



México Evalúa



**INDEPENDENCIA
Y BUEN GOBIERNO**
de los poderes judiciales

Volumen II

**La razón de ser de los consejos de la judicatura locales
(Cuatro estudios de caso)**



TRANSPARENCIA

Índice de contenido

INTRODUCCIÓN	16
Capítulo I: ANÁLISIS COMPARADO DEL DISEÑO DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA	19
A. Integración de los consejos de la judicatura	19
A.1 Conformación y designación de los consejos de la judicatura	19
A.1.1 Acercamiento introductorio a la composición de los consejos de la judicatura	19
A.1.2 Composición y método de designación de los integrantes de los consejos de la judicatura	21
A.1.2.1 Composición de los consejos de la judicatura	21
A.1.2.2 Método de designación de los integrantes de los consejos de la judicatura	24
A.1.3 Requisitos y prohibiciones de los integrantes de los consejos de la judicatura	30
A.1.4 Perfiles de los integrantes de los consejos de la judicatura	36
A.1.5 Pros y contras de la presencia de miembros externos en los consejos de la judicatura	37
A.1.6 Percepción sobre el proceso de designación de los integrantes de los consejos de la judicatura	42
A.1.7 Propuestas para mejorar el proceso de designación de los integrantes de los consejos de la judicatura	43
A.1.8 Duración de los integrantes de los consejos de la judicatura y reelección en cargo	45
A.2 Relaciones y desempeño de los integrantes de los consejos de la judicatura	50
A.2.1 Relaciones de los integrantes de los consejos de la judicatura	50
A.2.1.1 Relaciones entre los consejeros	50
A.2.1.2 Relaciones con el presidente	52
A.2.1.3 Relaciones con magistrados	53
A.2.1.4 Relaciones con jueces	55
A.2.1.5 Relaciones con el resto del personal interno	56
A.2.1.6 Relaciones con el Poder Legislativo	57
A.2.1.7 Relaciones con el Poder Ejecutivo	59
A.2.1.8 Relaciones con los abogados, la academia y la sociedad civil	61
A.2.2 Comisiones	64
A.2.3 Percepción del desempeño de los consejos	65
A.2.4 Compendio de buenas prácticas	68

A.2.5	Compendio de áreas de oportunidad	69
B.	Presidencia	70
B.1	Método de designación del presidente.....	70
B.2	Propuestas para mejorar el proceso de designación de la presidencia.....	75
B.3	Duración de la presidencia y reelección en el cargo.....	76
B.4	Presidencia simultánea	79
B.5	Relaciones de la presidencia con los funcionarios del Poder Judicial y los otros poderes 81	
B.6	Percepción del desempeño de la presidencia	83
B.7	Compendio de buenas prácticas	84
B.8	Compendio de áreas de oportunidad	85
C.	Los órganos auxiliares.....	86
C.1	Descripción del organigrama, ámbitos de competencia y marco regulatorio.....	86
C.2	Método de designación de los titulares	102
C.3	Requisitos y prohibiciones para ocupar los cargos de titulares de órganos auxiliares y direcciones administrativas.....	103
C.4	Perfil general de los titulares	106
C.5	Duración en el cargo.....	107
C.6	Compendio de buenas prácticas.....	108
C.7	Compendio de áreas de oportunidad	108
D.	Ámbito de competencia de los tribunales superiores de justicia y de los consejos de la judicatura	109
D.1	Compendio de fortalezas.....	117
D.2	Compendio de áreas de oportunidad	117
 Capítulo II: ANÁLISIS COMPARADO DE LAS FUNCIONES DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA EN LAS CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS.....		 118
A.	Funciones en materia de administración de recursos humanos	118
A.1	Administración de recursos humanos jurisdiccionales	119
A.1.1	Selección y promoción	119
A.1.1.1	Puestos que pertenecen a la carrera judicial.....	120
A.1.1.2	La participación de los consejos de la judicatura en los procesos de selección y promoción.....	124
A.1.1.3	Percepción sobre los procesos de selección y promoción.....	126
A.1.1.4	Sugerencias para mejorar los procesos de selección y promoción.....	131

A.1.2	Capacitación.....	132
A.1.3	Evaluación de funcionarios jurisdiccionales	136
A.1.3.1	Evaluaciones colectivas	136
A.1.3.2	Evaluaciones individuales	144
A.1.4	Duración en el cargo y ratificación de jueces y magistrados	145
A.1.4.1	Duración en el cargo y ratificación de los jueces	146
A.1.4.2	Duración en el cargo y ratificación de los magistrados	150
A.1.4.3	Influencia de la duración en el cargo y la ratificación sobre la independencia judicial 153	
A.1.5	Régimen de responsabilidad de faltas administrativas	154
A.1.5.1	Actividades de prevención	155
A.1.5.2	Investigación y sanción.....	158
A.1.6	Adscripción	163
A.1.7	Compendio de buenas prácticas	167
A.1.8	Compendio de áreas de oportunidad	169
A.2	Administración de recursos humanos administrativos	170
A.2.1	Selección y promoción	171
A.2.2	Capacitación.....	180
A.2.3	Evaluación.....	183
A.2.4	Régimen de responsabilidad de faltas administrativas	185
A.2.5	Compendio de buenas prácticas	187
A.2.6	Compendio de áreas de oportunidad	188
A.3	Condiciones Laborales	188
A.3.1	Remuneraciones.....	188
A.3.1.1	Sueldos.....	189
A.3.1.2	Prestaciones.....	193
A.3.1.3	Percepción de los funcionarios sobre sus remuneraciones	195
A.3.2	Carga de trabajo.....	198
A.3.3	Horarios.....	212
A.3.4	Acoso y hostigamiento	216
A.3.4.1	Definición y descripción del problema.....	216
A.3.4.2	Políticas y medidas preventivas	220
A.3.4.3	Investigación y sanciones	222
A.3.5	Compendio de buenas prácticas	224

A.3.6	Compendio de áreas de oportunidad	225
A.4	Organización del trabajo	227
A.4.1	Modelos de gestión	227
A.4.2	Repartición de turnos	233
A.4.3	Compendio de buenas prácticas	235
A.4.4	Compendio de áreas de oportunidad	235
A.5	Perspectiva de género en la administración de recursos humanos	236
A.5.1	Paridad y condiciones laborales de las mujeres	236
A.5.2	Órganos y políticas en materia de género	245
A.5.3	Compendio de buenas prácticas	249
A.5.4	Áreas de oportunidad	249
B.	Funciones en materia de administración de recursos financieros y materiales	250
B.1	Administración de recursos financieros	250
B.1.1	Presupuesto	250
B.1.1.1	Atribuciones en materia presupuestal	250
B.1.1.2	Proceso de elaboración del presupuesto	252
B.1.1.3	Proceso de aprobación interna	253
B.1.1.4	Proceso de aprobación externo	254
B.1.1.5	Candados normativos	258
B.1.1.6	Estructura del presupuesto	261
B.1.1.7	Percepción sobre la suficiencia del presupuesto	262
B.1.1.8	Auditorías	263
B.1.1.8.1	Control interno	263
B.1.1.8.2	Resultados de las auditorías externas	266
B.1.2	Fondo Auxiliar	267
B.1.2.1	Conformación	267
B.1.2.2	Administración y vigilancia	270
B.1.3	Compendio de buenas prácticas	275
B.1.4	Compendio de áreas de oportunidad	276
B.2	Administración de recursos materiales	276
B.2.1	Instalaciones y equipamiento	276
B.2.1.1	Administración de bienes inmuebles	277
B.2.1.2	Manejo y control de los bienes muebles	279
B.2.2	Sistemas tecnológicos	280

B.2.3	Compendio de buenas prácticas	286
B.2.4	Compendio de áreas de oportunidad	287
C.	Funciones regulatorias	288
C.1	Normatividad interna.....	288
C.1.1	Acuerdos y reglamentos	288
C.1.2	Manuales de operación.....	289
C.2	Legislación.....	292
C.2.1	Facultades para presentar iniciativas	292
C.2.2	Facultad para opinar en los procesos legislativos relacionados con la estructura del Poder Judicial y/o con la impartición de justicia	295
C.2.3	Compendio de buenas prácticas	296
C.2.4	Compendio de áreas de oportunidad	296
D.	Obstáculos y retos en el cumplimiento de las funciones de gobierno judicial	297
D.1	Presiones y corrupción	297
D.2	Inseguridad	304
D.3	Compendio de buenas prácticas	308
D.4	Compendio de áreas de oportunidad	308
 Capítulo III: ¿DEBEN EXISTIR LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA?		310
A.	La razón de ser de los consejos de la judicatura	310
B.	Obstáculos para la consecución de los principios	321
C.	¿Creen los funcionarios que deben existir los consejos de la judicatura?	323
 Capítulo IV: RECOMENDACIONES.....		326
A.	Integración de los consejos de la judicatura.....	326
B.	Presidencia	327
C.	Órganos auxiliares.....	328
D.	Ámbito de competencia de los tribunales superiores de justicia y de los consejos de la judicatura	329
E.	Funciones en materia de administración de recursos humanos jurisdiccionales	329
F.	Funciones en materia de administración de recursos humanos administrativos	331
G.	Condiciones laborales	332
H.	Organización del trabajo	333
I.	Perspectiva de género	334
J.	Administración de recursos	335
K.	Funciones regulatorias	337

L. Para enfrentar sus retos y obstáculos.....	338
M. Para fortalecer la independencia de los poderes judiciales de la mano de la sociedad ..	339
BIBLIOGRAFÍA	341
METODOLOGÍA.....	386
ANEXO 1.....	394
ANEXO 2.....	396
ANEXO 3.....	397
ANEXO 4.....	399
ANEXO 5.....	401
ANEXO 6.....	403

RESUMEN EJECUTIVO

El presente estudio, el Volumen II de *Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales*, analiza la composición, conformación y funcionamiento de los consejos de la judicatura en cuatro poderes judiciales estatales –Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán–, con el fin de identificar sus buenas prácticas y áreas de oportunidad, así como ofrecer recomendaciones.

Se desarrolló en el momento en que varios congresos locales suprimieron su consejo de la judicatura, y después de que se presentara en el Senado una iniciativa de reforma constitucional que propone desaparecer los consejos a nivel local, bajo el argumento de que se caracterizan por su falta de independencia debido a la injerencia de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación de sus integrantes. Así, nuestra investigación busca contestar, con base en evidencia, a la pregunta de si deben o no seguir existiendo los consejos de la judicatura.

Realizado con base en solicitudes de información y entrevistas aplicadas a 170 funcionarios judiciales y 27 actores externos, este análisis proporciona evidencia sobre el impacto positivo que han tenido los consejos de la judicatura en el funcionamiento de los poderes judiciales, así como los retos y temas pendientes por resolver.

Capítulo I. Análisis comparado del diseño de los Consejos de la Judicatura

Diagnóstico

Una característica constante de los procesos de selección de los consejeros de la judicatura, presidentes y titulares de los órganos auxiliares en los poderes judiciales analizados es su deficiente regulación y escasa transparencia, en particular cuando son nombrados por los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esta opacidad contribuye a que las designaciones se lleven a cabo con cierto grado de arbitrariedad, lo que puede afectar la independencia y el buen gobierno de los poderes judiciales.

A. Consejo

- Las prohibiciones definidas para ocupar el cargo de consejero no son suficientes para evitar que éstos tengan conflicto de intereses o que puedan poner en riesgo la independencia judicial. Llama la atención que en ningún estado exista alguna prohibición relacionada con la vinculación a partidos políticos, pese a que la mayoría de los entrevistados consideran que debería existir.
- **Los requisitos definidos para ocupar el cargo de consejero no necesariamente garantizan que las personas seleccionadas cuenten con las competencias, experiencia y méritos necesarios.** Además, estos requisitos limitan el tipo de perfiles que pueden componer el consejo –generalmente se privilegia el perfil de abogados–, lo cual reduce la pluralidad al interior del órgano colegiado, así como la especialización en ciertas áreas que tiene a su cargo el órgano, y que no se resuelven con la profesión jurídica. Pese a ello, más del 90% de los funcionarios entrevistados percibe positivamente el desempeño del Consejo de la Judicatura de su Poder Judicial, y reconoce que cumple con su papel principal.

B. Presidencia

Los procesos de selección del Presidente generalmente están determinados por las relaciones profesionales y políticas de los aspirantes, y no necesariamente por sus capacidades. Esto ocasiona que no siempre se elija a la persona idónea para ocupar este cargo. Por otro lado, en todos los poderes judiciales el presidente mantiene una presidencia simultánea tanto del Tribunal Superior de Justicia, como del Consejo de la Judicatura. Si bien la mayoría de los funcionarios considera que sería indeseable separar las presidencias porque generaría división en el Poder Judicial, otros explican que la presidencia simultánea concentra mucho poder en manos de una sola persona, que puede volverse juez y parte en los asuntos de vigilancia y disciplina.

C. Órganos auxiliares

- **Si bien generalmente el perfil de los titulares de los órganos auxiliares está bien definido, uno de los principales retos es la falta de mecanismos que garanticen la idoneidad de las personas que los encabezan.** Estas designaciones por lo general se realizan de manera discrecional, y a menudo están supeditadas a la duración de la gestión del presidente o de la persona que presentó la propuesta del personal.
- La deficiente articulación entre los órganos auxiliares en cuanto a intercambio de información y toma de decisiones suele impedir una mejor administración de los poderes judiciales.

D. Ámbito de competencia de los tribunales superiores de justicia y de los consejos de la judicatura

- A pesar de que los consejos fueron creados principalmente para ‘relevar’ a los tribunales de las labores administrativas, esta transferencia de actividades ha enfrentado resistencias. Por ejemplo, el Poder Judicial de Yucatán todavía cuenta con órganos administrativos en su Tribunal Superior de Justicia, que también existen en el Consejo. Esta duplicidad de órganos administrativos puede provocar que un Consejo no logre una aceptación completa en la entidad en cuestión o que algunas funciones, como las de capacitación o vigilancia, no se ejecuten de manera homogénea en todo el Poder Judicial.
- También se observa una correlación entre el nivel de consolidación del Consejo y el número de atribuciones asignadas a éste. Por ejemplo, en el Estado de México y Guanajuato –estados en los que el Consejo lleva más tiempo operando– los consejos se encargan de más tareas administrativas que en aquellos poderes judiciales donde la creación del órgano es más reciente.

Recomendaciones

- **Es necesario que se establezcan claramente los procesos y criterios de selección de los consejeros de la judicatura,** fortaleciendo los controles –requisitos y prohibiciones– tendientes a asegurar su idoneidad e independencia. Asimismo, se recomienda que se realice una convocatoria y se contemple la participación de otros actores –como barras de abogados y organizaciones de la sociedad civil– para permitir el escrutinio público y transparentar los procesos de selección.

- Es deseable que se incorporen como consejeros **especialistas en disciplinas afines a las tareas de gobierno judicial**, y no necesariamente abogados, lo cual puede fomentar una conformación más plural del Consejo.
- Es necesario que los procesos de designación del presidente estén regulados y se desarrollen de manera transparente.
- De acuerdo con recomendaciones de la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados de la ONU, **la presidencia del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Superior de Justicia debe separarse**. Sin embargo, esto también requiere un claro establecimiento de funciones y atribuciones de cada presidencia.
- Se recomienda implementar **un servicio profesional de carrera para los funcionarios administrativos**, que fomente el acceso a todos los puestos con base en parámetros objetivos que permitan evaluar su idoneidad y la movilidad al interior del Poder Judicial.
- Es necesario que **los tribunales superiores de justicia deleguen todas sus atribuciones administrativas a los consejos y se concentren en lo estrictamente jurisdiccional**. La delegación de competencias al Consejo no debe verse como una forma de atentar contra la estructura jerárquica de los poderes judiciales, sino como una posibilidad de mejorar el funcionamiento del Poder Judicial y profesionalizar su administración.

Capítulo II: Análisis comparado de las funciones de los Consejos de la Judicatura en las cuatro entidades federativas

Diagnóstico

A. Funciones en materia de administración de recursos humanos

- **Los consejos de la judicatura han tenido un impacto positivo en la gestión de los recursos humanos**. Sin embargo, existen distintos grados de consolidación de estas funciones en cada poder judicial, especialmente respecto al establecimiento de procesos de selección rigurosos y objetivos de los funcionarios jurisdiccionales. El Poder Judicial del Estado de México tiene una política muy avanzada en este ámbito, ya que la carrera judicial cubre la mayor parte de su personal jurisdiccional y todos los cargos de la carrera se obtienen mediante concursos de oposición abiertos¹, cuya rigurosidad no suele ser cuestionada por los funcionarios.
- **Existe una brecha tangible entre funcionarios jurisdiccionales y administrativos en cuestiones de profesionalización**, siendo éstos últimos quienes presentan un menor grado de avance. Evidencia de ello es la ausencia de perfiles de puesto y de procesos de selección y promoción para los funcionarios administrativos, en la mayoría de los casos. Esto da pie a que exista un amplio margen de discrecionalidad en su designación o que se den prácticas de nepotismo o amiguismo. Además, las capacitaciones que se ofrecen a este tipo de funcionarios muchas veces no están diseñadas en concordancia con sus necesidades y especialización requerida.

¹ Es decir, concursos en los que pueden participar personas externas al Poder Judicial.

- **En cada poder judicial las condiciones laborales varían enormemente.** Por ejemplo, en la remuneración hay brechas amplias entre poderes judiciales y grados jerárquicos. Una buena práctica observada en Guanajuato y Querétaro es la implementación de una comisión salarial tripartita que fija los niveles de sueldo por categoría en los tres poderes del Estado.
- **Algunos poderes judiciales presentan cargas de trabajo excesivas,** lo cual impacta, entre otros asuntos, en la participación de las mujeres en altos cargos, por las labores de cuidado que a veces realizan en el ámbito familiar. Además, existe poca claridad en cuanto a la duración de la jornada y de los horarios laborales.
- Preocupa la existencia de prácticas de acoso y hostigamiento dentro de los poderes judiciales. Aunque se han realizado acciones puntuales al respecto (como el establecimiento de certificaciones o la creación de unidades especializadas en género), éstas han tenido un impacto limitado, ya que no existe una política integral enfocada a prevenir y combatir este tipo de prácticas.
- El problema anterior es exacerbado por los **pocos canales de comunicación confiables con los que cuentan los funcionarios para comunicar problemas relacionados con el clima laboral.** Una buena práctica identificada en Querétaro es la implementación de visitas con formato establecido, en las cuales se realizan entrevistas a todos los funcionarios de un juzgado. Esto permite que además de establecer canales de comunicación, los funcionarios se sientan escuchados.
- Se observa que **no existe una política laboral con perspectiva de género en ninguno de los poderes judiciales analizados.** Esta brecha de género se ve reflejada en la insuficiente representación de las mujeres en puestos altos tanto en el ámbito jurisdiccional como en el administrativo. Además, se observa que la discriminación de género está normalizada entre funcionarios y funcionarias, lo cual trae como consecuencia que se invisibilice este problema y se perpetúen prácticas discriminatorias y estereotipos de género. **Aunque se han creado unidades y comités de género, éstos no necesariamente han sido parte de una estrategia institucional articulada,** y han tenido poca incidencia en el desarrollo de planes y programas institucionales. Esto se debe, en parte, al poco personal con el que cuentan y la falta de especialización en la materia de las personas que las dirigen.

B. Función de administración de recursos financieros y materiales

- **La mayoría de los poderes judiciales no cuenta con un presupuesto adecuado para realizar sus funciones.** Aunque para elaborarlo existen áreas de planeación que realizan proyecciones presupuestales, éstas tienen poco margen de maniobra debido a las restricciones de presupuesto. Una buena práctica identificada en Estado de México y en Guanajuato es la generación de información estadística e indicadores que representan un insumo valioso para la planeación, la elaboración y la evaluación del ejercicio del presupuesto.

- **Preocupan la debilidad del Poder Judicial respecto a los demás poderes en la negociación presupuestal y los pocos espacios que tiene para defender su propuesta de presupuesto.** Es común que el Ejecutivo pida al Judicial modificar su propuesta de presupuesto o que la modifique antes de pasar el proyecto de presupuesto consolidado al Legislativo, sin que necesariamente se consideren sus necesidades.
- **Aunque las constituciones locales pueden incluir una serie de candados para proteger el presupuesto de los poderes judiciales** –como otorgar el 2% del presupuesto o de los ingresos estatales, o que no pueda disminuirse de un año para otro–, **a menudo éstos no son respetados.** A veces, las reglas no escritas tienen más peso que la protección incluida en la Constitución, como es el caso en Guanajuato. El grado de cercanía política del Poder Judicial con el Ejecutivo y/o el Legislativo pueden influenciar la asignación de presupuesto, lo cual no fortalece la independencia judicial. Por otro lado, el Ejecutivo puede ejercer presión sobre el Judicial no solamente en la asignación del presupuesto, sino también en el retraso en sus ministraciones.
- En el renglón de los controles ejecutados sobre el ejercicio de los recursos, **las auditorías internas han demostrado ser poco eficaces y transparentes.** Uno de sus problemas principales es que deben ser aprobadas previamente por el Consejo de la Judicatura (o el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en el caso de Yucatán), lo que le resta independencia y autonomía a las contralorías para realizarlas.
- Con respecto a la administración de recursos materiales se observa una distribución desigual: **se suelen concentrar más recursos en las capitales de los estados que en la periferia.** Esto se ve reflejado en las instalaciones y el equipo, muchas veces escaso u obsoleto, con el que trabajan los funcionarios de la periferia. Por otro lado, también existen diferencias entre poderes judiciales en cuanto al grado de implementación de sistemas tecnológicos. El Poder Judicial del Estado de México es el más avanzado en este aspecto, al implementar una política tecnológica transversal que ha eficientado su funcionamiento y buscado ampliar el acceso a la justicia.

C. Funciones regulatorias

- Un reto al que se enfrentan los servidores públicos es **la ausencia o falta de actualización de manuales operativos y/o reglamentos** que establezcan con claridad sus funciones.
- Con respecto a la normatividad externa, se observa que, aunque el Tribunal Superior de Justicia tiene la facultad de presentar iniciativas, ésta raramente es ejercida. Esto quizás se deba a que los poderes judiciales han tenido más éxito en la aprobación de sus iniciativas cuando son resultado de un ejercicio conjunto con otros poderes, que cuando han usado esta prerrogativa.

