●	Al finalizar cada período de 4 años	No se detallan los criterios que determinan la decisión de ratificación	Decisión del Pleno del Consejo de la Judicatura Jueces de primera instancia: Propuesta de la Comisión de Desarrollo

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la normatividad vigente a noviembre de 2020: Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2020); Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2020); Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2018); Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán (2019) y las Tablas 19 y 20 recuperada del documento México Evalúa (2021).

El estudio *20 recomendaciones para consolidar la carrera judicial*
es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa,
Centro de Análisis de Políticas Públicas.

La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles
sin la participación de cada miembro del equipo:

Edna Jaime

Directora de México Evalúa

Laurence Pantin

Coordinadora del Programa de Transparencia en la Justicia

Adriana Aguilar

Alejandra Quezada

Investigadoras

Pablo García

Coordinador editorial

Miguel Cedillo

Editor gráfico

Juan Manuel Villalobos

Corrección de estilo

Todo nuestro agradecimiento a Ariadna Uriona y a Sandra Escamilla por su apoyo en el análisis cuantitativo y cualitativo de los datos y su acompañamiento.

También agradecemos a Iván García Argueta y Anel Rabadán Hernández por su labor de sistematización de la normatividad, así como a las personas que realizaron de transcripciones: Itzel Luit, Saúl Salazar, Juliana Ramírez, Diego Calderón, Francisco Monroy, Eva Rodríguez, Fabiola Rojas Morales, Abraham Solis-Terceros y David Jauregui.

Nuestro reconocimiento al equipo de comunicación de México Evalúa, conformado por Cynthia Castañeda, Pablo García, Miguel Cedillo, Cinthia Galán y Mariana Villalobos, por todos sus esfuerzos para que este documento viera la luz y para difundirlo. También muchas gracias a Verónica Cobos, Liliane Mendoza, Eréndira Avendaño, Catalina Hernández y Susana Carmona por su apoyo con las gestiones financieras y administrativas vinculadas a este proyecto.

Agradecemos a nuestra directora, Edna Jaime, por su confianza y liderazgo.

Reconocemos y agradecemos la apertura de los magistrados Sergio Medina Peñaloza, Ricardo Sodi Cuellar, José Antonio Ortega Cerbón, Claudia Barrera Rangel, Héctor Tinajero Muñoz y Ricardo Ávila Heredia, quienes hicieron posible la participación de su institución en esta investigación.

Agradecemos las gestiones y el apoyo que recibimos por parte de Fabiola Aparicio Perales, Juan Manuel Trujillo Cisneros, Marco Becerril, Claudia Mora, Adriana Cruz, Lorena Díaz García, Oswaldo Rodríguez Muñoz, Itzel de la Peña Abreu, Alba María López Becerril, Janet Aguilar, Luis Santoyo y Rubén Herrera.

Esta investigación tampoco hubiera sido posible sin la participación de todas las funcionarias y funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán que aceptaron contestar nuestras preguntas y compartir con nosotras su experiencia y percepción. Les agradecemos por su disposición y tiempo.

Este proyecto contó con el apoyo de la Fundación Tinker. Su contenido es responsabilidad exclusiva de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Fundación Tinker.

México 2021

D.R. 2021, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas
Jaime Balmes No. 11, Edificio D, 2o. piso, Col. Los Morales Polanco, 11510,
Ciudad de México
T. +52 (55) 5985 0254



México Evalúa

Con el apoyo de:



mexicoevalua.org



TRANSPARENCIA