D. Obstáculos y retos en el cumplimiento de las funciones de gobierno judicial

- Uno de los principales obstáculos dentro de los poderes judiciales es la corrupción. **Los funcionarios tienden a tener una concepción limitada sobre lo que constituye un acto de corrupción**, pues solamente perciben como tal las prácticas de soborno y dejan de lado actos como la captura de puestos. En cuanto al soborno, algunos operadores no identificaron el otorgamiento de regalos como una forma de corrupción.
- Aunque los poderes judiciales han realizado diversos esfuerzos para combatir el fenómeno, pocos son los que han implementado políticas integrales en este aspecto. Cuando lo han hecho, como fue el caso en Guanajuato, éstas han dependido de la voluntad política de un presidente en particular.

Recomendaciones

- **Todos los cargos jurisdiccionales deben pertenecer a la carrera judicial y se obtengan mediante concursos de oposición abiertos**, realizados con ciertos estándares de confiabilidad.
- **Es importante diseñar políticas internas con perspectiva de género** que fomenten una mayor participación de las mujeres en los cargos más altos y mejoren el clima laboral para las integrantes los poderes judiciales en todos los niveles.
- Se deben generar mecanismos para obligar a los poderes legislativos a respetar los candados normativos que protegen los presupuestos de los poderes judiciales estatales.
- **Las contralorías deben contar con las facultades legales y fácticas necesarias para desarrollar sus actividades, sin que éstas estén supeditadas a la aprobación ni de la presidencia, de los consejeros o de los magistrados.** Por ello, es importante que la titularidad de la Contraloría de cada poder judicial deje de depender de su presidente o del Consejo y sea nombrada por un órgano externo y bajo criterios objetivos.
- **Es necesario que los poderes judiciales avancen hacia una transformación digital** que integre herramientas tecnológicas de manera transversal.
- No sólo los plenos de los tribunales superiores de justicia deberían tener la facultad de presentar iniciativas, sino también los consejos de la judicatura.
- **Sería importante que los poderes judiciales usen su facultad para presentar iniciativas que atiendan al cumplimiento de sus objetivos**, empezando por la armonización de la Ley Orgánica con la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
- Se deben definir mecanismos formales de participación de magistrados y consejeros en el análisis de reformas legislativas que tengan alguna implicación en la estructura y/o en las labores que desarrolla el Poder Judicial.
- Se recomienda desarrollar una política integral de prevención y combate a la corrupción que abarque particularmente tres estrategias: inteligencia institucional, transparencia y rendición de cuentas.

Capítulo III: ¿Deben existir los consejos de la judicatura?

Diagnóstico

Los consejos han tenido un papel central para garantizar el cumplimiento de los principios de la función judicial: *independencia, integridad, eficiencia y eficacia, accesibilidad y transparencia*. La gran mayoría de los funcionarios entrevistados coincide en afirmar que su desaparición sería un retroceso. Por ello, la conclusión de este estudio es que **los consejos de la judicatura no deben eliminarse, sino fortalecerse**.

INTRODUCCIÓN

Los poderes judiciales son los encargados de resolver los conflictos de particulares entre sí o con el Estado, proteger el marco de la legalidad y garantizar el acceso efectivo a los derechos humanos. Por desgracia, en México tradicionalmente han exhibido múltiples falencias en la provisión de sus servicios, lo que ha generado una percepción ciudadana de ineficiencia, opacidad y corrupción. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2020, el 43.1% de las personas encuestadas declara confiar “poco” o “nada” en los jueces, mientras que el 70.1% considera que los mismos son corruptos. El año anterior, la desconfianza en los jueces era más alta (44.9%), pero menos ciudadanos los percibían como corruptos (68.4%).

En México y en otras partes del mundo se han establecido instancias de gobierno judicial es con el fin de hacer más eficiente el quehacer judicial, fortalecer su independencia e impulsar la rendición de cuentas de los poderes judiciales.

Estas instancias, generalmente denominadas consejos de la judicatura², son las encargadas de administrar los recursos humanos, financieros y materiales de los poderes judiciales, para que éstos puedan realizar su tarea sustantiva, que es la impartición de justicia.

A pesar del potencial que tienen los consejos para influir en la calidad de la labor jurisdiccional, han sido poco estudiados a nivel local, lo cual puede deberse a múltiples factores. Una percepción muy común, y que ha contribuido a la falta de investigación sobre este tema, es que el diseño y las políticas que se han implementado a nivel federal se han trasladado al nivel local de manera casi automática, aunque no siempre con los mismos resultados. En realidad, la composición de estos órganos ha variado en función del contexto sociopolítico y económico, lo que ha creado diversas combinaciones en su diseño y estructura, pero también en sus facultades y capacidades, lo cual hace difícil establecer criterios homogéneos para evaluar su funcionamiento.

Tal déficit motiva el presente estudio. Veintiséis años después de la creación del Consejo de la Judicatura Federal, que contribuyó a fomentar la instauración de instancias homólogas (aunque no iguales) a nivel estatal, y en un momento en que se han aprobado reformas legislativas en varios estados para suprimir sus consejos de la judicatura (una intención cuyo culmen, por decirlo de alguna manera, es la iniciativa en el Senado que propone desaparecerlos), es muy necesario analizar el diseño de estas instancias y cómo han desarrollado sus funciones.

Este documento se acompaña de nuestro análisis comparado de la normatividad que rige el diseño de los consejos de la judicatura y sus atribuciones en los 32 poderes judiciales y en el Poder Judicial de la Federación. Su objetivo consiste en presentar un diagnóstico exploratorio sobre cómo algunos consejos de la judicatura locales han logrado implementar las funciones de gobierno judicial que le han sido delegadas. Para ello, realizamos estudios

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 consejos del Poder Judicial o, en sus modificaciones más recientes, Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina.

de caso en los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán³, donde identificamos buenas prácticas, así como áreas de oportunidad.

Es muy importante reconocer que, sin la apertura de estos cuatro poderes judiciales al escrutinio, este estudio no hubiera sido posible. El hecho de que hayan aceptado abrir su información y sus puertas, sin imponer restricción alguna a nuestras preguntas, demuestra que son instituciones comprometidas con la rendición de cuentas, interesadas en conocer sus fortalezas y sus áreas de oportunidad y determinadas en mejorar su desempeño. Esta disposición no necesariamente es evidente, pues algunos poderes judiciales abordados no se mostraron tan receptivos para colaborar en esta investigación.

Con la idea de recolectar información empírica que permita entender el funcionamiento y desempeño de los consejos, solicitamos diversos datos y procedimos a realizar entrevistas semiestructuradas a funcionarios jurisdiccionales y administrativos de distintos niveles en estos cuatro poderes judiciales. La finalidad era responder algunas interrogantes que sirvieron como eje de la investigación. A saber:

- ¿Ha contribuido el establecimiento de los consejos de la judicatura a consolidar los principios de la función judicial⁴, en particular, la independencia judicial?
- ¿Las políticas implementadas han contribuido a mejorar la impartición y el acceso a la justicia?
- ¿Han existido mejoras de gestión, tanto en la esfera de recursos humanos –y en particular en la profesionalización, capacitación de funcionarios y su vigilancia– como en el manejo de recursos financieros y materiales?

El análisis, como se aprecia, parte de un enfoque con carácter cualitativo, que consistió en recabar las percepciones, experiencias y opiniones particulares de 170 funcionarios judiciales, divididos en dos categorías: por un lado, los **funcionarios jurisdiccionales** –aquéllos que se dedican directamente a las tareas sustantivas de justicia– que representan el 32% de la muestra; y, por el otro, los **funcionarios administrativos** –personal que realiza actividades relacionadas con la gestión de los recursos de los poderes judiciales–, que comprende el 68% restante de los entrevistados. Estas entrevistas se realizaron entre julio y diciembre de 2019.

Asimismo, aplicamos 26 entrevistas a actores externos a los poderes judiciales: funcionarios del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y abogados litigantes. Este ejercicio sirvió de contraste para ampliar el panorama observado al interior de los poderes judiciales.

Para llevar a cabo estas entrevistas aplicamos dos cuestionarios: uno para los funcionarios judiciales, que estuvo integrado por 207 reactivos generales y un promedio de 74 reactivos específicos, dependiendo del puesto, nivel y tipo de funcionario a quien se le aplicó la

³ Estos estudios de caso se realizaron entre julio y diciembre de 2019.

⁴ En el análisis normativo comparado de los consejos de la judicatura en México (México Evalúa, 2021), identificamos los siguientes principios rectores de la justicia: independencia, imparcialidad, integridad, eficacia/eficiencia, accesibilidad y transparencia.

entrevista; el otro para los funcionarios externos, que contenía 107 reactivos generales y, según el cargo de la persona, podía contener hasta 44 reactivos específicos.

Estos instrumentos constaron de preguntas tanto abiertas como cerradas. Para las respuestas cerradas nuestro estudio ocupó estadística descriptiva mínima, reflejada en razones, promedios, porcentajes y prevalencias, mientras que las preguntas abiertas fueron categorizadas en nodos temáticos.

Estas entrevistas nos permitieron conocer el punto de vista de los funcionarios judiciales – es decir, de los propios actores que son sujetos y objetos de las políticas en cuestión– sobre el diseño y funcionamiento de los consejos de la judicatura. **Esta cualidad del estudio nos permitió identificar buenas prácticas, áreas de oportunidad y recomendaciones que solamente pueden aprehender y formular personas que trabajan en el seno de esta institución**, que la han conocido y experimentado desde adentro. **Con un atributo extra: responde a la necesidad de analizar la institución desde la perspectiva del respeto a su independencia.** Por supuesto, existen sesgos en esta perspectiva. Para minimizar estos posibles sesgos, nos pareció importante buscar también la perspectiva de actores externos a cada Poder Judicial, pero que trabajan con él de cerca, como ya hemos descrito.

Por otra parte, para dar la mayor libertad de expresión posible a los entrevistados, les garantizamos que se preservaría su anonimato. Por ello las citas que se encuentran en el texto no llevan el nombre de los entrevistados sino su categoría, o en ocasiones su cargo. Por las mismas razones, no necesariamente reportamos el género de los entrevistados, sino que usamos el término general “un mando medio jurisdiccional” o “un mando superior administrativo”.

A continuación, presentamos los resultados del análisis de la información recabada en capítulos⁵. En el primero, abordamos el diseño de los consejos de la judicatura, así como sus competencias. En el segundo, analizamos cómo los cuatro consejos de la judicatura –en el Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán– desempeñan sus tres principales funciones: la administración de los recursos humanos, la gestión de los recursos financieros y materiales y las funciones regulatorias. En el tercero, observamos hasta qué punto los consejos de la judicatura han contribuido a la consolidación de los principios de la función judicial, para llegar a dilucidar si deben seguir existiendo o deben suprimirse, como lo plantea la iniciativa de reforma constitucional presentada en junio de 2019 por el senador Ricardo Monreal. Finalmente, presentamos recomendaciones que se desprenden de las buenas prácticas y áreas de oportunidad identificadas en los cuatro poderes judiciales que generosamente nos abrieron sus puertas, y que bien pueden tener resonancia y aplicarse a los demás consejos de la judicatura, tanto a nivel local como federal.

⁵ Cabe señalar que la investigación tiene como límite temporal las fuentes de información y datos consultados hasta diciembre de 2020 y en el caso de la normatividad hasta noviembre de 2020.

Capítulo I: ANÁLISIS COMPARADO DEL DISEÑO DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA

A. Integración de los consejos de la judicatura

La composición, fecha de creación y el nombre mismo de los consejos de la judicatura en los diferentes poderes judiciales estatales en México varían notablemente, así como la forma en que se relacionan con su Tribunal Superior de Justicia (TSJ) correspondiente.

De nuestros cuatro casos de estudio, tres tuvieron su origen a mediados de la década de 1990, y uno, el de Yucatán, es mucho más reciente, pues apenas tiene una década.

Tabla 1. Fecha de creación de las instancias de gobierno judicial

Nombre de la instancia de gobierno judicial	Fecha de creación en la norma	Fecha de creación en los hechos
Consejo de la Judicatura del Estado de México	1995	1995
Consejo del Poder Judicial de Guanajuato	1996	1997
Consejo de la Judicatura de Querétaro	1997	2005
Consejo de la Judicatura de Yucatán	2010	2010

En ninguno de los poderes judiciales estudiados, la normatividad define el Consejo como un órgano adscrito al Tribunal ni establece que le esté subordinado⁶. En Guanajuato, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución, “el ejercicio del Poder Judicial corresponde al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a los jueces y al Consejo del Poder Judicial”. En Querétaro y Yucatán, la Constitución precisa que el Consejo es un órgano dotado de independencia técnica y de gestión para emitir sus resoluciones. Finalmente, en el Estado de México, la Constitución y la Ley Orgánica no dan detalles sobre este tema y solamente señalan que es el órgano de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, como también lo indican en los otros tres estados.

A.1 Conformación y designación de los consejos de la judicatura

A.1.1 Acercamiento introductorio a la composición de los consejos de la judicatura

Los consejos de Guanajuato, Querétaro y Yucatán se componen de cinco integrantes, mientras que el del Estado de México está conformado por siete consejeros, las dos configuraciones más comunes en México.

⁶ No obstante, tal como se anticipó en el Volumen I. Análisis normativo del diseño y funciones de los consejos de la judicatura, la existencia en los hechos y en la normatividad, de los consejos de la judicatura, no supone que todas las funciones de gobierno judicial se hayan delegado por los tribunales superiores a los consejos, motivo por el cual algunos tribunales todavía conservan de manera exclusiva, o comparten varias de las funciones de gobierno judicial.

Aunque el número de consejeros no necesariamente depende del tamaño del poder judicial, lo cierto es que el mexiquense es el segundo poder local del país en tamaño⁷ y demanda de justicia⁸.

En los otros tres poderes judiciales también se observan diferencias importantes: en 2018 Guanajuato contaba con una plantilla total de 3,328 funcionarios –incluyendo a los cinco consejeros– y allí se recibieron 170,502 asuntos nuevos en primera instancia, mientras que en el mismo año los cinco miembros del Consejo de Yucatán atendieron a un total de 1,106 funcionarios, quienes recibieron 23,284 nuevos expedientes de primera instancia⁹.

Tabla 2. Volumen de personal y asuntos de primera instancia de los poderes judiciales¹⁰

Poder Judicial	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán
Consejeros	7	5	5	5
Jueces y magistrados	446	294	87	66
Funcionarios de órganos jurisdiccionales	3,557	2,462	885	613
Funcionarios administrativos	1,119	572	340	427
Asuntos ingresados (1ª instancia)	239,426	170,502	63,443	23,284
Asuntos concluidos (1ª instancia)	193,366	171,338	14,790	22,431
Asuntos pendientes (1ª instancia)	124,927	80,674	46,645	27,110

Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019 publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), así como, datos proporcionados por el área de

⁷ En 2018 el Poder Judicial del Estado de México contaba con 446 magistrados y jueces, 3,557 funcionarios en órganos jurisdiccionales y 1,119 funcionarios en órganos y unidades administrativas. Es el más grande del país después del de Ciudad de México, que cuenta con 452 magistrados y jueces, 6,034 funcionarios en órganos jurisdiccionales, y 4,237 funcionarios en órganos y unidades administrativas.

⁸ De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal y datos proporcionados por la propia área de estadística en el caso del Poder Judicial del Estado de México, en 2018 el estatus de los asuntos de primera instancia en los poderes judiciales fue el siguiente: un total de 304,964 ingresos en Ciudad de México y 239,426 en el Estado de México; 109,380 conclusiones en Ciudad de México y 193,366 en el Estado de México; 525,792 pendientes en Ciudad de México y 124,927 en el Estado de México.

La dinámica de los asuntos reportados en 2018 en segunda instancia de los mismos poderes judiciales fue: 35,399 ingresos en Ciudad de México y 14,191 en el Estado de México; 33,158 asuntos concluidos en Ciudad de México y 18,635 en el Estado de México y los pendientes no son comparables, ya que Ciudad de México no reportó cifras para el Censo.

⁹ En Yucatán, además, es importante considerar el Consejo de la Judicatura tiene la particularidad de no dar atención a las necesidades del Tribunal, pues éste conservó sus funciones administrativas cuando se creó el Consejo. Para mayor detalle véase apartado D: Ámbito de competencia de los Tribunales Superiores de Justicia y los Consejos de la Judicatura.

¹⁰ El detalle y análisis de datos de 2013 a 2018 de los cuatro poderes judiciales puede ser consultado en el apartado denominado “Carga de trabajo”.

estadística del Poder Judicial del Estado de México, debido a la identificación de inconsistencias en los datos presentados para esta entidad, que no hacen posible realizar un análisis comparado.

Este panorama demuestra que los cuatro poderes estudiados tienen un tamaño y una carga de trabajo muy desiguales. En los siguientes apartados analizaremos a detalle la composición a la que han llegado los consejos de la judicatura para ofrecer planeación, administración, capacitación, vigilancia y en general, tomar decisiones para mejorar la impartición de justicia en cada uno de sus escenarios. También analizaremos la dinámica de su relación con actores internos y externos y el balance de su labor, desde la perspectiva de sus funcionarios.

A.1.2 Composición y método de designación de los integrantes de los consejos de la judicatura

A.1.2.1 Composición de los consejos de la judicatura

De acuerdo con Héctor Fix-Zamudio (como se cita en Carpizo, 2002), la designación es una de las garantías judiciales para lograr la independencia y eficacia de los tribunales.

No debe entenderse que esto es válido únicamente para los funcionarios jurisdiccionales. Uno de los elementos fundamentales para asegurar la independencia judicial es la composición de las instancias de gobierno judicial en lo que toca al origen de sus miembros y la naturaleza de los poderes que participan en su selección, como lo detallamos en el Volumen I de este estudio.

Cabe señalar que a nivel internacional y nacional se han reconocido algunas características esenciales de estos órganos colegiados, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013) recomienda que las instancias de gobierno judicial tengan una composición plural, esta instancia y nuestra Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹ sostienen que la mayoría de integrantes deben ser el Poder Judicial. Aunado a procesos transparentes y libres de intromisiones externas, es importante que los miembros del Poder Judicial tengan poder de decisión en las designaciones de los consejeros. Con ello en mente, en la Tabla 3 detallamos estos elementos de la configuración de los cuatro consejos.

¹¹ Con la resolución de la controversia constitucional 32/2007 y la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017.

Tabla 3. Composición de los consejos de la judicatura

Poder Judicial	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán
Internos	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	Presidente del Supremo Tribunal de Justicia	Presidente del Tribunal Superior de Justicia	Presidente del Tribunal Superior de Justicia
	Dos magistrados designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia Dos jueces de primera instancia designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia	Un juez de partido designado por tener la mejor calificación de acuerdo con el dictamen de evaluación emitido por el Pleno del Consejo del Poder Judicial	Dos representantes de los magistrados y jueces (que cuenten con una antigüedad mínima de 10 años en la impartición de justicia y cumplan los requisitos previstos para ser magistrado) designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia	Dos miembros de carrera judicial designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia
Externos o posibles externos	Un integrante designado por el Poder Ejecutivo estatal	Un integrante (que no debe ser miembro del Poder Judicial) designado por el Congreso estatal a partir de la terna enviada por el Supremo Tribunal Un integrante designado por el Congreso del estado a partir de la terna propuesta por el Poder Ejecutivo	Un integrante designado por el Poder Ejecutivo estatal (que debe cumplir los requisitos previstos para ser magistrado)	Un integrante designado por el Poder Ejecutivo estatal
	Un integrante designado por el Congreso estatal	Un integrante designado por el Congreso estatal	Un integrante designado por el Congreso estatal (que no sea legislador y que deberá cumplir los requisitos previstos para ser magistrado)	Un integrante designado por el Congreso estatal

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad vigente a septiembre de 2020 en el Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Gaceta del Gobierno del Estado 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).

En los cuatro casos la composición del Consejo de la Judicatura es mixta, con integrantes internos nombrados por el Pleno del Tribunal (o mediante una evaluación realizada por el Consejo en el caso de Guanajuato) y con integrantes nombrados por actores externos (el Legislativo y, en tres casos, también el Ejecutivo). No se especifica si estos consejeros tienen que pertenecer o no al mismo Poder Judicial, por lo que abre la posibilidad a que sean externos al mismo. Una excepción existe en el caso de Guanajuato, donde uno de los consejeros designados por el Congreso local lo es a partir de una terna propuesta por el Supremo Tribunal, pero que no puede incluir a integrantes del Poder Judicial, como lo especifica la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato (2020, artículo 88).

Lo que se desprende de este análisis es que el Consejo del Poder Judicial de Guanajuato es el único de los cuatro donde puede existir una mayoría de integrantes externos al Poder Judicial: de los cinco consejeros, tres son designados por el Congreso y, como ya advertimos, por lo menos uno de éstos no será integrante del Poder Judicial.

Por otra parte, una reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, del 16 de julio de 2019, modificó la conformación del Consejo de la Judicatura para que los dos magistrados consejeros sean designados por el Pleno del Tribunal, y ya no por el Consejo mismo, de tal forma que aumente a dos el número de jueces consejeros, mientras se reduce a uno el número de consejeros designados por el Congreso estatal. Esta reforma incrementa el número de consejeros internos de cuatro a cinco.

En Querétaro, la conformación del Consejo ha conocido cambios significativos a lo largo de los años. Cuando se creó en 1997, el Consejo estaba integrado por el presidente, tres jueces nombrados por insaculación, el oficial mayor del Tribunal Superior de Justicia, el director del Instituto de Especialización Judicial y el titular de la Dirección de Contabilidad y Finanzas (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, 1997, art. 81).

A partir de la reforma del 15 de septiembre de 2006, el Consejo se integró únicamente por tres miembros: el presidente del Tribunal Superior de Justicia y dos magistrados designados por el Pleno del mismo Tribunal. Así, no sólo se configuró como un consejo completamente endémico del Poder Judicial, sino que también era una estructura prácticamente subordinada al Tribunal y a su poder de decisión, sin ningún contrapeso interno ni externo.

De hecho, en ese momento el Consejo no tenía el control total de las funciones administrativas. Por ejemplo, en cuanto al nombramiento de jueces y otros funcionarios jurisdiccionales o a la modificación del número de juzgados, solamente podía hacer propuestas, pero la toma de decisiones correspondía a los magistrados.

Se dio un parteaguas con la aprobación de una nueva Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro el 30 de mayo de 2016, que estableció la conformación actual, por lo que fueron designados los cuatro consejeros que se sumaron al presidente del Tribunal para integrar el nuevo Consejo. Además, se previó que el Tribunal ya sólo tendría atribuciones relativas al Pleno y a la segunda instancia, mientras que “el Consejo de la Judicatura ejercer[ía] la administración, vigilancia y disciplina de las áreas jurisdiccionales,

administrativas de apoyo a la función jurisdiccional y administrativas” (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, 2016)¹², como se detallará a continuación.

Otro dato relevante es que, aunque la legislación vigente establece que los dos consejeros designados por el Pleno del Tribunal sean “representantes de Magistrados y Jueces” (dejando la posibilidad de que sean jueces o magistrados), en realidad, hasta ahora, siempre han sido nombrados jueces, pues, como lo señala un mando superior, el sueldo de consejero es equivalente al de los jueces¹³, pero es aproximadamente la mitad de lo que gana un magistrado, por lo que podemos asumir que ningún magistrado renunciaría a su sueldo para tomar la función de consejero y, de hecho, ninguno lo ha hecho¹⁴.

Asimismo, en Yucatán los miembros de carrera judicial que han sido designados por el Pleno para ser consejeros siempre han sido jueces, y aunque algunos funcionarios jurisdiccionales se quejen de que no se hayan contemplado magistrados para ese puesto, la razón estriba en que la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán prevé que los dos consejeros que deben ser electos de entre los miembros del Poder Judicial deberán ser parte de la carrera judicial (2020, artículo 107), y el cargo de magistrado no está previsto en la carrera judicial.

A.1.2.2 Método de designación de los integrantes de los consejos de la judicatura

De acuerdo con el numeral 10 de los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de Naciones Unidas*¹⁵, los métodos para seleccionar al personal judicial deben garantizar que no sean nombrados por motivos indebidos. Por ello, es importante analizar el proceso de designación de los consejeros.

Con respecto a las **designaciones internas**, en el Estado de México, antes de la mencionada reforma del 16 de julio de 2019, los dos magistrados y el juez que integraban el órgano colegiado eran designados por el Consejo de la Judicatura y, a decir de varios funcionarios, los candidatos eran propuestos por el presidente al Consejo y éste los ratificaba. De allí que algunos funcionarios consideraran al Consejo de la Judicatura como el “equipo” del presidente. Ahora que los dos magistrados y dos jueces consejeros son seleccionados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, sus nombramientos son objeto de negociaciones con los magistrados, según explica un mando superior. Como la renovación de los dos magistrados consejeros por medio del nuevo método ocurrió muy poco tiempo después de la elección de un nuevo presidente a inicios de 2020, algunos de los apoyos que recibió el presidente para su elección fueron a cambio de asegurar estos puestos de consejeros a ciertos magistrados, afirman dos funcionarios. Ahora bien, si esto es parte de una dinámica natural (dada la coincidencia de fechas en la renovación de estos puestos), de cualquier

¹² Para mayor detalle véase apartado D. Ámbito de competencia de los TSJ y los CJ, así como, el desarrollo del Capítulo 4: Análisis comparado de las funciones de los Consejos de la Judicatura en las 4 entidades federativas

¹³ *Asumen consejeros cargo en Judicatura*. (03 de julio de 2016).

¹⁴ El sueldo de los jueces y los consejeros es de \$69,526.00, mientras que el de los magistrados es de \$130,858.00.

¹⁵ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. (s. f.).

forma no garantiza que los cargos de consejeros sean otorgados a las personas con el mejor perfil para el puesto.

Este fenómeno y su interpretación son posibles, también, porque el detalle del proceso de designación no está regulado, misma situación que en Querétaro, donde, de conformidad con la Constitución, los dos miembros internos serán representantes de magistrados y jueces, y en torno al proceso sólo se prevé que sea designado quien alcance una votación de ocho integrantes del Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Sin embargo, un mando superior jurisdiccional considera que no hay transparencia ni criterios claros para la designación de consejeros.

A su vez, en Yucatán, dado que la normatividad no establece las reglas para la selección de los consejeros por parte del Pleno del Tribunal Superior, el reglamento interior del Tribunal incluye algunas indicaciones, aunque escuetas: dispone que el Pleno tiene la facultad de elaborar una lista de aspirantes entre personal de carrera judicial, y designa a los consejeros internos dentro de esta lista. Este sistema es percibido como positivo por algunos funcionarios jurisdiccionales y administrativos.

En cambio, la Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2020) establece el proceso que sigue el Pleno del Consejo para designar el juez de partido que ocupará un asiento de consejero: dispone que se elabore una evaluación, de tal manera que el candidato que obtenga la mejor calificación sea designado.

El proceso de evaluación previsto en el artículo 37 de esta ley consiste en la elaboración de una lista, por parte del Pleno, de los jueces de partido que tengan el nombramiento definitivo, que no hayan sido suspendidos en los últimos tres años y que hayan cumplido con los cursos de actualización del último año.

Posteriormente, esta lista se notificará a todos los jueces de partido, para que manifiesten si tienen alguna impugnación y aporten pruebas. Una vez que el Pleno del Consejo haya resuelto las eventuales impugnaciones, solicitará al Pleno del Tribunal un informe de calidad del desempeño de cada uno de los jueces de partido seleccionados. Finalmente, evaluará a los candidatos tomando en cuenta:

- El informe de calidad;
- El resultado de las auditorías y visitas que se hayan realizado a los juzgados u oficinas a cargo de los seleccionados;
- El expediente personal de los seleccionados;
- Su antigüedad en el servicio, y
- Su preparación académica.

Con base en esta evaluación, cada candidato obtendrá una calificación del cinco al 10, que le será notificada de manera personal y por oficio. En caso de empate, será electo el juez de partido con mayor antigüedad.

Tal procedimiento da certeza sobre las etapas y criterios valorados para seleccionar el consejero interno, además de permitir la impugnación de la selección inicial, incluso

antes de comenzar la evaluación. Aunque son una minoría de entrevistados los que están familiarizados con el proceso de selección de este juez consejero, los que lo conocen generalmente consideran que es adecuado y, de hecho, lo prefieren al proceso que prevalecía anteriormente, que era por insaculación. Sin embargo, este mecanismo no está exento de cuestionamientos, pues, aunque la fase final de la evaluación sea “irrecurrible”, un consejero y un mando superior administrativo mencionan que algunos jueces han presentado amparos en contra de la designación del actual juez consejero, por considerar que ellos debieron obtener una mejor calificación y, por lo tanto, ser nombrados consejeros. Aun así, un mando medio jurisdiccional considera que, gracias a este proceso, están mejor definidos los criterios aplicables a los candidatos que los que intervienen en la designación de consejeros externos.

Con respecto a las **designaciones externas**, la constante en las cuatro entidades es la poca claridad en el proceso, pues el mecanismo de nombramientos de consejeros por parte del Legislativo o del Ejecutivo no se detalla en la Constitución, y ni se menciona en las leyes orgánicas del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo (o sus equivalentes), salvo en Guanajuato, donde se hace referencia a ellos para remitir a la Constitución. Esto y la falta de transparencia son las críticas más recurrentes que hacen los funcionarios judiciales entrevistados con respecto a estos procesos.

Lo resume muy bien un mando superior administrativo de Querétaro: “No creo que sea muy transparente la designación que hace el Ejecutivo. No hay un proceso: ‘Yo designo a quién yo quiera’. No se tiene que justificar. Igual el Legislativo”.

Precisamente por la falta de reglas preestablecidas, en el Estado de México registramos:

Es una facultad totalmente discrecional del Poder Ejecutivo. Regularmente siempre se busca que sea un buen perfil, o sea, alguien con trayectoria o reconocimiento público, ya sea por la labor profesional o académica que haya tenido. Pero, la verdad, es que no existen reglas. Así que puede ser tan arbitrario como se les ocurra, el Ejecutivo tiene esa atribución.

Testimonio de un funcionario del Poder Ejecutivo del Estado de México

El mismo entrevistado agrega que se da entonces una “labor natural de negociación y de cabildeo previo (...) para tener perfiles que generen contrapesos en la toma de decisiones”.

En Querétaro, un consejero afirma, por su parte, que “cada poder nombra de acuerdo a sus necesidades”.

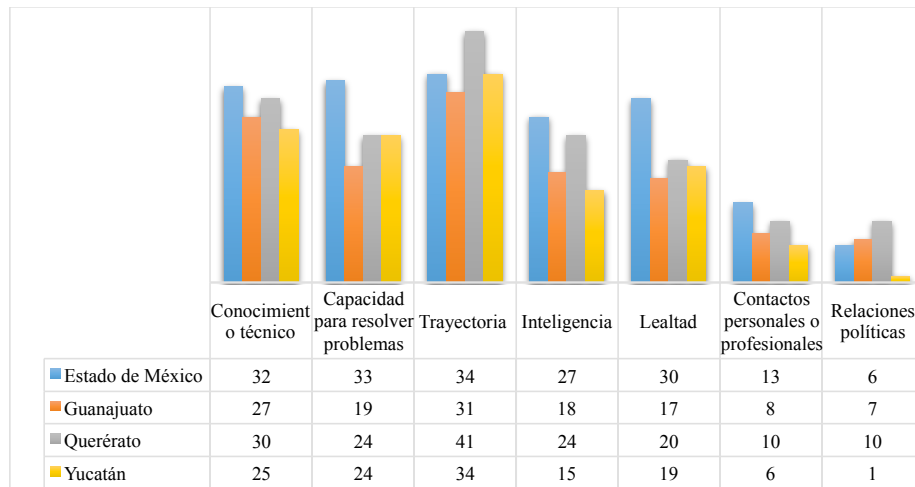
En Yucatán, un funcionario del Ejecutivo confirma que, al no existir un procedimiento regulado, “cuando llegue el momento nosotros, con otras dependencias, se hará (sic) un análisis para realizar una propuesta y que el gobernador será quien tenga la última palabra y decida quién es la persona adecuada para ocupar el cargo”.

Lo anterior resulta preocupante si recordamos las responsabilidades que tienen los consejeros, en particular como garantes de la calidad de la impartición de justicia y de la independencia judicial. Por ello, **el rigor, objetividad y transparencia de los mecanismos para seleccionarlos por parte de cada uno de los tres poderes –Ejecutivo, Legislativo y**

Judicial– impactan directamente en las posibilidades de los consejos de cumplir con estas encomiendas, con consecuencias sobre la legitimidad de los Poder Judiciales.

Interrogamos a los funcionarios sobre los criterios que perciben que prevalecen en la designación de los consejeros por su Poder Judicial. Lo resultados se pueden apreciar en la Gráfica 1. Los más citados son su *trayectoria*, su *conocimiento técnico* y su *capacidad para resolver problemas*. Posteriormente, intervienen la *lealtad* (entendida la mayoría de las veces hacia la institución y no hacia personas, grupos o intereses) o la *inteligencia*, según el Poder Judicial. Los *contactos personales y profesionales*, y sobre todo, las *relaciones políticas* son los criterios menos citados.

Gráfica 1. Percepción de los funcionarios sobre los principales criterios que se toman en cuenta en la designación de los consejeros nombrados por el Poder Judicial



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019. Los entrevistados podían elegir varias opciones de manera simultánea al dar su respuesta, por ello la gráfica contabiliza el número de veces en que fue elegido cada criterio. Hubo un total de 585 elecciones, distribuidas en las siete opciones disponibles. Se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas.

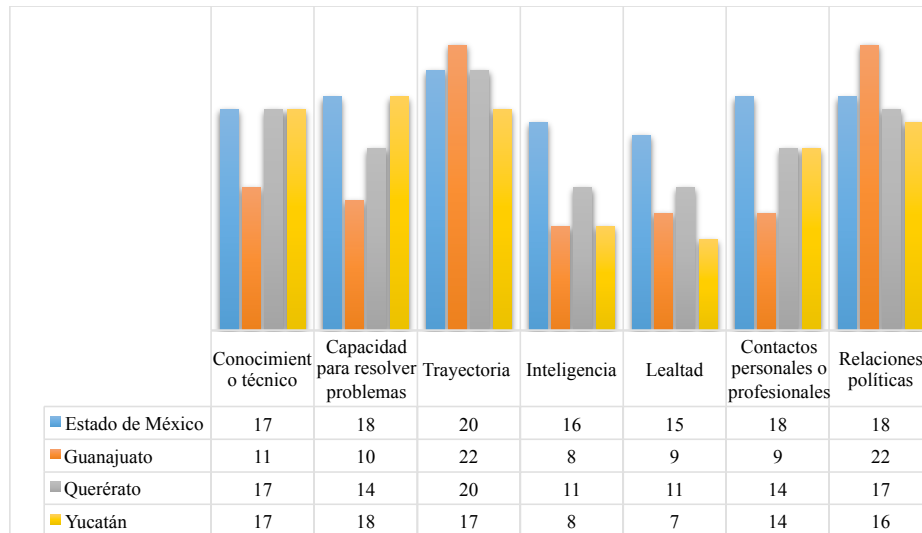
En Guanajuato parece que la evaluación que sirve para elegir al juez consejero permite designar a una persona con trayectoria y conocimiento técnico, pues en este Poder Judicial es donde mayor número de personas consideran que estos criterios fueron tomados en cuenta. En contrapartida, un actor externo al Poder Judicial del mismo estado considera que la lealtad es importante, pero hacia quien está en el gobierno: “Lo que llamamos aquí en México palancas, no es lealtad a la justicia y buenas costumbres, sino a quién está ayudando para subir de puesto”.

En Querétaro, algunos funcionarios refieren la importancia de los contactos personales y profesionales, así como de las relaciones políticas, como factores para ser designado consejero por el Poder Judicial, porque consideran que son elementos que les pueden ser de utilidad en esta función y, por ello, se buscan personas con cierto renombre.

Por otra parte, en el Estado de México varios funcionarios consideran que las relaciones personales o profesionales son decisivas en la designación de los consejeros internos, dado que, como lo expresa un actor externo, se elige a personas que “quizás sean más afines a un proyecto de quien encabeza el PJ [...] Quizá no responda a los intereses del Poder Ejecutivo, pero sí a los intereses de un grupo o de los grupos del Poder Judicial”.

En Yucatán, la lealtad institucional parece ser un criterio bastante importante también, pues varios entrevistados lo resaltan.

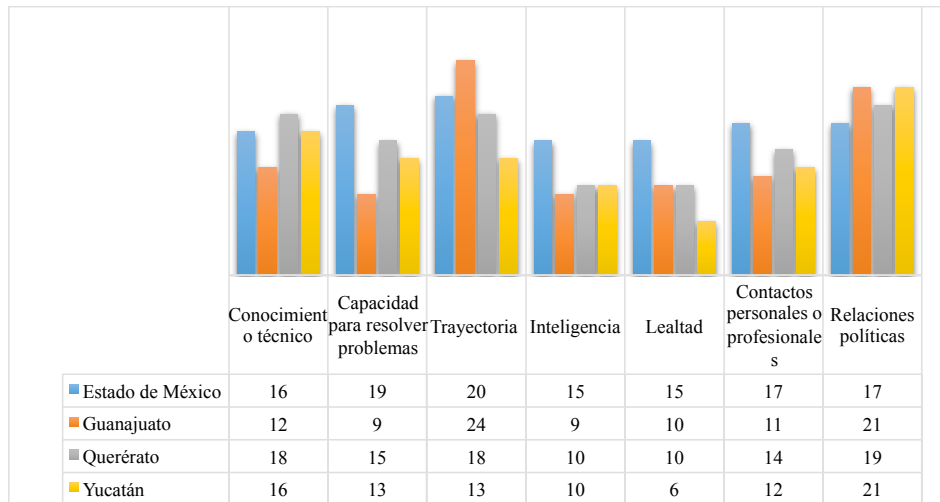
Gráfica 2. Percepción de los funcionarios sobre los principales criterios que se toman en cuenta en la designación de los consejeros nombrados por el Poder Ejecutivo



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 414 elecciones, distribuidas en las siete opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos. Se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas.

Gráfica 3. Percepción de los funcionarios sobre los principales criterios que se toman en cuenta en la designación de los consejeros nombrados por el Poder Legislativo



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 410 elecciones, distribuidas en las siete opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos. Se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas.

Con respecto a los consejeros propuestos o designados por el Ejecutivo y el Legislativo, en contraste con los nombrados por el propio Poder Judicial, una mayor cantidad de funcionarios entrevistados dice ignorar los criterios para su designación. Los que dicen conocerlos mencionan, en mayor medida, la *trayectoria* y las *relaciones políticas*, seguido del *conocimiento técnico* y la *capacidad para resolver problemas*. En esto coinciden los actores externos que fueron entrevistados.

En Querétaro, una de las ventajas del procedimiento de designación realizado por el Legislativo es que, si bien los funcionarios y actores externos apuntan que no existen criterios claros ni procesos establecidos, reconocen que aun y cuando prevalezcan los contactos y relaciones políticas, al ser un cuerpo colegiado el que designa, de cierta manera se debe llegar a un consenso, lo cual reduce la arbitrariedad que pudiera operar en la designación por el Poder Ejecutivo:

Mientras en el Ejecutivo el gobernador puede designar a una persona de su confianza a quien se considera capaz de asumir esa responsabilidad, en el Poder Judicial, en el Congreso, no basta la voluntad de uno o dos diputados, hay que formar una mayoría, y eso implica construir un consenso político.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional de Querétaro

Sin embargo, aunque se considere una práctica democrática, **ese mismo consenso político no necesariamente es el método idóneo para asegurar que los designados cumplen con la trayectoria, perfil y conocimientos adecuados para ser consejeros**, afirman algunos entrevistados externos del Estado de México y Yucatán, pues consideran que la elección del Legislativo se puede ver opacada con acuerdos y repartos de cuotas entre grupos políticos. Así, pueden llegar a ser designados quienes cubran requisitos mínimos e, incluso, los que no tengan ni el conocimiento ni la trayectoria como litigantes o servidores del Poder Judicial, pero sí representen intereses de los partidos, concluyen.

En consecuencia, tanto en Yucatán como en Guanajuato algunos funcionarios entrevistados estiman que puede haber personas muy inteligentes y capaces, pero que, al no tener cercanía con algún grupo político, no serán tomadas en cuenta.

Esta cercanía política se manifiesta en prácticas como la descrita por un funcionario administrativo en Yucatán, donde los consejeros externos deben entregar un informe sobre el ejercicio de su cargo al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. Estos informes, según refiere el funcionario, son institucionales y públicos (cuando los diputados tienen tal apertura), y así lo confirma un consejero al afirmar que procura enviar informes anuales y presentarse ante el Congreso local para dar a conocer las actividades del órgano colegiado, y así evitar que estos poderes externos hagan algo perjudicial para el Poder Judicial.

Uno de los consejeros del Estado de México considera que la posible injerencia del Ejecutivo o del Legislativo sería un problema únicamente si el consejero designado se integra con el fin de trabajar a favor de un interés político particular. Es por esta razón que, tanto en Yucatán¹⁶ como en el Estado de México¹⁷, la Constitución local establece que los consejeros “no representan a quien los designa”¹⁸. Sin embargo, no existen mecanismos que permitan asegurar que esto no pase, y sí algunas prácticas que lo contradicen, como la entrega de informes que el Pleno del Tribunal de Guanajuato debe realizar cada año al Congreso y al gobernador sobre los resultados de las evaluaciones de desempeño de los consejeros del Poder Judicial que cada uno designó. (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, 2020, artículo 28, fracción XLIII).

A.1.3 Requisitos y prohibiciones de los integrantes de los consejos de la judicatura

Sea cual sea el proceso de selección, el perfil de los consejeros define en buena medida el buen autogobierno de los poderes judiciales. Este perfil queda definido, en parte, por los requisitos y prohibiciones para aspirar al puesto establecidos en la normatividad, los cuales son muy similares en los cuatro casos estudiados, como se aprecia en las tablas 4 y 5.

¹⁶ Constitución Política del Estado de Yucatán (2020, Artículo 72).

¹⁷ Constitución Política del Estado de México (2020, Artículo 110).

¹⁸ Esto contrasta con la manera de entender el papel de los consejeros externos en otros países. Por ejemplo, en Argentina se entiende que los consejeros de la magistratura representan al grupo que los nombró, y se busca que exista un equilibrio de fuerzas que permita una toma de decisión que tome en cuenta todos los intereses. De hecho, una ilustración de ello es que los consejeros nombrados por el Poder Legislativo son diputados en funciones.

Tabla 4. Requisitos para aspirar a ser consejero en el Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán

Requisito	Aplicable en el Estado de México	Aplicable en Guanajuato	Aplicable en Querétaro	Aplicable en Yucatán
Ciudadanía mexicana y ejercicio de derechos civiles y políticos	✓ - Por nacimiento - También ser ciudadano del estado	✓ - También ser ciudadano del estado	✓ - Por nacimiento	✓ - Por nacimiento - También ser ciudadano del estado
Edad	✓ Más de 35 años	✓ Más de 35 años	✓ Más de 35 años y menos de 70	✓ Más de 35 años y menos de 75
Licenciatura	✓ - En Derecho - Antigüedad mínima de 10 años	✓ - En Derecho - Ejercicio en alguna de las ramas de la profesión jurídica mínimo de 10 años	✓ - En Derecho - Antigüedad mínima de 10 años	✓ - En Administración Pública, en Finanzas Públicas, en Economía, en Derecho, Contaduría o alguna carrera afín - Antigüedad mínima de 10 años
Buena reputación	✓	✓	✓	✓
Residencia en el estado	✓ Tres años	✓ Últimos cinco años, salvo ausencia en servicio de la República o del estado.	✓ Últimos tres años	✓ Últimos dos años
Distinción	✓ Por su capacidad profesional y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades (para los jueces y magistrados consejeros)	✓ Por su honorabilidad, competencia y antecedentes en el ejercicio de la profesión jurídica	✓ Por su capacidad profesional en el ámbito jurídico, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades (para los consejeros nombrados por el PE y el PL)	✓ Por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades
Antigüedad (para los consejeros que pertenecen al PJ)	✓ Por los menos cinco años en el cargo de juez o magistrado	✗	✓ Por lo menos de 10 años en la impartición de justicia	✗

✓ : aplica

✗ : no aplica

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la normatividad vigente: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2019); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

Tabla 5. Prohibiciones para aspirar a ser consejero en el Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán

Prohibición	Aplicable en Estado de México	Aplicable en Guanajuato	Aplicable en Querétaro	Aplicable en Yucatán
Haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión	✓	✓	✓	✓
Ostentar ciertos cargos públicos	✓ Secretario del despacho, fiscal General de Justicia, senador, diputado federal o local, o presidente municipal en el año previo al día de la designación	✗	✓ - Cargo de elección popular, secretario del Poder Ejecutivo o su equivalente, fiscal general del Estado en el año previo al día de la designación - Diputado dentro de su periodo (para los consejeros nombrados por el PL)	✓ Titular del Poder Ejecutivo del Estado, de alguna de las dependencias o entidades de la Administración Pública del Estado de Yucatán, de un organismo autónomo, senador, diputado federal, diputado local, presidente municipal o ministro de culto en el año previo al día de la designación
Tener lazos de parentesco	✓ Pariente por consanguinidad en línea recta sin limitación de grado, colateral dentro del cuarto grado, o por afinidad dentro del segundo o cónyuge con un juez, magistrado o consejero	✗	✗	✗
Haber sido sancionado administrativamente	✓ Sanción administrativa con suspensión en el cargo (para los jueces y magistrados consejeros)	✗	✗	✗

✓ : aplica

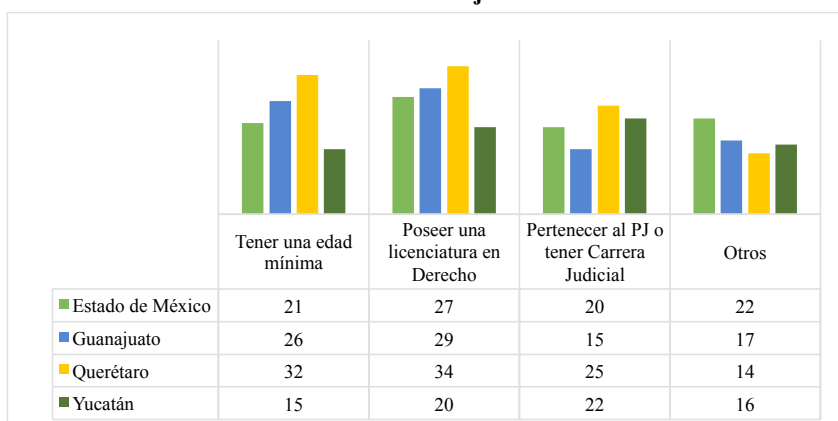
✗ : no aplica

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la normatividad vigente: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2019); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

Es preciso destacar que en el Estado de México, Guanajuato y Querétaro los requisitos y prohibiciones son los mismos que los previstos para el acceso al puesto de magistrado. Y una de las diferencias más significativas es el hecho de que en Yucatán no se espera que todos los consejeros sean abogados, sino que pueden ostentar una licenciatura en disciplinas afines a las funciones administrativas que realizan.

Pero más allá de los requisitos y prohibiciones definidos en la ley, les preguntamos a los funcionarios cuáles eran los que consideraban que deberían aplicarse para los candidatos a ser consejeros. Sus respuestas están plasmadas en las gráficas 4 y 5.

Gráfica 4. Percepción de los funcionarios sobre los requisitos que deberían existir para ser consejero



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 355 elecciones, distribuidas en las cuatro opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos. Se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas.

Y es precisamente la posesión de una licenciatura en Derecho el requisito que más funcionarios –entre 20 y 34, según el estado– consideraron como necesario para aspirar al puesto de consejero, aunque en mucho menor medida en Yucatán, donde este requisito no existe.

Como lo explica un consejero de Guanajuato, tener conocimiento jurídico es útil porque parte de las funciones del Consejo consiste en llevar a cabo la investigación y sanción de funcionarios jurisdiccionales, supervisar la contratación de los trabajadores, suscribir convenios institucionales, desarrollar procesos de licitaciones y obras, o emitir normatividad interna, actividades en las cuales el aspecto legal es importante. Sin embargo, también considera que las funciones de los consejos van más allá de estas tareas y, de

hecho, buena parte de sus atribuciones no es jurídica o normativa, pues su papel principal es llevar a cabo la administración de los recursos humanos, materiales y financieros. Por ello, según esta línea de opinión resulta ventajoso tener un equipo multidisciplinario que pueda nutrirse con los conocimientos y experiencias de otras áreas.

Algunos funcionarios y consejeros de los cuatro poderes judiciales estudiados llevan esta última apreciación más allá, al considerar *que es necesario que algunos consejeros no sean abogados*, aunque sí deben tener algo de formación y/o experiencia en administración pública:

Creo que no deben ser todos abogados. (...) Deberían ser multidisciplinarios los consejeros. Ahí no importa que no seas abogado, puedes ser ingeniero, contador. Hace falta en los consejos de la judicatura que haya alguien que sepa administrar, que sepa de procesos, que sepa de dineros, ellos no saben.

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

No necesariamente abogados. Así se abre el abanico de posibilidades para tener un Consejo más plural: un contador, un ingeniero, un doctor.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

Siempre he pensado que enriquecería mucho el Consejo del Poder Judicial el que estuviera conformado en una visión multidisciplinaria. Esto es, si tiene que haber un licenciado en Derecho: ahí está el secretario, ahí está el presidente. Pero creo que podría enriquecerse el que fuera multidisciplinario, con otras visiones científicas que le abonaran al Consejo la toma de decisiones.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial de Guanajuato

[La licenciatura] no tiene que ser en Derecho, pero, pues, en cualquier otra carrera, porque necesitas conocimientos de administración pública, presupuesto.

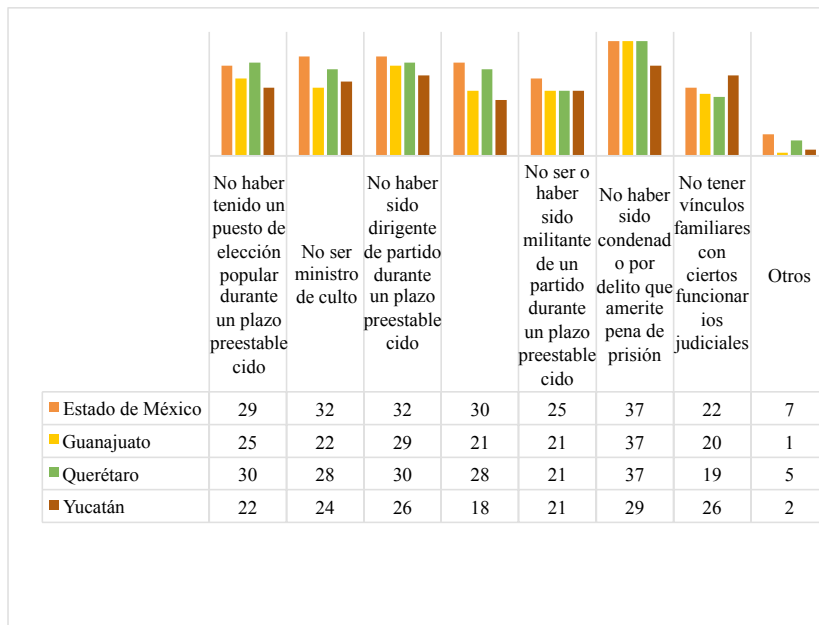
Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Yucatán

De los 170 funcionarios entrevistados, 94 –entre 15 y 32 funcionarios por estado– consideran importante fijar una edad mínima (y, por tanto, un grado de experiencia profesional apreciable) para el cargo de consejero. Por otro lado, 82 de ellos –entre 15 y 22 funcionarios por estado– mencionaron que la carrera judicial debe ser un requisito indispensable; es decir, consideran que el Consejo no debería de integrar a miembros externos. Es interesante observar que, en Yucatán, donde el Consejo tiene menos antigüedad, y en Querétaro, donde solía estar conformado solamente por internos, es donde más funcionarios mencionan este requisito. **Parece ser que en los poderes judiciales que tienen más experiencia con un Consejo plural se aceptan más fácilmente a los consejeros externos.**

Entre los ‘otros’ requisitos mencionados, el más frecuente es el conocimiento del funcionamiento y necesidades del Poder Judicial, aunque no sean funcionarios internos. Algunos entrevistados señalan la capacidad para resolver problemas, la trayectoria y los

méritos académicos o la inteligencia emocional y la empatía para tener un trato humano y cercano a la gente que conforma el Poder Judicial. Otros se preocupan por la reputación y calidad ética de los consejeros.

Gráfica 5. Percepción de los funcionarios sobre las prohibiciones que deberían existir para ser consejero



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 756 elecciones, distribuidas en las ocho opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos. Se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas.

Entre las prohibiciones que deberían aplicarse a la selección de consejeros, la que indudablemente logró consenso es la que tiene que ver con no haber sido condenado por un delito que amerite pena de prisión, aunque algunos funcionarios en el Estado de México, Querétaro y Yucatán consideran que debería referirse únicamente a delitos dolosos. Por su parte, algunos ponen énfasis en la comisión de delitos propios de servidores públicos –por ejemplo, cohecho, corrupción o tráfico de influencias–, pues implican que desde su investidura ya dañaron alguna vez la administración pública. Algunos también estiman importante que la prohibición no se restrinja a la materia penal, sino que también abarque la comisión de faltas administrativas graves.

Las tres siguientes restricciones que fueron mencionadas la mayor cantidad de veces en los cuatro estados, son el no haber sido dirigente de partido durante cierto plazo, el no haber tenido un puesto de elección popular durante cierto plazo y el no ser ministro de culto.

Es interesante observar que las tres prohibiciones mencionadas que tienen que ver con vínculos con partidos políticos –con la dirección de un órgano político, la militancia o la postulación a un cargo de elección popular– no existen en ninguno de los cuatro casos analizados, pero de todas formas generaron cierta ‘adhesión’, pues fueron mencionadas entre 18 y 32 veces. Los que apoyaron estas opciones explicaron que puede ser una manera de fortalecer la independencia del Poder Judicial, al evitar influencias externas que pueden afectar el funcionamiento de los poderes judiciales y someterlos a otros intereses.

No obstante, cabe señalar que algunas voces opinan que la militancia o el vínculo político no deberían ser un impedimento para ser consejero, siempre que éstos no lo influyan en sus decisiones, como lo explica un consejero de Guanajuato. Esto es posible si el funcionario es íntegro, afirma una funcionaria administrativa del Poder Judicial de Querétaro.

A su vez, un mando medio administrativo del Estado de México considera que puede ser positivo que el candidato a consejero haya desempeñado un puesto de elección popular, debido a que su experiencia y trayectoria pueden aportar cosas positivas a la institución. Otro funcionario administrativo afirma de lleno que tal rasgo no debe ser un impedimento para la integración de personas capaces.

Finalmente, si bien los vínculos familiares con funcionarios judiciales pueden ser percibidos como un peligro y, por lo tanto, una restricción pertinente, en los cuatro estados algunos funcionarios –en especial mandos medios y superiores, tanto administrativos como jurisdiccionales–, así como actores externos, estiman que esta prohibición puede ser desmedida y hasta discriminatoria, pues coinciden en que sería injusto que personas con capacidad y que han tenido una buena trayectoria no pueda acceder al cargo sólo por tener algún familiar en esa circunstancia. Esto no necesariamente implica una mala práctica, siempre que se respete el compromiso ético de los servidores públicos, afirma un mando medio del Estado de México.

En Yucatán y Guanajuato algunos entrevistados mencionan haber tenido conocimiento de que algunos consejeros o magistrados tuvieron familiares en el Poder Judicial, y creen que ese hecho no afectó su desempeño. Un consejero de Yucatán habla desde una óptica particular: considera que sería injusto que un familiar suyo no pueda acceder en determinado momento a ciertos cargos. Sin embargo, Yucatán también es el estado donde más funcionarios mencionaron que debería existir la prohibición relativa a los vínculos familiares.

A.1.4 Perfiles de los integrantes de los consejos de la judicatura

Con respecto a los perfiles de los consejeros en los cuatro casos estudiados, como era previsible, la mayoría trabaja o ha tenido alguna experiencia de trabajo dentro del Poder Judicial. Veamos algunos particulares de esta ‘persistencia’, en los cuatro casos de estudio.

En Guanajuato, donde la composición del órgano podría permitir que haya una mayoría de externos, es de señalarse que uno de los consejeros electos por el Congreso fungía como coordinador de asesores en el grupo parlamentario de un partido político, y es yerno de un exgobernador, pero había tenido experiencia laboral en el Poder Judicial de la entidad

(Redacción Enfoque, 2020)¹⁹. Además, como ya hemos explicado, a pesar de que el miembro propuesto por el Tribunal Supremo al Congreso no puede ser un integrante del Poder Judicial, éste tipo de perfiles también han resultado favorecidos en tres ocasiones, la más reciente en 2017, cuando se designó una persona con trayectoria en el Poder Judicial²⁰. Así, la integración de los cuatro consejos es endémica de los poderes judiciales, lo cual favorece el conocimiento de la institución, aunque no necesariamente la pluralidad.

En Querétaro, aunque no son internos, los dos consejeros escogidos por el Ejecutivo y el Legislativo tenían ya mucho conocimiento y acercamiento con el Poder Judicial. En efecto, como lo explica un mando superior jurisdiccional, el consejero designado por el Ejecutivo era litigante; adicionalmente, había sido postulado por un partido como candidato a la gubernatura (Asumen consejeros cargo en Judicatura, 2016). Por su parte, el consejero designado por el Legislativo había sido magistrado, además de académico de la Universidad Autónoma de Querétaro, que tiene relaciones estrechas con el Poder Judicial. “Conoce la institución, [lo cual] es muy bueno porque así se evita que vayan a traer otros intereses o intereses de tipo político, y no hay que echar a perder todo el trabajo”, opina el mando superior.

En tanto, en el Consejo de la Judicatura mexiquense los dos consejeros externos tienen trayectoria laboral cercana al Poder Judicial. Uno fue integrante de ese Poder años antes de su designación; llegó a ser director del Instituto de Capacitación y Especialización Judicial, que fue un antecedente de la Escuela Judicial del Poder Judicial del Estado de México, por lo que se podría considerar que este consejero es “de la casa”. El otro, si bien nunca ha sido integrante del Poder Judicial, fue fiscal regional de Atlacomulco de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

En Yucatán, los poderes Ejecutivo y Legislativo han elegido a personas externas al Poder Judicial, aportando así pluralidad al Consejo. Ninguno de los dos funcionarios ha tenido experiencia previa en el Poder Judicial.

En cuanto a su formación profesional, todos los consejeros que integraban en 2019 los cuatro consejos analizados eran abogados, profesión que habían perfeccionado en especialidades, maestrías y/o doctorados. Sin embargo, ningún consejero tenía estudios en áreas afines a las funciones del Consejo²¹, que no fueran estrictamente jurídicas.

A.1.5 Pros y contras de la presencia de miembros externos en los consejos de la judicatura

Como hemos visto, los cuatro consejos estudiados tienen una integración plural, con integrantes del Poder Judicial, Legislativo y Ejecutivo. Y aunque no faltan los funcionarios que sugieren que los consejos deben estar conformados exclusivamente por integrantes del

¹⁹ El consejero Jorge Daniel Jiménez Lona trabajó tres años como oficial judicial, casi 10 años antes de ser designado consejero por el Congreso estatal.

²⁰ La consejera María de los Ángeles Camarena Soria laboró aproximadamente cinco años en el Poder Judicial, retirándose en 1995, después de haber ocupado los puestos de defensora de oficio adscrita a una sala penal, juez menor, secretaria de juez de partido y juez de partido.

²¹ Cabe señalar que el consejero de Yucatán Luis Parra, designado por el Poder Legislativo, tiene una maestría en comunicación política y marketing electoral, así como un diplomado en antropología política.

Poder Judicial, entre el 74% y el 92% de los entrevistados consideran que la inclusión de los miembros externos en la composición de los consejos es positiva, como se observa en la Tabla 6.

Tabla 6. Percepción en torno a la existencia de consejeros externos al Poder Judicial

Poder Judicial	A favor de que el consejo incluya a consejeros externos al Poder Judicial	En contra de que el consejo incluya a consejeros externos al Poder Judicial
Estado de México	74.36%	25.64%
Guanajuato	82.86%	17.14%
Querétaro	87.50%	12.50%
Yucatán	92.31%	7.69%

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019.

Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 87%, en Guanajuato del 92%, en Querétaro del 87% y en Yucatán del 95%.

Tras desglosar por funcionarios administrativos y jurisdiccionales, es interesante observar que los funcionarios administrativos están mucho más abiertos a la participación de consejeros externos que los jurisdiccionales, como se aprecia en la Tabla 7.

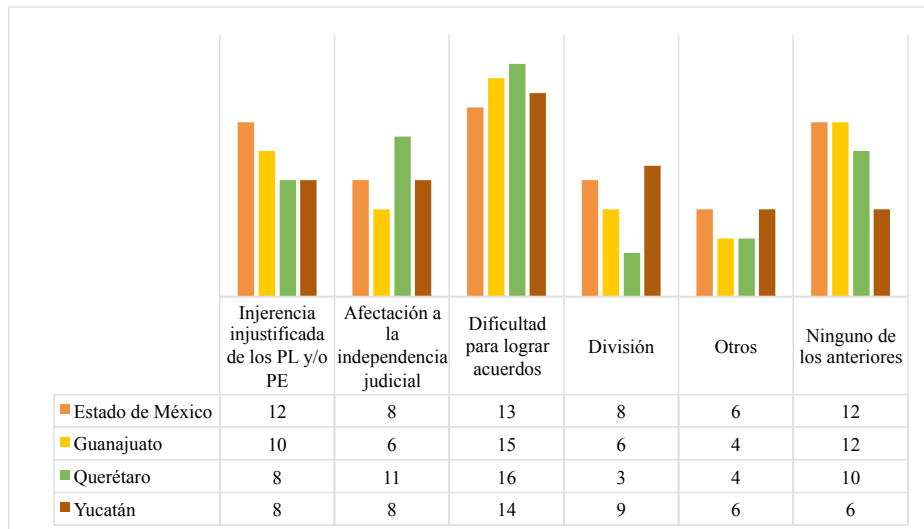
Tabla 7. Percepción en torno a la existencia de consejeros externos al Poder Judicial, por tipo de funcionario

Poder Judicial	Funcionarios administrativos a favor de que el Consejo incluya a consejeros externos	Funcionarios administrativos en contra de que el Consejo incluya a consejeros externos	Funcionarios jurisdiccionales a favor de que el Consejo incluya a consejeros externos	Funcionarios jurisdiccionales en contra de que el Consejo incluya a consejeros externos
Estado de México	46.15%	15.38%	28.21%	10.26%
Guanajuato	51.43%	5.71%	31.43%	11.43%
Querétaro	67.50%	2.50%	20.00%	10.00%
Yucatán	56.41%	5.13%	35.90%	2.56%

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019.

Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 87%, en Guanajuato del 92%, en Querétaro del 87% y en Yucatán del 95%.

Gráfica 6. Percepción de los funcionarios sobre los problemas que puede generar la integración de consejeros externos al Poder Judicial



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 215 elecciones, distribuidas en las seis opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos. Se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas.

Cuando interrogamos a los funcionarios sobre el tipo de problemas que la participación de externos puede generar, el más señalado en los cuatro poderes judiciales fue la *dificultad para lograr acuerdos*.

En Yucatán, la segunda opción más elegida es la *división* que puede crear en el Consejo la presencia de externos, tema que a los funcionarios en Querétaro les parece muy poco relevante, lo que pudiera estar relacionado con el hecho de que muchos funcionarios en Yucatán aún no ha logrado aceptar del todo al Consejo como órgano de gobierno judicial.

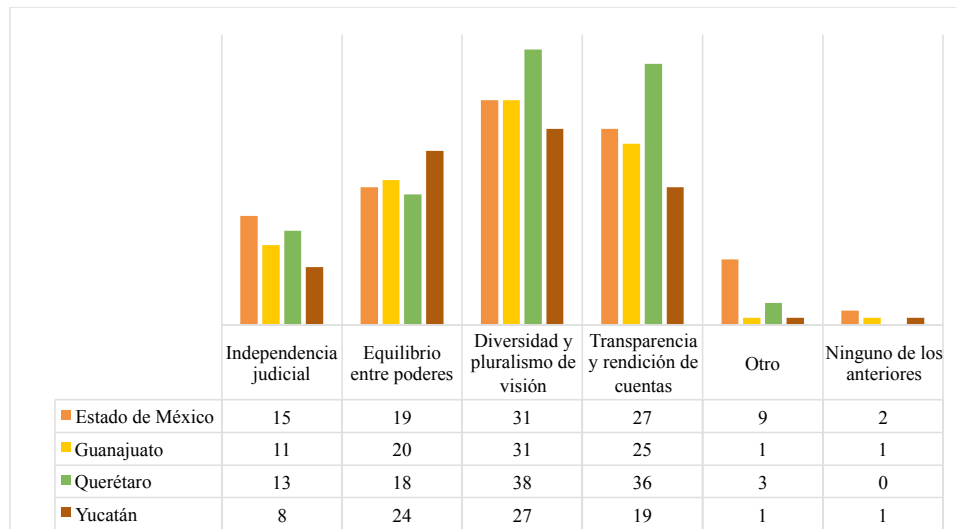
En el Estado de México y Guanajuato, la preocupación más mencionada por los funcionarios con respecto a la participación de externos en el consejo, después de la dificultad por lograr acuerdos, es la preocupación por la posible *injerencia injustificada* del Ejecutivo o del Legislativo, y luego la *afectación a la independencia judicial*, opciones cuyo orden se invierte en Querétaro.

Dentro de las opciones adicionales que mencionaron algunos de los entrevistados en las cuatro entidades destaca, nuevamente, el *desconocimiento del Poder Judicial*, de las funciones que realiza, así como de las necesidades que requieren atención. Así, en Guanajuato un funcionario jurisdiccional vislumbra el riesgo de que no se tomen en cuenta los problemas que existen el Poder Judicial, en particular los que aquejan a las personas que

ocupan escalafones bajos y requieren mejores condiciones. Por ejemplo, en ocasiones los consejeros no conocen el sueldo de dichos puestos, según se describe en el testimonio.

En el Estado de México, un consejero interno afirma que la curva de aprendizaje para los externos puede representar un reto importante. A su vez, una funcionaria de carrera judicial considera que la designación de externos sin formación en el Poder Judicial puede afectar la legitimidad del Poder Judicial, a causa de los procesos de designación poco transparentes con los cuales llegan.

Gráfica 7. Percepción de los funcionarios sobre los beneficios que puede generar la integración de consejeros externos al Poder Judicial



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 380 elecciones, distribuidas en las seis opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos. Se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas.

Cuando le preguntamos a los funcionarios sobre las aportaciones positivas de los externos en el Consejo, lo primero que llama la atención es que las tasas de respuesta para cada opción son muchos más altas (el doble, en general), y que los funcionarios que estiman que los consejeros externos no aportan nada son muy escasos.

Entre las principales aportaciones de la integración de externos al Consejo, la que más a menudo es mencionada es la *diversidad y el pluralismo de visión*, lo que puede ser la otra cara de la moneda de la dificultad para tomar acuerdos, señalada como potencial problema. Sin embargo, puede ser solucionada por medio de canales de comunicación y toma de decisiones efectivos, estiman algunos entrevistados.

En el Estado de México algunos funcionarios estiman que esa diversidad aporta conocimiento y variedad de experiencias. Por ello, enriquece las maneras de analizar y resolver una problemática, añaden algunos funcionarios de Guanajuato.

El beneficio también puede consistir en la identificación de problemas y necesidades de la sociedad que desde el interior de los poderes judiciales pasan desapercibidos o se encuentran en un punto ciego, considera un funcionario de carrera judicial del propio Poder Judicial. Por ello, en Querétaro los consejeros externos son considerados “los ojos” del Poder Judicial hacia el exterior, en los dichos de un consejero interno y un funcionario jurisdiccional de base.

En los cuatro estados, después del *pluralismo de visión*, los funcionarios mencionan la *transparencia y rendición de cuentas*, y después el *equilibrio de poderes*. En menor medida mencionan la *independencia interna*, que algunos consideran como un subproducto del debate y la toma de decisiones razonadas. Otros opinan que la presencia de externos en el Consejo constituye un blindaje frente a las amenazas externas a esta independencia.

Es así que algunas posturas manifiestan que la conformación plural no es una amenaza.

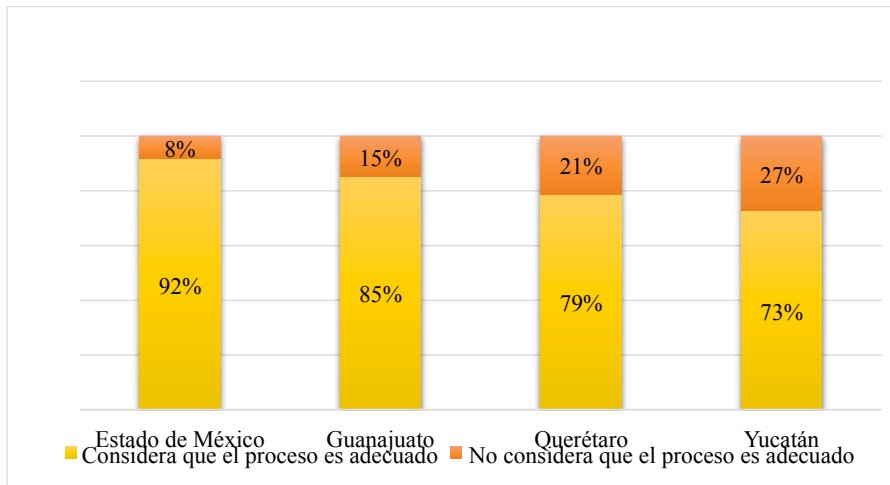
Creo que la composición del Consejo de la Judicatura, con integrantes de los tres poderes, es una condición sana para la vida del Poder Judicial. Yo me atrevería a proponer un integrante del sector académico.

[Testimonio de un mando superior administrativo de Querétaro]

Esto ocurre en Guanajuato, donde el propio Tribunal debe presentar una terna al Congreso, la cual no deberá estar conformada por integrantes del Poder Judicial, por lo que suele ser un académico o un integrante de la sociedad civil, explica un consejero.

A.1.6 Percepción sobre el proceso de designación de los integrantes de los consejos de la judicatura

Gráfica 8. Percepción de los funcionarios sobre la idoneidad del proceso de designación de los consejeros



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 80%, en Guanajuato del 89.47%, en Querétaro del 71.74% y en Yucatán del 80.49%.

En los cuatro poderes judiciales, entre 73 y 92% de los entrevistados considera que es adecuado el proceso de designación de los consejeros. En el Estado de México, donde más del 90% aprueba el proceso de designación de los consejeros, algunos funcionarios agregan que la reforma de julio de 2019 a la Ley Orgánica es positiva, porque, al ser el Pleno del Tribunal Superior y ya no el Pleno del Consejo el que elige a los consejeros internos, se asegura una mayor pluralidad. Un consejero celebra el cambio, por considerar que los magistrados conocen la trayectoria y desempeño de sus pares y de los jueces, y porque el proceso se asemeja a la elección del presidente.

En cambio, otro consejero no ve el cambio con buenos ojos; argumenta que podría provocar que en el futuro los jueces y magistrados que se quieran postular comiencen a hacer campañas. Además, asevera que los magistrados no son especialistas en las tareas que realiza propiamente el Consejo, por lo que su elección podría no aportar nada al buen funcionamiento del órgano.

Respecto a los consejeros electos por los otros poderes, un consejero hizo patente su preocupación de que las exigencias que se imponen a los consejeros internos y externos son dispares, porque los jueces y magistrados deben tener cinco años de experiencia en su puesto para ser elegibles, lo que no se requiere para la elección de los externos. Por ello, según el mismo funcionario, para los externos se debería exigir que tengan conocimiento y

experiencia en procesos judiciales, así como en un área administrativa y de gestión, y cubrir así todo el ‘espectro’ de actividades (el entrecomillado es nuestro).

Si bien en Guanajuato y Querétaro 85% y 79% de los entrevistados, respectivamente, aprueba el proceso de selección de los consejeros, en ambos poderes judiciales algunos funcionarios lamentan la misma falta de definición en los requisitos y procesos de selección para externos.

En Guanajuato un mando superior administrativo considera que en la selección de los consejeros externos existe un filtro suficiente para designar al mejor candidato. En la misma entidad distintos funcionarios consideran positivo que la insaculación haya sido sustituida por una evaluación realizada por el propio Consejo, como forma de designar al juez consejero.

Perspectivas similares tienen algunos funcionarios de Yucatán con respecto al método de designación de los consejeros internos; consideran que, al ser miembros del Poder Judicial, el Pleno puede valorar de forma óptima su trayectoria y desempeño en la carrera judicial. Sin embargo, los funcionarios estiman que aún es perfectible tal proceso, pues no cuenta con criterios claros y no garantiza la imparcialidad en la decisión.

A.1.7 Propuestas para mejorar el proceso de designación de los integrantes de los consejos de la judicatura

En el Estado de México varios entrevistados creen que los aspirantes internos deberían presentar una propuesta de programa de trabajo, para ser considerados para el puesto de consejero. Distintos funcionarios amplían dicha propuesta al sugerir que los planes de trabajo sean accesibles a todos los funcionarios del Poder Judicial, y que todos ellos puedan votar de manera democrática.

Otra propuesta enfocada al universo de electores que designan a los consejeros internos apunta a una alternativa más moderada, en la que se estima que los jueces consejeros deben ser electos por sus pares, y lo mismo en el caso de los magistrados consejeros. Uno de los funcionarios fundamenta tal propuesta en el hecho de que dichos consejeros representarían al cuerpo de funcionarios al que pertenecen, y con ello velarían por su independencia, condiciones de trabajo y seguridad, además de desarrollar proyectos que permitan mejorar la impartición de justicia.

En los cuatro poderes judiciales algunos entrevistados sugieren la posibilidad de evaluar la idoneidad de los candidatos mediante un examen o concurso. Así, en el Estado de México algunos funcionarios proponen que se realice un concurso de oposición, es decir, un esquema de evaluación parecido al que se aplica para acceder a ciertos cargos jurisdiccionales, ya que consideran que, si para acceder al cargo de juez o magistrado ya realizaron tales pruebas, lo mismo debería ser aplicable para acceder al cargo de consejero. En Yucatán un magistrado sugiere que todos los aspirantes a consejeros se sometan a una evaluación basada en el tipo de funciones que realizarán, e incluso a una comparecencia, como en el caso de los magistrados. En Querétaro un funcionario administrativo sugiere

que el Consejo sea el encargado de evaluar y designar a todos los consejeros, aun y cuando sean externos.

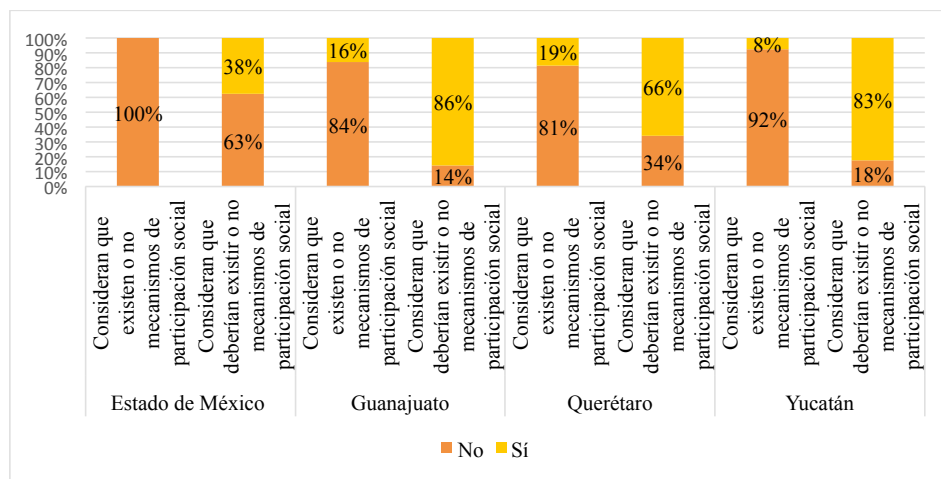
En Guanajuato, Querétaro y Yucatán, a esta propuesta se le agrega un matiz: que el concurso sea únicamente aplicable a los consejeros externos, mientras que para los internos se definan con mayor claridad los perfiles.

En Querétaro, un mando superior administrativo estima que el concurso para los externos debería comprender un examen de conocimientos, de aptitudes y una prueba psicométrica.

Otra propuesta para mejorar las designaciones de consejeros consistiría en consolidar y transparentar la definición de los perfiles. Incluso en Guanajuato y Yucatán se sugiere que quien proponga una terna tenga también la obligación que proporcionar información sobre los candidatos que la integran.

Algunos de los entrevistados en Guanajuato, Querétaro y Yucatán consideran importante abrir un espacio de participación ciudadana, para conocer las observaciones y puntos de vista de colegios, barras, facultades, asociaciones o sociedad civil en general. De hecho, un testimonio en Yucatán apunta a que la sociedad tenga un papel activo proponiendo a un candidato al Congreso, para que éste lo designe.

Gráfica 9. Percepción de los funcionarios sobre la existencia o necesidad de mecanismos de participación social en el proceso de designación de los consejeros



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en la pregunta sobre la existencia en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 82%, en Guanajuato del 66%, en Querétaro del 59% y en Yucatán del 63%. En la pregunta referente a si los mecanismos deberían existir, en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 89%, en Guanajuato del 92%, en Querétaro del 89% y en Yucatán del 98%.

Como se aprecia en la Gráfica 9, en los cuatro poderes judiciales un alto porcentaje de los funcionarios considera que **no existen mecanismos de participación social como parte del proceso de designación de consejeros**. Sin embargo, en Guanajuato, Querétaro y Yucatán algunos funcionarios sostienen que la sociedad ya participa en los procesos de designación por el simple hecho de que en las tres entidades por lo menos un consejero es designado por el Congreso local, y éste es el representante del pueblo.

Por otra parte, se percibe cierta resistencia dentro de los poderes judiciales a implementar mecanismos de participación social en la designación de consejeros, la cual es minoritaria en Guanajuato, Querétaro y Yucatán, pero representa 63% de los entrevistados en el Estado de México.

Entre los inconvenientes que representa la participación social en la designación de consejeros, aseveran algunos funcionarios de las cuatro entidades, se cuenta el hecho de que la ciudadanía desconoce al Poder Judicial, su funcionamiento y las labores que realizan propiamente los consejos de la judicatura; por ello, no tendrían el conocimiento necesario para tomar una decisión fundada. Por el contrario, la decisión se politizaría, dando lugar incluso al proselitismo de los candidatos. Sin embargo, este riesgo únicamente se materializaría si los ciudadanos tuvieran derecho a votar o a designar algún candidato, no así si la información de los candidatos y las etapas a seguir para la selección se hacen públicas y la sociedad se encarga del escrutinio del proceso.

Así, en el Estado de México se acepta el principio de participación social para observar y opinar sobre el proceso, sin tener poder de decisión. Entretanto, en Querétaro se apoya la idea de la participación ciudadana, pero se considera que debe limitarse a población informada: un consejero consideró que los espacios de participación deben ser exclusivos para asociaciones, colegios y barras. **Solamente en Yucatán hay funcionarios que consideran que la sociedad podría participar proponiendo candidatos**, o incluso teniendo derecho de voto.

Dicho esto, el valor de la participación social es reconocido por 38% de los entrevistados en el Estado de México, más del 50% en Querétaro y más del 80% en Guanajuato y Yucatán. En este último estado una funcionaria cree que la posibilidad de implementar mecanismos de participación social permite conocer qué es lo que la sociedad quiere del Poder Judicial. Además, en los cuatro poderes judiciales se estima que esta participación aporta mayor transparencia al proceso al escrutinio, lo cual garantiza su imparcialidad e incrementa el grado de compromiso y legitimidad de los consejeros –cualidad muy valorada en una institución cuyos integrantes no pueden obtener legitimidad por medio del voto popular–.

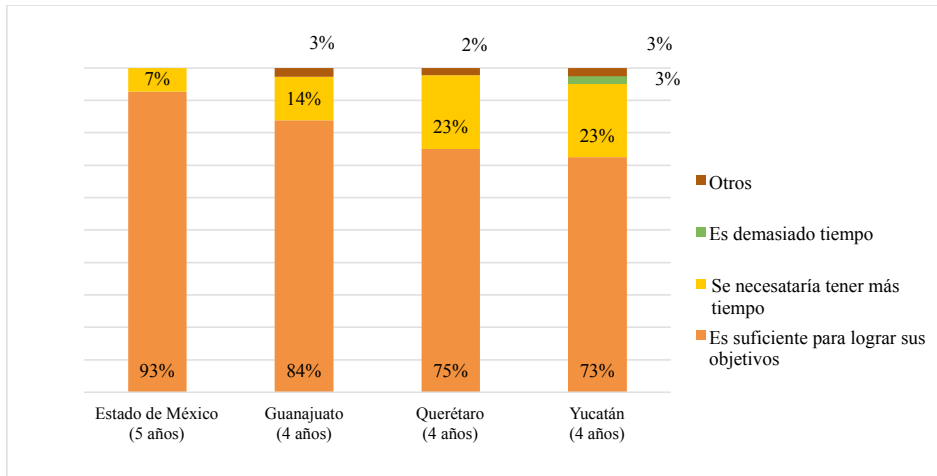
A.1.8 Duración de los integrantes de los consejos de la judicatura y reelección en cargo

En los cuatro poderes judiciales estudiados la forma de designación del presidente y su duración en el cargo es distinta a la de los demás consejeros. En este apartado nos ocuparemos exclusivamente de lo que atañe a la generalidad del cuerpo colegiado de consejeros.

En el Estado de México los consejeros duran en el cargo cinco años, sin posibilidad de ser reelectos. En Guanajuato y Querétaro duran cuatro años; son sustituidos cada año de manera escalonada, y no pueden ser reelectos para un periodo inmediato. Finalmente, en Yucatán duran cuatro años, son sustituidos de manera escalonada y pueden ser ratificados por dos periodos más de la misma temporalidad.

La temporalidad y la sustitución escalonada en parte tienen su justificación en la intención de desvincular al órgano colegiado de cualquier tipo de presión política. Por ello, estos periodos no coinciden, en ninguno de los cuatro casos, con el periodo de mandato del gobernador estatal, que es de seis años.

Gráfica 10. Percepción de los funcionarios sobre la duración del cargo de consejero



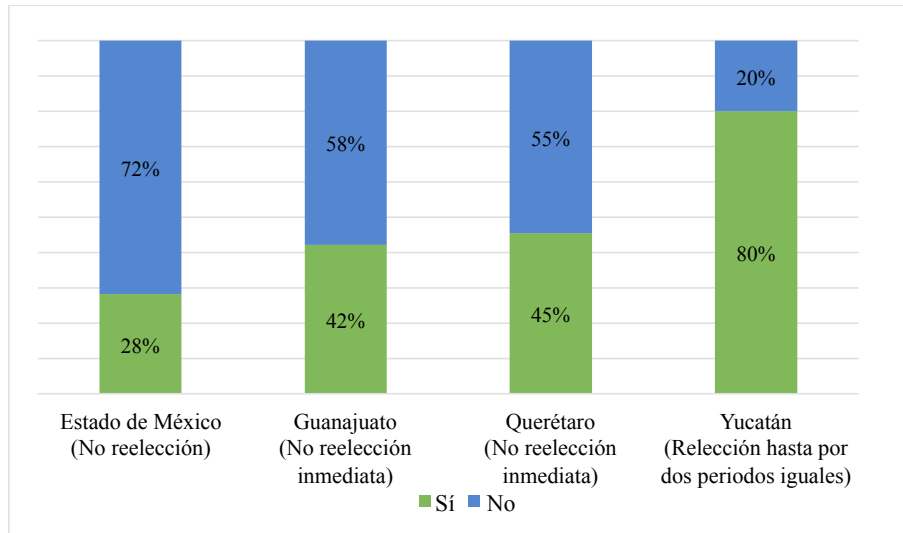
Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 91.11%, en Guanajuato del 97.37%, en Querétaro del 96.65% y en Yucatán del 97.56%.

La duración del cargo de los consejeros de los cuatro poderes judiciales está dentro de los dos periodos más frecuentes en los 30 consejos de la judicatura locales cuya normatividad estudiamos en el Volumen I de esta investigación (cuatro y cinco años). Periodos, por otra parte, que la mayoría de los funcionarios entrevistados cree que son suficientes para que los consejeros logren sus objetivos y desarrollen sus proyectos.

Y si esos tiempos en el cargo son suficientes es también porque las salidas de los consejeros se dan de forma escalonada, lo que permite que los proyectos en curso no se detengan. Tal es el caso del Poder Judicial de Querétaro, según una funcionaria administrativa, quien observa que los consejeros nuevos dan continuidad a las ideas de los consejeros salientes. En el Estado de México un funcionario administrativo estima, por el contrario, que los consejeros deben ser realistas y definir un programa que puedan concretar en su periodo.

Entre la minoría de entrevistados que juzgan a estos tiempos como insuficientes, destaca la voz de un consejero en Querétaro, quien menciona la implementación de la nueva justicia laboral como un ejemplo de proyecto de largo plazo para el cual el tiempo en el cargo de consejero no alcanza.

Gráfica 11. Percepción de los funcionarios sobre la posibilidad de reelegir a los consejeros



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 86.67%, en Guanajuato del 100%, en Querétaro del 95.65% y en Yucatán del 97.56%.

En efecto, en las cuatro entidades altos porcentajes de entrevistados consideran que el plazo legal previsto para el cargo de consejero es suficiente, pero eso no implica necesariamente que no vean la reelección como una posibilidad.

Por ejemplo, en el Estado de México menos del 10% creyó que se necesita más tiempo en el cargo; no obstante, el 28% está a favor de la posibilidad de reelegir a los consejeros (ambos porcentajes se relacionan quizá con el hecho de que es el poder, entre los cuatro estudiados, donde el encargo de consejeros es más prolongado y el único donde está expresamente prohibido cualquier tipo de reelección).

En cambio, en Guanajuato y Querétaro casi el 50% está a favor de la posibilidad de reelección de los consejeros. En Yucatán el 80% está de acuerdo con que exista la posibilidad de reelegir a los consejeros (lo cual, en parte, se entiende, dado que en la legislación se prevé que existan hasta dos reelecciones, cosa que ha ocurrido).

El Consejo de la Judicatura de Yucatán se creó en 2010 y ninguno de los consejeros de su primera conformación fue reelecto²². Sin embargo, todos los consejeros de su segunda

²² En realidad, la consejera designada por el Poder Ejecutivo se encuentra cumpliendo el encargo por una segunda reelección ratificada por el Ejecutivo local. La propia funcionaria explica que primero fue nombrada por el Ejecutivo como consejera suplente de una consejera que dejó el cargo al ser nombrada magistrada del Tribunal Superior de Justicia; posteriormente el Ejecutivo la volvió a nombrar consejera por el periodo completo de cuatro años y en agosto de 2016 fue reelecta nuevamente por el Ejecutivo para el periodo que concluye en julio de 2020.

conformación lo fueron, salvo una consejera cuyo encargo concluyó en 2018, caso en el que fue nombrado otro consejero interno de entre los miembros de carrera judicial.

En las cuatro entidades, los funcionarios que aprueban la reelección consideran que cuando no existe esta posibilidad, se puede perder la experiencia de los consejeros salientes y su conocimiento de las necesidades del Poder Judicial y existe el riesgo de que los proyectos queden inconclusos. Ahora bien, ellos mismos sopesan que la reelección no debe ser llana, sino que debe estar condicionada a ciertos requisitos y límites. Un mando medio jurisdiccional de Guanajuato propone que ésta debería considerarse cuando los resultados del trabajo y desempeño como consejero han sido positivos, lo cual implica que la reelección llevaría aparejada una evaluación con parámetros objetivos, en la que podrían participar los funcionarios administrativos, jurisdiccionales y hasta usuarios de los poderes judiciales.

Sin embargo, no hay que perder de vista que, poniendo a Yucatán aparte, la mayoría de los funcionarios está en contra de la reelección. Así como la sociedad cambia, el Poder Judicial también debe tener dinamismo y renovarse, explica un mando superior jurisdiccional del Estado de México; y la reelección puede ocasionar estancamiento en el Poder Judicial en cuando a las ideas, perspectivas y programas de trabajo, afirman algunos funcionarios del mismo Poder Judicial. Uno de ellos, un funcionario operativo administrativo, incluso comenta que el cargo de consejero se considera un ascenso, por lo que no renovar a los consejeros impide que otras personas asciendan.

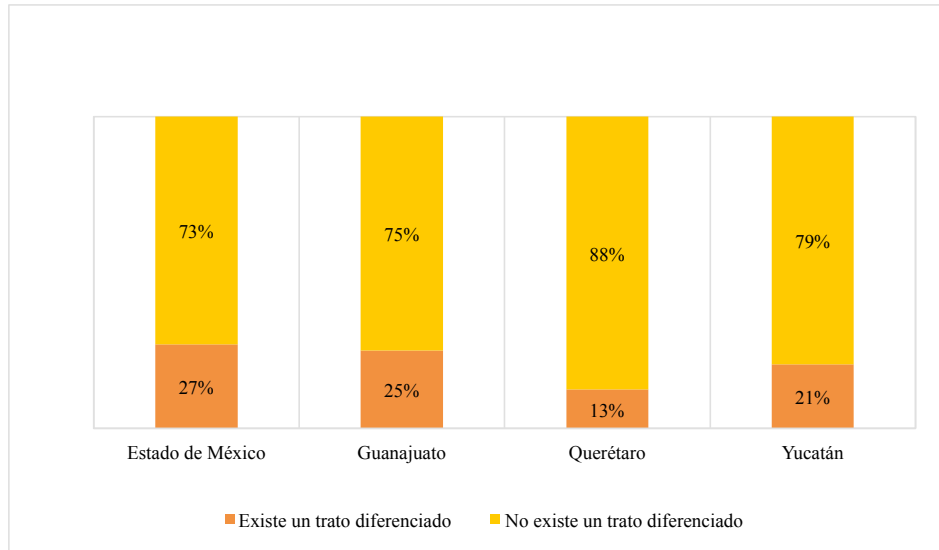
Una visión más pesimista advierte que la reelección ocasionaría que se perpetúe el mismo grupo, lo que puede provocar cotos de poder, pérdida de la imparcialidad, compromisos y conflictos de interés.

A.2 Relaciones y desempeño de los integrantes de los consejos de la judicatura

A.2.1 Relaciones de los integrantes de los consejos de la judicatura

A.2.1.1 Relaciones entre los consejeros

Gráfica 12. Percepción de los funcionarios sobre la existencia o no de un trato diferenciado de los consejeros internos hacia los consejeros externos



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 82.22%, en Guanajuato del 73.68%, en Querétaro del 86.96% y en Yucatán del 82.93%.

Iniciemos con el trato entre consejeros. En los cuatro poderes judiciales una gran mayoría de los entrevistados considera que no existe un trato diferenciado de los consejeros internos hacia los externos.

En Guanajuato los funcionarios afirman que, de hecho, no se perciben diferencias entre los consejeros internos y externos, no se ven confrontaciones y, por el contrario, se observa compañerismo y respeto. En Querétaro, el trato entre todos los consejeros es igual, de cordialidad y coordinación, a tal grado que alguien que no sabe de dónde procede cada consejero no lograría identificar la diferencia, consideran algunos entrevistados. Lo mismo se percibe en Yucatán, donde se añade que se nota la integración entre todos los consejeros, y que las decisiones se toman en conjunto.

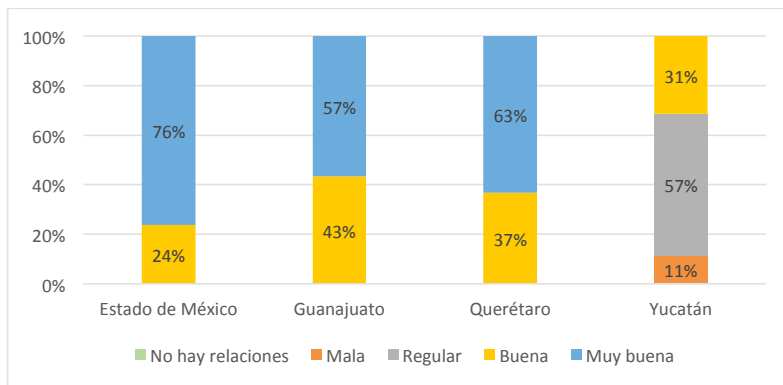
En el Estado de México el trato igualitario y respetuoso entre todos los consejeros es algo reconocido por funcionarios y por los propios consejeros externos. Las ideas que aportan

los consejeros externos son tomadas en cuenta, evaluadas e impulsadas; tal fue el origen, recuerda un mando superior administrativo, de unos congresos en materia laboral y sobre el apego a la norma de igualdad y no discriminación.

Sin embargo, a pesar de la buena comunicación que, según los testimonios, tienen los consejeros mexicanos, un consejero interno también consideró que:

El sentido de pertenencia es distinto y, por lo tanto, el compromiso con el trabajo, también. Quien no pasó por ninguna categoría judicial, no puede entregarse a la causa de cada perfil profesional; y quien no conoce los esquemas institucionales, particulares, a detalle, tampoco se entrega con la misma pasión. El conocimiento de una institución lleva años.
 Testimonio de un consejero de la judicatura del Poder Judicial del Estado de México

Gráfica 13. Percepción de los funcionarios sobre la relación entre los consejeros



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 84.44%, en Guanajuato del 78.95%, en Querétaro del 82.61% y en Yucatán del 85.37%.

Cuando se les pidió calificar la relación entre los consejeros, la mayoría de los entrevistados en el Estado de México, Querétaro y Guanajuato afirma que es “muy buena” (76%, 63% y 57%, respectivamente). Veamos algunas de las observaciones particulares.

Los consejeros mexicanos se perciben bien integrados sin importar el órgano que los haya nombrado; tienen buena coordinación y comunicación. La dirección del Poder Judicial va en solo sentido y no hay disputas al interior, consideran en general los entrevistados.

En Guanajuato, aunque los funcionarios mencionan que llega a haber fricciones entre los consejeros, éstas no son ocasionadas por mala comunicación o pleitos personales, sino por diferencias en la formación académica, trayectoria y puntos de vista.

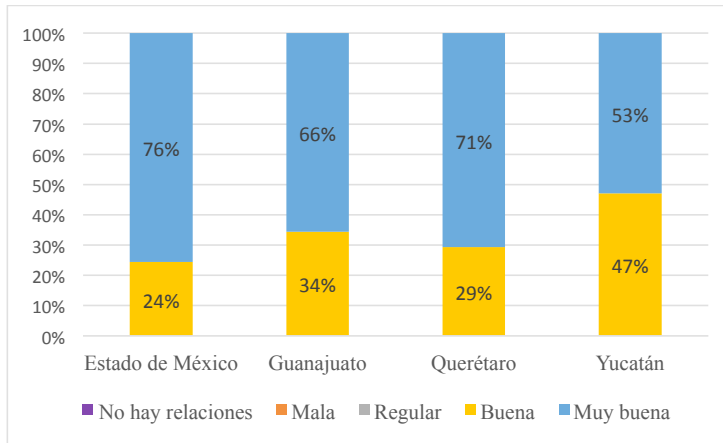
En Querétaro se menciona que ha habido diferencias y fricciones propias de un grupo diverso, pero no se percibe como problema, ya que no ha impedido la formación de acuerdos y la toma de decisiones necesarias; por añadidura, algunos funcionarios administrativos y jurisdiccionales declaran que la relación entre los consejeros es cordial y de respeto.

Yucatán es el único estado donde parte de los entrevistados (11%) califica de “regular” la interacción entre consejeros, argumentando que a veces les falta comunicación y, por ello, no logran ponerse de acuerdo. Entre el 57% de entrevistados que califican la relación entre consejeros como “buena” y el 31% que lo hacen como “muy buena”, algunos refieren que tienen una relación institucional y de armonía.

Sorprende que, en Yucatán, donde el 60% de los consejeros son internos, que se han conocido en su trayectoria por el Poder Judicial, una baja proporción de entrevistados (31.4%) considera la relación entre consejeros como “muy buena”. Extraña aún más que los funcionarios tengan esa percepción, cuando el Poder Judicial de Yucatán es el único del estudio donde existe y se ha aprobado la reelección de tres de sus cinco miembros actuales, quienes han convivido al menos en dos administraciones.

A.2.1.2 Relaciones con el presidente

Gráfica 14. Percepción de los funcionarios sobre la relación entre consejeros y el presidente



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 91.11%, en Guanajuato del 84.21%, en Querétaro del 89.13% y en Yucatán del 82.93%.

En lo que se refiere a la relación del presidente con los consejeros, en los cuatro poderes judiciales prevalece la calificación de “muy buena”, en el 76% de las menciones, y “buena” en el 53%.

En el Estado de México, se percibe que los consejeros han hecho buen equipo con el presidente. Una de las evidencias de la buena relación es la puesta en marcha de diferentes proyectos a los que sí se les da continuidad, afirma una funcionaria de órgano auxiliar. También se considera que el presidente confía en los consejeros, ya que escucha sus opiniones a la hora de tomar decisiones y no duda en delegar funciones.

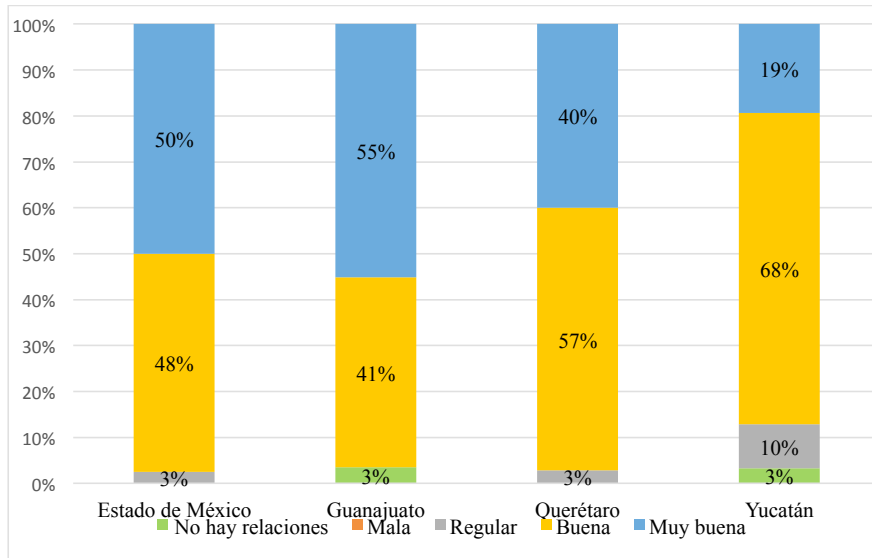
En Guanajuato se apunta que la presidenta no toma determinaciones por sí misma ni los consejeros tampoco, sino que siempre son decisiones colectivas, con equilibrio entre todas las fuerzas, tal como se espera de un órgano colegiado.

En Querétaro se afirma que las sesiones conllevan debates, pero nunca conflictos entre el presidente y los consejeros.

Por su parte, en Yucatán algunos funcionarios manifiestan que parte de la buena relación con el presidente se explica por el hecho de que es una persona de amplia trayectoria dentro y fuera del Poder Judicial, muy conocida dentro de la institución, y de que fue electo por unanimidad.

A.2.1.3 Relaciones con magistrados

Gráfica 15. Percepción de los funcionarios sobre la relación entre los consejeros y los magistrados



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 88.89%, en Guanajuato del 76.32%, en Querétaro del 76.09% y en Yucatán del 75.61%.

En cuanto a la relación de los consejeros con los magistrados, en el Estado de México no se reportan diferencias. Por el contrario, la relación se considera generalmente buena o muy buena, aunque ésta puede ser más estrecha con los consejeros que los representan, es decir, con los consejeros magistrados. Además, los consejeros sostienen reuniones periódicas con los magistrados para recoger sus ideas e inquietudes, lo cual amplifica la representatividad de este sector en el Consejo, apunta un juzgador.

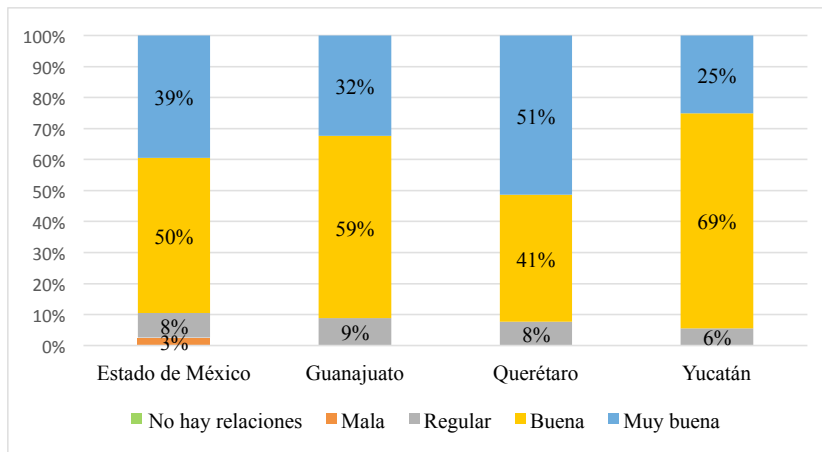
En Guanajuato, los funcionarios reportan que son escasos los contactos entre consejeros y magistrados, porque cada uno trabaja en su ámbito de competencia. Coinciden en los eventos del Poder Judicial, así como en los comités de magistrados y consejeros que se crearon justamente establecer el diálogo, comenta una funcionaria jurisdiccional. Sin embargo, no se perciben enemistades y la relación es respetuosa.

En Querétaro la relación entre consejeros y magistrados también se juzga como de respeto institucional y coordinación. No obstante, no siempre fue así, ya que, de acuerdo con varios funcionarios, se percibieron roces de autoridad cuando se modificó la conformación del Consejo de la Judicatura en 2016 para incluir a consejeros externos, y cuando ciertas atribuciones del Pleno del Tribunal se transfirieron al Consejo.

En el caso del Consejo más joven, el de Yucatán, se estima que la relación puede ser tensa debido a que los magistrados aún conservan algunas funciones de gobierno judicial, que ejercen en relación con el Tribunal Superior, mientras que el Consejo se encarga de las mismas en relación con la primera instancia. De hecho, algunos funcionarios administrativos y jurisdiccionales perciben que el Pleno del Consejo y el Pleno del Tribunal son dos órganos con funciones distintas y paralelas, y no hay estandarización en sus decisiones.

A.2.1.4 Relaciones con jueces

Gráfica 16. Percepción de los funcionarios sobre la relación entre los consejeros y los jueces



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 84.44%, en Guanajuato del 89.47%, en Querétaro del 84.78% y en Yucatán del 87.80%.

La relación de los consejeros con los jueces suele ser más distante, según la percepción generalizada en los cuatro poderes judiciales.

En el Estado de México, pese a que jueces y consejeros asisten a los diversos eventos institucionales y, a decir de los entrevistados, el Consejo tiene apertura para recibir a los jueces y escuchar sus inquietudes, la comunicación entre los dos funcionarios no es frecuente. El ‘culpable’: la gran cantidad de jueces y sus cargas de trabajo. Se trata del sector más castigado del tribunal, según un magistrado. Pero hay, acaso, otro elemento:

No hay apertura. Se concentran [los consejeros] en su cúpula de poder. No saben de las necesidades del personal real y nunca defienden intereses del personal.

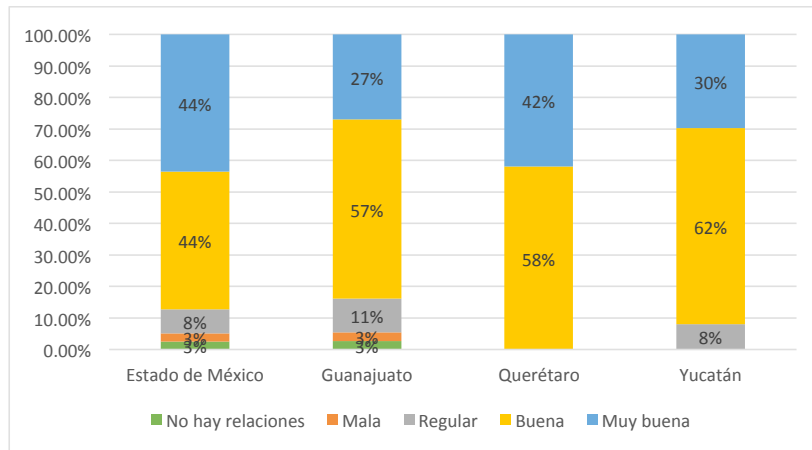
Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial del Estado de México

La interacción entre consejeros y jueces en Guanajuato, Querétaro y Yucatán es buena, pero **puede llegar a complicarse ya que los consejeros son los encargados de evaluar, adscribir y sancionar a los jueces**, estiman algunos entrevistados. Un dicho de un mando superior administrativo retrata muy bien esta dinámica: cuando un consejero de Guanajuato va a un juzgado es porque hay algún problema.

Sin embargo, los entrevistados también señalan que la relación es de respeto, cordialidad y *puerta abierta*. Esta cercanía es más reconocida en Querétaro: cuando los consejeros visitan los juzgados, hablan directamente con el personal, describe un funcionario administrativo.

A.2.1.5 Relaciones con el resto del personal interno

Gráfica 17. Percepción de los funcionarios sobre la relación entre los consejeros y el resto del personal



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 86.67%, en Guanajuato del 97.37%, en Querétaro del 93.48% y en Yucatán del 90.24%.

Con el resto del personal del Poder Judicial del Estado de México (todos los que no son consejeros o juzgadores) ocurre algo parecido que con los jueces: debido a la magnitud de la plantilla de funcionarios²³ no es posible que los consejeros tengan un trato directo con todos ellos. Los canales de comunicación se abren cuando se agenda una cita o solicitud de entrevista con algún consejero. Así, la relación, aunque respetuosa, no es cercana.

Tal situación se acentúa si los funcionarios no están asentados en Toluca o en las zonas metropolitanas. Es más común tener contacto con los consejeros en la capital del estado, donde se encuentran sus oficinas, que en otras circunscripciones, donde la vinculación es escasa:

Es una característica del Poder Judicial del Estado de México: es un poder muy centralizado, no sólo el Judicial, también el Ejecutivo y el Legislativo. Fuera del circuito metropolitano –Toluca, norte, pegado a la Ciudad de México y oriente, donde hay circuitos judiciales como Tlalnepantla,

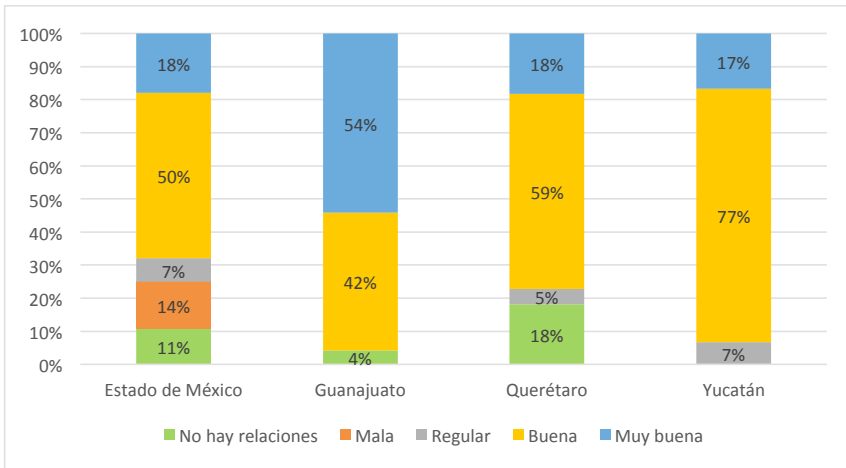
²³ 3,557 funcionarios adscritos a órganos jurisdiccionales y 1,119 personal de unidades administrativas, según datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019 del Inegi.

Nezahualcóyotl– hay poca cercanía. Todo está concentrado en la capital y eso me permite inferir que es muy distante la relación.
 Testimonio de un abogado del Estado de México

En Guanajuato, Querétaro y Yucatán, el resto del personal del Poder Judicial sí tiene oportunidad de hablar con los consejeros, porque suelen ser más accesibles. Además, en Guanajuato y Querétaro el Consejo tiene comunicación constante con sus áreas de apoyo; en Querétaro incluso los directores administrativos son invitados a las sesiones del Consejo, afirma un mando superior administrativo.

A.2.1.6 Relaciones con el Poder Legislativo

Gráfica 18. Percepción de los funcionarios sobre la relación entre el Consejo de la Judicatura y el Poder Legislativo



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 62.22%, en Guanajuato del 63.16%, en Querétaro del 47.83% y en Yucatán del 73.17%.

En el Estado de México, la mitad de los entrevistados asegura que la relación entre el Consejo y el Poder Legislativo es “buena”, 18% la considera “muy buena”, y un muy significativo 14% la califica como “mala”.

Así, aunque se señala que existe una buena comunicación, basada en reuniones frecuentes, algunos funcionarios señalan que ciertas actuaciones del Poder Legislativo han puesto en riesgo la independencia del Poder Judicial:

A mí me tocaron dos fases: una con una excelente relación con el Poder Legislativo y una segunda fase donde cambió la configuración del Congreso,

que fue un clima de tensión por varias iniciativas legales que pretendieron vulnerar la independencia judicial. Entre ellas, nombrar al director de la Escuela Judicial a través de una terna, decían; [en segundo lugar] cambiar el periodo de 15 por cinco años para ser magistrado, [en tercero] que sin curso ni concurso fueran nombrados magistrados; cuarto, reducir en 300 millones de pesos el presupuesto, y quinto, pretender reducir los emolumentos de los jueces y magistrados por políticas, supuestas, de austeridad. Bueno, entre muchas más.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de México

Las dos fases que menciona el consejero del testimonio anterior corresponden a **un cambio de mayoría legislativa, que pasó del PRI a Morena, lo cual puede explicar esta modificación en la relación entre ambos poderes**. Este proceso de deterioro llegó hasta el punto de que algunos consejeros comentaron haberse enterado de la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de julio de 2019 a través de la prensa.

En Guanajuato la relación con el Legislativo se percibe mayoritariamente como “muy buena”; no se han presentado tensiones en torno a la aprobación del presupuesto y siempre hay representación mutua en eventos públicos de ambos poderes. Adicionalmente, a decir de un miembro del Consejo, el consejero nombrado por el Legislativo, aunque no tiene vínculo político con éste, en ocasiones funge como canal de comunicación entre ambos poderes.

También hay relaciones entre funcionarios que no necesariamente se dan a través de los canales de la coordinación interinstitucional, sino por factores comunes, como las instituciones donde han estudiado o laborado:

En realidad, muchas de las personas que ocupan el Poder Judicial a veces han formado parte del Poder Legislativo, y forman parte de la misma clase social en Guanajuato. Estudiaron en las mismas universidades, hay una afinidad;, entonces, lejos de ser una buena relación institucional (...) se puede explicar por pertenecer a una misma clase social.

Testimonio de un representante de una organización de la sociedad civil de Guanajuato

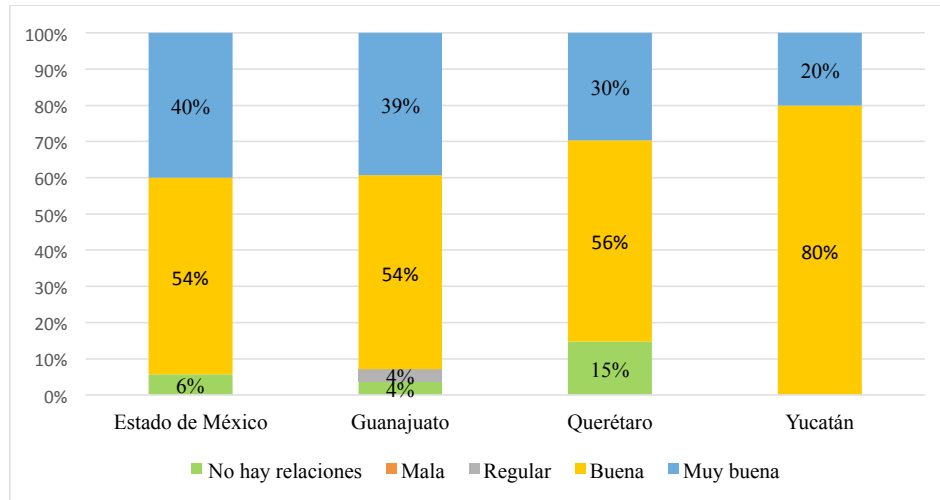
En todo caso, una práctica que ayuda a establecer una relación positiva entre el Consejo de Guanajuato y el Legislativo es la colaboración interinstitucional para la emisión de normatividad: el Poder Legislativo pide la opinión del Judicial sobre las iniciativas de ley o de reformas, y se designan mesas de trabajo para que participen magistrados o consejeros, dependiendo el tema.

En Yucatán el 77% de los funcionarios califica esta relación como “buena”, y 17% como “muy buena”. Allí afirman que en ocasiones se pide la opinión de magistrados y jueces en torno a la creación de algunas leyes. Representantes del Poder Judicial, por ejemplo, han participado en la propuesta del Código de familia local.

En Querétaro, la relación con el Poder Legislativo se califica como de respeto, pero los contactos únicamente ocurren cuando el presidente rinde su informe anual. Por ello, se estima que no hay cercanía real con el Consejo.

A.2.1.7 Relaciones con el Poder Ejecutivo

Gráfica 19. Percepción de los funcionarios sobre la relación entre el Consejo de la Judicatura y el Poder Ejecutivo



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 77.78%, en Guanajuato del 73.68%, en Querétaro del 58.70% y en Yucatán del 73.17%.

Más de la mitad de los funcionarios mexiquenses considera que la relación con el Poder Ejecutivo es “buena”, y lo ilustran con el hecho de que el gobernador asiste a los eventos del Poder Judicial, además de que existen proyectos conjuntos, como las Caravanas por la Justicia Cotidiana.²⁴

²⁴ El programa de las Caravanas por la Justicia Cotidiana está a cargo de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos del gobierno del Estado de México y participan en él cerca de 17 instituciones, entre ellas el Poder Judicial del Estado de México, otras instituciones del Poder Ejecutivo como la Secretaría de Salud y la Secretaría de Seguridad, órganos autónomos como la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, además del Colegio de Notarios, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey campus Toluca, entre otros. Estas caravanas son una política pública que tiene como objetivo acercar algunos servicios a la sociedad, por ejemplo, asistencia jurídica y justicia itinerante, trámites de registro civil, etcétera, llevando equipos de funcionarios a todos los municipios del Estado de México de conformidad con un calendario establecido y publicado en el sitio web oficial de las caravanas (Gobierno del Estado de México, s. f.)

En el Poder Judicial de Querétaro también una mayoría considera que la relación del Consejo con el Poder Ejecutivo es “buena”. Los convenios interinstitucionales en el estado, como el celebrado con el Instituto Queretano de las Mujeres para capacitar a los funcionarios en materia de equidad de género, son una muestra de estas buenas relaciones.

Acaso el ejemplo más notorio es la implementación del sistema Cosmos, que es un modelo de gestión del Sistema Penal Acusatorio, surgido en 2015 pero consolidado en ley en 2018²⁵. Este sistema tiene como objetivos específicos fomentar la colaboración y capacitación interinstitucional y diseñar políticas públicas para mejorar la implementación del sistema penal acusatorio:

En el caso concreto del Poder Judicial tenemos cuatro años que se han sumado y de la mano del Poder Ejecutivo [...] forma parte de la comisión que evalúa al sistema Cosmos. Y no solamente son evaluadores, sino operadores directos todos los jueces, que han sido capacitados en el nuevo sistema y que aplican de manera eficiente, porque el sistema lo hicimos entre todos y hoy lo aplicamos entre todos [...]. La vinculación que tenemos con el Poder Judicial es que [tenemos] reuniones de coordinadores de manera frecuente, cuatro por mes, en donde los integrantes del Poder Judicial, los integrantes del modelo estamos interactuando.

Testimonio de un funcionario del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro

Una funcionaria jurisdiccional de mando superior también percibe que a partir de la implementación del sistema Cosmos ha habido más cercanía entre el Poder Ejecutivo y el Judicial. Hay que subrayar que Cosmos implica que los funcionarios de ambos poderes comparten sistema informático. De hecho, un consejero señaló que para mejorar la capacitación del Poder Judicial se está analizando la posibilidad de cambiar los programas de especialidad y maestría a partir del sistema Cosmos.

En Yucatán, el 80% percibe que la relación entre el Consejo y el Poder Ejecutivo es “buena”. Las mesas interinstitucionales entre el presidente del Tribunal, representantes del Consejo de la Judicatura (ocasionalmente) e instancias del Poder Ejecutivo también sirven para ilustrar este buen nivel de coordinación.

Tenemos una mesa semanal donde nos reunimos todas las instituciones que tenemos que ver con la impartición de justicia, para homologar criterios y abatir la impunidad. [...] para analizar las situaciones delictivas que se han dado durante la semana y están presentes, pues, los primeros respondientes, que son los elementos de la Secretaría de Seguridad Pública, la Fiscalía General del estado y el Poder Judicial, que es representado por el presidente

²⁵ El 13 de noviembre de 2015, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro, el Acuerdo que crea la “Comisión Interinstitucional para la Implementación y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro”. El 14 de junio del año 2017, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro el Acuerdo que crea la “Comisión para la Consolidación y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro”, la cual tiene el carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno del Poder Ejecutivo. El 3 de octubre de 2018, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro la ley que crea y da nombre al sistema Cosmos.

del Tribunal Superior de Justicia y los jueces, que cuando es necesario también acuden a este grupo multidisciplinario.

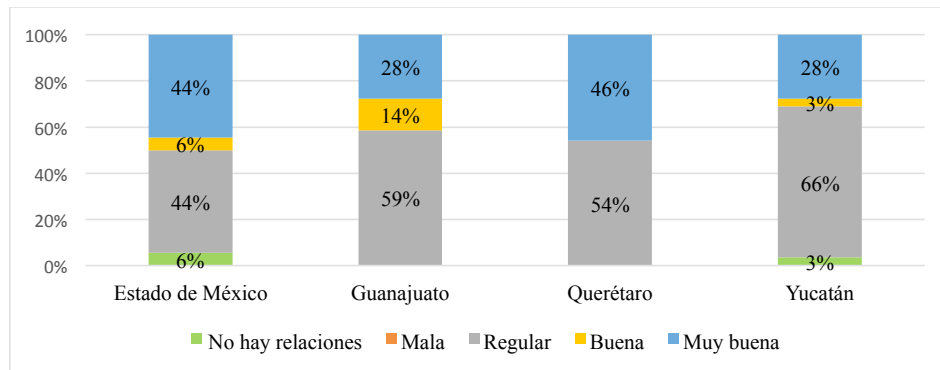
Testimonio de un funcionario del Poder Ejecutivo de Yucatán

Al respecto de estos escenarios de encuentro recurrentemente mencionados tanto en Querétaro como Yucatán, es necesario recordar que, si bien cierto grado de colaboración con el Poder Ejecutivo es deseable y aunque la presidencia del Poder Judicial de Yucatán señala que no se abordan casos concretos durante estas reuniones, la coincidencia regular de juzgadores con fiscales puede generar una violación al artículo 20 constitucional fracción VI, que prohíbe las comunicaciones *ex parte*²⁶, señalan algunos abogados entrevistados. Este riesgo puede reducirse si a los encuentros, en lugar de acudir jueces, acude el presidente del Poder Judicial o algún consejero de la judicatura.

Finalmente, en Guanajuato apenas poco más de la mitad de los entrevistados califica las relaciones del Consejo con el Poder Ejecutivo de “buenas”, aunque no robustas, a comparación de lo que ocurre en los otros tres poderes judiciales. Éstas consisten prácticamente en la asistencia del gobernador a los eventos del Poder Judicial.

A.2.1.8 Relaciones con los abogados, la academia y la sociedad civil

Gráfica 20. Percepción de los funcionarios sobre la relación entre el Consejo de la Judicatura y los abogados



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 80%, en Guanajuato del 76.32%, en Querétaro del 52.17% y en Yucatán del 70.73%.

Los funcionarios entrevistados en el Estado de México que creen que la relación con las barras de abogados es “buena” y los que opinan que es “muy buena” casi se reparten a

²⁶ “Ningún juzgador podrá tratar asuntos que estén sujetos a proceso con cualquiera de las partes sin que esté presente la otra, respetando en todo momento el principio de contradicción, salvo las excepciones que establece esta Constitución”.

²⁷ Por ejemplo, en el caso del Poder Judicial de Yucatán, ha establecido vínculos de colaboración y coordinación con diversas asociaciones como México Evalúa, Equis Justicia para las Mujeres y el Centro de Ética Judicial.

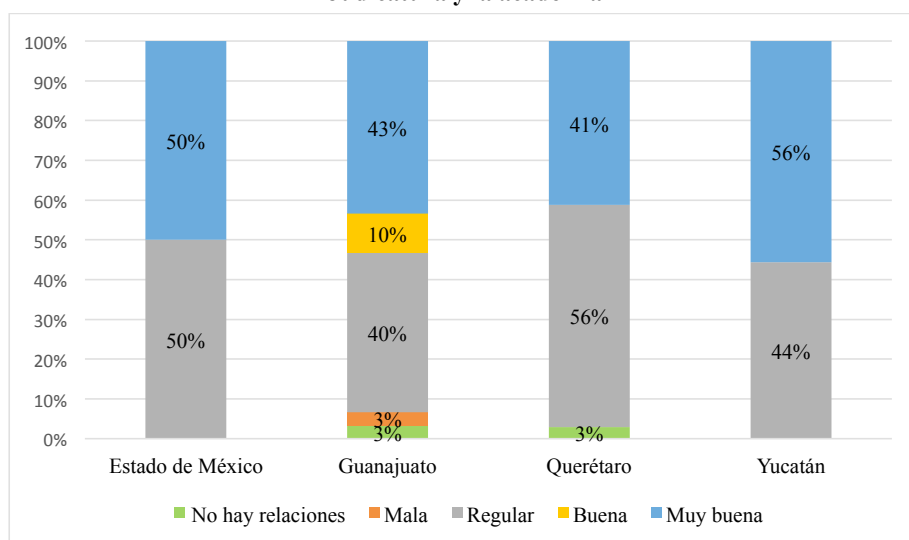
Eliminado: -

mitades. Ésta se materializa en la inclusión de estos profesionales en las capacitaciones que ofrece el Poder Judicial, lo cual se potenció cuando se implementó el sistema acusatorio de justicia penal. Además, los abogados apoyan al Poder Judicial mexiquense impartiendo cursos cuando se les solicita.

En Guanajuato, Querétaro y Yucatán la mayoría percibe que esta relación “es regular”. En Querétaro la percepción de que es “muy buena” rebasa el 45%, la mayor en los cuatro poderes. En éste último estado, de hecho, uno de los consejeros es miembro activo de una barra de abogados y asiste a las sesiones; gracias a su experiencia como litigante conoce las áreas de oportunidad del Poder Judicial, y al mismo tiempo tiene contacto con abogados que le hacen saber los problemas que enfrentan al recibir el servicio de tal poder.

En Yucatán el presidente también ha tenido reuniones con las barras de abogados. Allí las barras se han acercado a los consejeros por una vía extra: las mesas ciudadanas que ha implementado el Consejo de la Judicatura desde octubre de 2019, mecanismo a partir del cual los consejeros visitan de manera itinerante los juzgados de algunas localidades alejadas de la capital para escuchar las quejas de los ciudadanos, resolver sus dudas e informarles de las acciones del Consejo.

Gráfica 21. Percepción de los funcionarios sobre la relación entre el Consejo de la Judicatura y la academia



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 84.44%, en Guanajuato del 78.95%, en Querétaro del 73.91% y en Yucatán del 87.80%.

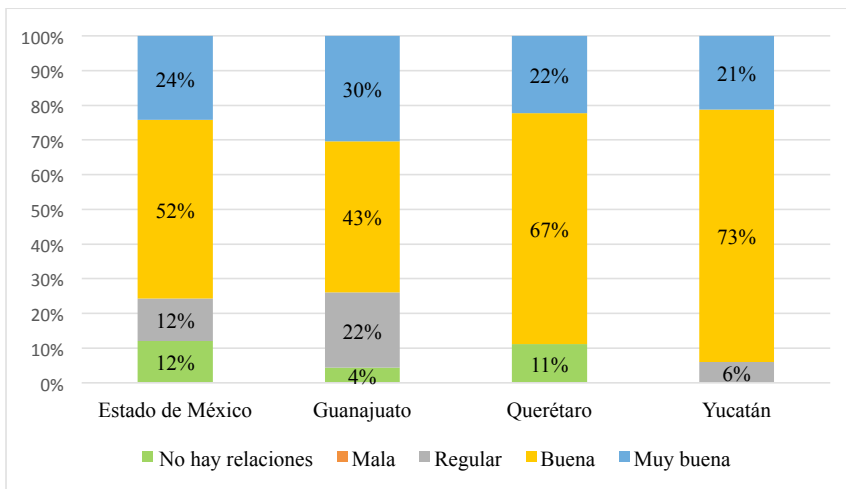
Por otra parte, en los cuatro poderes judiciales la academia y los consejos han tenido buenas relaciones a partir de convenios institucionales que tienen el objetivo de apoyar la capacitación del personal a través de cursos, foros, conferencias e incluso posgrados. También los poderes judiciales han celebrado convenios para que los alumnos de las

universidades puedan realizar su servicio social o prácticas profesionales en el Poder Judicial. Adicionalmente, muchos empleados de los poderes judiciales –magistrados, jueces y consejeros– son docentes en las principales universidades de cada estado.

En Guanajuato la relación va más allá, pues la academia participa en el jurado en los concursos de oposición; es decir, juegan un papel activo en la designación del personal de carrera judicial.

Por su parte, el Consejo en Yucatán marca su sello particular al coordinarse con las universidades para permitir el acceso de los estudiantes a las instalaciones en un contexto de visitas guiadas, realizar concursos de juicio orales cada seis meses, efectuar simulacros de litigio oral y desarrollar audiencias en las instalaciones de algunos centros educativos.

Gráfica 22. Percepción de los funcionarios sobre la relación entre el Consejo de la Judicatura y las organizaciones de la sociedad civil



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 73.33%, en Guanajuato del 60.53%, en Querétaro del 39.13% y en Yucatán del 80.49%.

Finalmente, en los cuatro poderes judiciales, la mayoría de los entrevistados considera que las relaciones entre los consejos y organizaciones de la sociedad civil es buena, aunque no tan frecuentes. Sin embargo, han participado en conferencias, colaborado en cursos de capacitación y, en general, el Consejo tiene disposición de escucharlas, explican los funcionarios²⁷.

²⁷ Por ejemplo, en el caso del Poder Judicial de Yucatán, ha establecido vínculos de colaboración y coordinación con diversas asociaciones como México Evalúa, Equis Justicia para las Mujeres y el Centro de Ética Judicial.

A.2.2 Comisiones

Para la organización del trabajo y el ejercicio de las facultades de los consejos de la judicatura, la legislación de los cuatro estados prevé la existencia de comisiones. Sin embargo, en el Estado de México y Guanajuato no está regulado a detalle cuántas y cuáles comisiones deben haber; esto queda a consideración de sus consejos. Consecuentemente, la forma de organización de los consejos en estos estados y su interacción con las direcciones administrativas y órganos jurisdiccionales son más flexibles.

Esto da cabida a situaciones del todo contrastantes. El Consejo en Guanajuato ha decidido, por ejemplo, no crear ninguna comisión. En él no se reparten las áreas de atención: todos los consejeros “ven de todo”, a decir de uno de sus miembros.

Esto, claro, puede incrementar la carga de trabajo de los consejeros y sus equipos, además de provocar una falta de especialización y profundización en los temas. Pero hay otra manera de verlo: es benéfico contar con una pluralidad de visiones en todos los temas, un lujo que posiblemente puede darse el Consejo en Guanajuato, con una carga de trabajo y plantilla de personal de proporciones más manejables que en el Estado de México.

En Querétaro, se prevé la existencia de cuatro comisiones permanentes de Administración, Carrera Judicial, Disciplina y Órganos y adscripción, además de las comisiones transitorias que el Consejo estime necesarias (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, 2020, Art. 116). Sin embargo, no tienen sesiones calendarizadas y formales, sino que durante las sesiones del Pleno del Consejo, cada 15 días, las comisiones presentan sus avances y luego someten lo que requieran a discusión y votación en el Pleno.

En el Estado de México, que recibe cada año la mayor cantidad de asuntos ingresados de primera y segunda instancia y cuya plantilla de personal supera los 5,000 empleados, los integrantes del Consejo deben repartirse los temas para atender todas las necesidades. Por ello, a pesar de que la legislación no determina las comisiones que deben existir, los consejeros y funcionarios administrativos se organizan efectivamente a través de ellas. Existe, de hecho, un “consejero coordinador administrativo”, quien preside la Comisión de Administración y los Comités de Obras, Adquisiciones y Arrendamiento, y funge como puente entre las áreas administrativas y el Pleno del Consejo²⁸:

Tienen la obligación [el consejero coordinador administrativo] de hacerles propuestas o de informarles semanalmente, quincenalmente o mensualmente de la información administrativa que emana de aquí, en las áreas.

Testimonio de un mando superior administrativo

Así, en el Estado de México existen cerca de 30 comisiones, y cada consejero se integra en varias, afirma un consejero que participa en aproximadamente 10 de ellas. No existe un calendario homologado para las sesiones, que varían dependiendo de los temas y las necesidades a resolver; algunas se reúnen dos veces al mes de manera ordinaria, además de las sesiones extraordinarias que se requieran, mientras que otras sesionan cada dos meses o una vez al año.

²⁸ Es importante señalar que esta figura ya no existe en el Poder Judicial del Estado de México.

La falta de publicidad de las sesiones se juzga como un área de oportunidad:

Hay una cuestión de organización en el Consejo, para determinar con claridad las comisiones o los alcances de las comisiones, pero más es la forma de compartir el trabajo (...) Yo creo que el área de oportunidad es una mayor comunicación respecto al trabajo que se realiza en ellas.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de México

En Yucatán, la regulación prevé que existan las cuatro comisiones permanentes: de Administración, de Desarrollo Humano, de Disciplina, de Desarrollo Institucional y una comisión especial, del Tribunal de los Trabajadores al Servicio del Estado y de los Municipios (Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, 2018, Art. 42).

Por lo que comentan los consejeros, las comisiones en ese estado se integran dependiendo de la experiencia de cada uno de integrantes o de lo que se considere su especialización. Por ejemplo, el juez consejero preside la comisión que se encarga de la carrera judicial, mientras que la consejera que tiene estudios en derecho fiscal preside la comisión de administración. Las sesiones no son públicas y no se considera necesario, dado que funcionan como filtro de lo que posteriormente llegará al Pleno. Tampoco hay un calendario definido para las sesiones, pues depende de la carga de trabajo. Al parecer, algunas se reúnen cada dos meses y otras cuatro veces al año.

A pesar de lo espaciadas que pueden llegar a ser las fechas de las sesiones, se ha identificado como área de oportunidad “tener más información a tiempo, para tomar una decisión”, estima un consejero del Poder Judicial de Yucatán.

A.2.3 Percepción del desempeño de los consejos

Más del 90% de los funcionarios entrevistados tiene una percepción positiva del desempeño del Consejo de la Judicatura de su Poder Judicial. Reconocen, así, que ha cumplido con su papel principal.

Consideran que, a pesar de sus retos y carencias, los consejos han logrado un cambio positivo en la forma en que se atienden y resuelven los problemas. Esto es cierto incluso en el caso de Yucatán, donde el Consejo es más reciente; allí se percibe que el actual Consejo es más cercano a la gente de lo que lo eran los magistrados en la era pre Consejo, afirma una funcionaria administrativa.

La mayoría de los funcionarios de los cuatro poderes judiciales considera que el avance en sus planes de trabajo refleja que la toma de decisiones en el Pleno del Consejo es eficiente.

Entre las buenas prácticas que ha implementado el Consejo del Estado de México, según reconocen los funcionarios, sobresalen la capacitación continua y la certificación de competencias laborales, como la certificación de ejecutores.

Asimismo, la implementación de la política denominada “cero papel”, que se acompaña de innovación tecnológica, se cita por gran parte de los funcionarios. Ejemplos de este tipo de avances han sido la firma electrónica, el expediente electrónico, notificaciones y exhortos en línea, la posibilidad de llevar juicios en línea, así como la telepresencia y el teletrabajo judicial, utilizado en la central de proyectistas para los magistrados. También se mencionan las centrales de ejecutores, notificadores y proyectistas de segunda instancia, que han buscado disminuir los tiempos de traslados.

Entre el otro género de mejoras que buscan eficientar los procesos, algunos funcionarios destacaron el desarrollo e implementación de sistemas de gestión con énfasis en el sistema penal, así como la creación de manuales de procedimientos para áreas administrativas. Dos mandos superiores administrativos del Poder Judicial mexiquense destacaron también la proclividad institucional a la certificación en normas nacionales e internacionales; por ejemplo, la norma antisoborno, la norma sobre igualdad y no discriminación y, como parte de este último aspecto, la implementación de la licencia de paternidad. Cabe señalar que también cuentan con un código de ética.

En Guanajuato, los funcionarios subrayan la mejora en los sistemas tecnológicos que se utilizan en la justicia oral penal, los cuales, conjugados con mejores modelos de gestión, permiten una mejor coordinación entre las áreas involucradas y una mejor regulación del flujo de la carga de trabajo. Además, varios funcionarios ensalzan la oferta de capacitación del Consejo, a través de cursos que, a partir de la emergencia sanitaria, se han ofrecido de manera virtual, al igual que maestrías y especialidades

En general, el Consejo allí se ha caracterizado, a decir de los entrevistados, por establecer buena comunicación y cercanía con el personal, así como por la transparencia en su actuar, pues toda la información está en el sitio web oficial. Por otra parte, la selección del personal por medio de concurso de oposición también se consideró una buena práctica: los procesos son transparentes y claros, y la carrera judicial, por añadidura, se considera una forma de asegurar que los ascensos se obtienen con base en la preparación y resultados de exámenes.

Otro rasgo positivo del Consejo mencionado por los funcionarios en Guanajuato es que está certificado en la NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación, la cual se acompañó de la implementación de licencias de paternidad, la instalación de lactarios y la elaboración y publicación de sentencias con perspectiva de género. Esta situación se observa en un apartado específico del sitio web del Poder Judicial, donde se pueden consultar algunas sentencias del mismo órgano, nacionales e internacionales, que incorporan la perspectiva de género²⁹. También se mencionó la implementación de un concurso de sentencias que integran la perspectiva de género en Guanajuato³⁰.

Por su parte, en el Poder Judicial de Querétaro muchos funcionarios jurisdiccionales y administrativos, desde escalafones menores hasta altos mandos, reconocen como una práctica positiva en su Consejo la ampliación de la carrera judicial y, con ello, la realización de procesos de selección basados en convocatorias y concursos de oposición para todas las plazas. Hay que considerar que años antes algunas no se concursaban, y otras

²⁹ Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (s. f.).

³⁰ (29 de noviembre de 2019). *Premian sentencias con perspectiva de género*.

tenían años sin concursarse. Algunos funcionarios también identificaron como positivo que su Consejo se haya enfocado en la capacitación del personal, ya sea para la preparación de concursos o para la actualización de conocimientos.

Además, el mismo Consejo se distingue por su apertura y cercanía con el personal. Muchos entrevistados estiman que, si se encuentran a los consejeros en las instalaciones, se les puede abordar y son accesibles, además de que en ocasiones ellos mismos acuden a algunos juzgados alejados. Esta apertura también se experimenta a través de las visitas que realizan en órganos jurisdiccionales, donde escuchan a los funcionarios. De hecho, un mando medio administrativo refiere que hoy se está tomando en cuenta y escuchando a personal que hace varios años no era considerado, como los intendentes. Algunos también señalan como positiva la política de transparencia hacia el exterior.

Por último, algunos funcionarios resaltan como positiva la actualización normativa que ha emprendido el Consejo de la Judicatura, que incluye un Código de Ética para el Poder Judicial, un reglamento de auxiliares de la administración de justicia y la actualización de la normatividad que rige a la oficialía de partes, actuarios y valuadores.

En Yucatán, a pesar de tratarse del Consejo más joven, se reconocen mejorías a partir de su creación, derivadas del hecho de que es un órgano más especializado que el Tribunal Superior para llevar los temas administrativos y de la existencia de concursos de oposición para ocupar ciertos puestos. Otros funcionarios mencionan que se llegó a sancionar a funcionarios, con la destitución, debido al mal uso de vehículos oficiales y la falta de diligencia en su trabajo. Otros funcionarios mencionan que se llegó a sancionar a funcionarios con la destitución, debido al mal uso de vehículos oficiales y la falta de diligencia en su trabajo.

En lo que se refiere a la agilidad de procesos, algunos funcionarios destacan la creación del expediente electrónico, pero también del buzón de quejas en el sitio web La publicación en el sitio de sentencias en lengua maya no pasa tampoco desapercibida.

El Consejo en Yucatán se ha caracterizado por otra buena práctica reconocida por funcionarios jurisdiccionales, administrativos y actores externos por igual: la creación de las mesas de atención ciudadana. Bajo esta iniciativa, el presidente y los consejeros asisten a juzgados en diferentes localidades del estado, con el objetivo de escuchar a la ciudadanía, pero también al personal administrativo y jurisdiccional y recoger las inquietudes y oportunidades de mejora, en un ejercicio de justicia abierta.

Siguiendo la línea de justicia abierta, el Consejo de la Judicatura de Yucatán ha destacado por la transparencia y difusión que ha dado al manejo del presupuesto y procesos como las licitaciones, de acuerdo con algunos funcionarios³¹.

Una opinión que se hizo patente en los cuatro poderes judiciales es que sus consejos aún son perfectibles y, de hecho, tienen asuntos pendientes de atención. Entre ellos, la

³¹ La Presidencia del Poder Judicial de Yucatán destaca también que, desde inicios de 2021 el Poder Judicial está desarrollando el proyecto denominado “Justicia Digital”, que tiene por objetivo fortalecer los servicios electrónicos.

agilización de sus procesos de toma de decisiones, para que sean capaces de resolver con mayor rapidez las problemáticas y coordinarse de mejor manera entre áreas administrativas.

También se menciona la necesidad de que los consejos tengan mayor cercanía y comunicación, y de que sus servicios sean más eficientes en lo que concierne a los juzgados alejados de la capital. Es decir, se espera que no se abandone a la periferia. Específicamente en el Estado de México la atención no debe concentrarse en Toluca, asevera un funcionario jurisdiccional, mientras que otros funcionarios manifiestan la necesidad de que el Consejo abra más juzgados y contrate más personal e infraestructura. También piden que se amplíe la variedad, cantidad y el cupo de los cursos de capacitación.

También en Querétaro se afirma que es necesario incrementar la labor de vigilancia en los juzgados alejados, ya que en algunos el Consejo sólo ha acudido en una ocasión. En la misma entidad comenta que sería deseable que, con anterioridad a los concursos de oposición, se proporcione capacitación.

Por su parte, en Yucatán se percibe la falta de un servicio profesional de carrera para los funcionarios administrativos, que bien podría mejorar los procesos de selección y dar oportunidad al crecimiento profesional de los empleados. Finalmente, en la estructura administrativa del Consejo en el estado del sureste se subraya la inexistencia de una Visitaduría (área especializada encargada de realizar la vigilancia de los órganos jurisdiccionales), ya que las visitas que realizan hoy los consejeros son insuficientes y superficiales, afirma un consejero.

A.2.4 Compendio de buenas prácticas

- **La conformación plural de los consejos de la judicatura** –con integrantes internos y externos, así como con abogados y especialistas en otras disciplinas afines a las tareas de gobierno judicial, como administradores, contadores, economistas, auditores, expertos en sistemas, entre otros– favorece la diversidad de enfoques necesaria para encontrar soluciones integrales a los desafíos de los poderes judiciales, e impulsa la transparencia y rendición de cuentas en estas instituciones. Al respecto, la participación de un externo designado por el Pleno del Supremo Tribunal en el Consejo del Poder Judicial de Guanajuato parece ser una vía válida para integrar a un académico o representante de la sociedad civil desvinculado de intereses políticos.
- **La eliminación del método de insaculación para designar a los jueces consejeros en Guanajuato**, y su sustitución por un procedimiento de nombramiento basado en la evaluación de los candidatos interesados, permite contar con criterios de selección definidos y transparentes, basados en la trayectoria. Sin embargo, también es cierto que el mejor juez no necesariamente se convertirá en el mejor consejero, por lo que quizás sea conveniente agregar otros elementos a esta evaluación.

- **La renovación escalonada de los consejeros** permite reducir su curva de aprendizaje y los costos para la institución, así como dar continuidad a los proyectos implementados.
- En un poder judicial del tamaño del mexiquense, **la instalación de comisiones para atender las diferentes funciones de gobierno judicial** (y la integración de las mismas a partir de perfiles afines a los temas a resolver), así como la práctica por parte de la presidencia del Consejo de delegar algunas funciones y determinaciones a los consejeros, permiten desahogar el trabajo y evitan la concentración de poder en manos de una sola persona, lo que contribuye a concretar el carácter colegiado del órgano.
- La designación de un **consejero coordinador administrativo** en el Consejo de la Judicatura del Estado de México es una buena práctica, pues evita la concentración desmedida de poder entre las manos del presidente del Consejo, quien, recordemos, también preside el Tribunal Superior.
- Las **prácticas de contacto directo** con el personal y la ciudadanía, y la disposición de apertura con el fin de tender lazos de comunicación (como lo son las mesas de diálogo instauradas por el Consejo de la Judicatura de Yucatán), permiten a los consejeros conocer las problemáticas, necesidades y sugerencias dirigidas al gobierno del Poder Judicial.

A.2.5 Compendio de áreas de oportunidad

- La **obligación y/o la costumbre de nombrar a abogados** como consejeros a veces impide contar, dentro del órgano, con los perfiles que tengan los conocimientos necesarios para desahogar una variedad más amplia de actividades de gobierno judicial.
- La **falta de claridad en las reglas y los criterios de los procesos de selección de los consejeros**, sobre todo tratándose de consejeros electos por los poderes Ejecutivo y Legislativo, da espacio a las designaciones impulsadas por relaciones políticas, que pueden afectar la independencia judicial.
- La **falta de comunicación de los consejos de la judicatura con los órganos jurisdiccionales de la periferia** y sus usuarios puede traducirse en una falta de atención a las necesidades del personal o de los ciudadanos de estas zonas, lo cual puede redundar en un acceso desigual a la justicia.
- Si bien los ejercicios de diálogo institucionalizado entre poderes son de celebrarse, en materia penal las mesas de trabajo, donde coinciden representantes del Ejecutivo, de las fiscalías y juzgadores, pueden provocar el no acatamiento de la prohibición de comunicaciones *ex parte*. Por ello, es conveniente que la representación del Poder Judicial en este tipo de espacios quede en manos del presidente del Tribunal y

del Consejo de la Judicatura, y que se establezcan reglas muy claras que impidan la discusión de casos concretos.

B. Presidencia

Como órgano representativo del Poder Judicial frente a los demás poderes del Estado, la presidencia constituye una figura de unificación y liderazgo al interior de los órganos administrativos y jurisdiccionales que conforman los poderes judiciales.

De acuerdo con la normatividad, quien ocupa el cargo de presidente tiene como mandato guiar las políticas públicas del Poder Judicial, garantizando su independencia y eficiencia. Además, se constituye en el representante tanto del Tribunal Superior de Justicia –máximo órgano jurisdiccional– como del Consejo de la Judicatura –máximo órgano administrativo–³².

B.1 Método de designación del presidente

En las cuatro entidades el presidente es un magistrado elegido por sus pares. En el caso del Estado de México, Guanajuato y Querétaro, la selección se hace por mayoría de votos en forma secreta³³. En Yucatán, la Ley Orgánica no especifica este aspecto, aunque sí incorpora la obligación, en cada periodo, de alternar los géneros para garantizar la paridad.

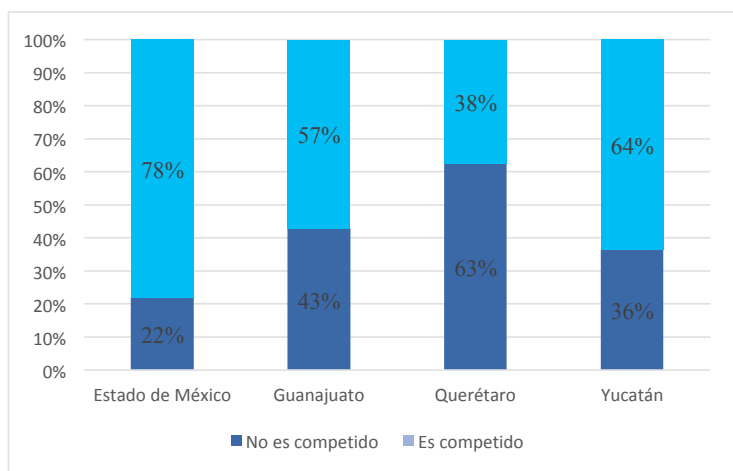
Aunque no es una obligación legal, en Guanajuato distintos funcionarios mencionaron que existe un acuerdo tácito entre los magistrados para que la presidencia sea ocupada de manera alternada por una mujer y un hombre. Por otro lado, algunos entrevistados señalaron que la materia de especialización de quien resulta electo muchas veces determina las prioridades de la administración, por lo que también existe un entendimiento implícito de que la presidencia debe alternarse entre magistrados civilistas y penalistas.

En el Estado de México, Guanajuato y Yucatán la mayoría de los servidores públicos consideró que los procesos de designación son competidos. En Querétaro, el 63% mencionó que no lo son.

³² La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) describe de la siguiente manera las atribuciones que tiene la presidencia, tanto en el ámbito jurisdiccional como administrativo (hay que aclarar que en Latinoamérica no necesariamente existe una presidencia simultánea): “Las legislaciones de los Estados de América confieren en términos generales al presidente o presidenta de las altas cortes representar el Poder judicial ante los otros poderes del Estado. Entre las funciones del o la presidenta se pueden encontrar organizar al Poder judicial y dirigir los debates entre las y los magistrados, así como conservar el orden en las sesiones o expedir acuerdos sobre la administración y organización de los tribunales, entre otras varias importantes funciones.” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2013, párr. 110)

³³ En el Estado de México, anteriormente, el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado señalaba que la votación para la elección de presidente podía ser en forma abierta o secreta. Esta disposición fue reformada en diciembre de 2019 y ahora se establece que la votación será secreta (Huerta, 2020). Este cambio, el cual ocurrió unas semanas antes de la renovación de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia, fue interpretado por algunos miembros del Poder Judicial como una forma de injerencia por parte del Poder Legislativo.

Gráfica 23. Percepción de los funcionarios sobre el grado de competitividad del proceso de selección del presidente del Poder Judicial



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

En la presente gráfica sólo se consideraron las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 71%, en Guanajuato del 74%, en Querétaro del 70% y en Yucatán del 80%.

Y es que en Querétaro, de acuerdo con los entrevistados, por lo regular se postulan solamente dos candidatos; en ocasiones, solamente uno. El proceso, en palabras de un servidor administrativo, “es participativo, competitivo, no”, pues los magistrados se conocen y reconocen entre ellos perfiles idóneos para ocupar el cargo.

En los demás poderes judiciales, generalmente el proceso de selección empieza con una variedad de aspirantes, pero, en realidad, son pocos los candidatos que llegan al final del proceso. Por lo regular son menos de tres, pero es importante señalar que, en Yucatán y Querétaro, la cantidad de magistrados es bastante limitada –11 y 13, respectivamente–, mientras que en Guanajuato son 21 y en el Estado de México son mucho más numerosos: 57³⁴.

En Yucatán, debido a que es un cargo con alto grado de responsabilidad, no todos los magistrados están interesados en participar:

³⁴ De acuerdo con las leyes orgánicas de los poderes judiciales de Querétaro y Yucatán, en el primer estado el Tribunal Superior de Justicia cuenta con 13 magistrados (artículo 18) y en el segundo con 11 (artículo 64, párr. 3º). En el caso del Estado de México y Guanajuato, su normatividad establece que el número de magistrados será determinado por el Consejo de la Judicatura y el Consejo del Poder Judicial, respectivamente. En el Estado de México, de acuerdo con el informe anual del presidente del Poder Judicial 2019, son 57, mientras que en Guanajuato, el sitio web del Poder Judicial indica que son 21.

Creo que no se han postulado muchos para ser presidente. Demanda mucho un puesto como éste, no es un cargo al que todos quisieran aspirar, es mucha responsabilidad.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Yucatán

En el Estado de México quien gana lo hace con un margen bastante amplio, con relación al segundo lugar. Sin embargo, los últimos dos procesos de selección fueron más competidos. De hecho, de acuerdo con los funcionarios entrevistados, en el que se llevó a cabo en enero de 2020 compitieron siete candidatos, y las campañas se desarrollaron, incluso, a través de redes sociales (Hidalgo, 2020). En el proceso anterior, correspondiente a la elección de 2015 (Presidencia, 2015-2019), participaron seis candidatos. En ese entonces, el magistrado que obtuvo la presidencia desarrolló un proceso novedoso: hizo una campaña previa durante la cual visitó a todos los magistrados y recabó sus inquietudes, y a partir de ellas construyó el proyecto que constituyó la base para el Plan Estratégico 2015-2020.

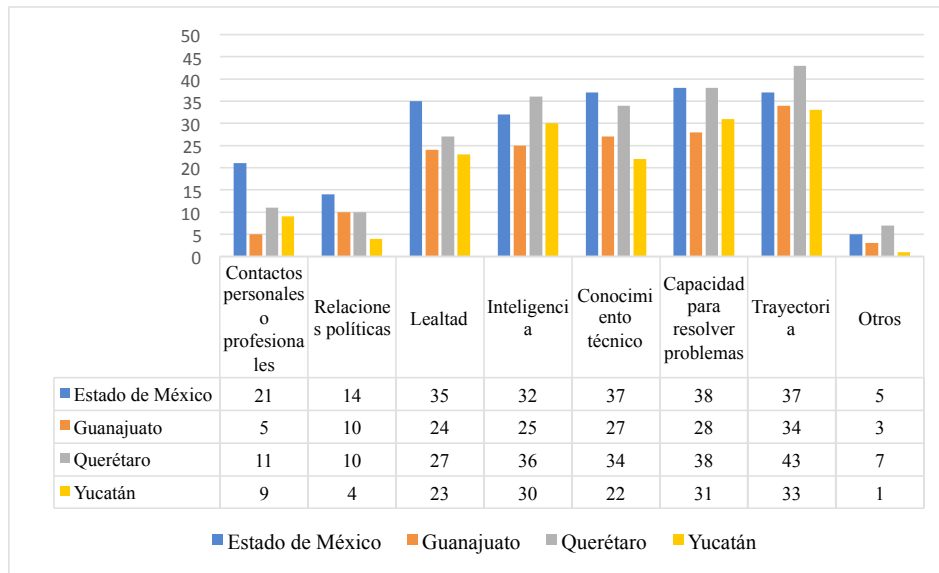
Cuando el presidente empezó a hacer campaña, él manejó un plan, es más, primero empezó a juntar opiniones y a partir de ahí generó su plan de trabajo, y después nos lo compartió para platicarlo. Me parece que ésa es la visión que se tiene de la institución y de lo que se pueda alcanzar. Me parece que es lo más importante que el presidente puede ofrecerle al Pleno, por eso ahora no concibo los procesos sin ese plan, como que me enseñó a mí también...

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

Por otra parte, los funcionarios de los cuatro estados concuerdan en que, en la práctica, los criterios que se toman en consideración para la elección del presidente están relacionados con la valoración de capacidades de carácter técnico y, en segundo grado, con aquéllas que tienen que ver con el establecimiento de relaciones profesionales y políticas.

Para la mayoría de los entrevistados, los criterios que más influyen en la designación del presidente son la *trayectoria* y la *capacidad para resolver problemas*.

Gráfica 24. Percepción de los funcionarios sobre los principales criterios que se toman en cuenta en la designación del presidente del Poder Judicial



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 734 elecciones, distribuidas en las cuatro opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos. Se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas.

Dado el liderazgo que debe tener quien ocupa el cargo de presidente, los servidores públicos entrevistados consideran que el criterio de trayectoria es de mayor relevancia, porque indica que la persona conoce al Poder Judicial y, en consecuencia, podrá tomar decisiones más acertadas. Muchos de ellos consideran que un elemento que se toma en cuenta a la hora de designar al presidente es, incluso, si ha transitado o no por varios peldaños de la carrera judicial.

Tanto la trayectoria como la capacidad para resolver problemas y el conocimiento técnico son criterios alusivos al mérito y, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, son aspectos que deben evaluarse a través de mecanismos objetivos, que consideren el tipo de funciones que deberán desempeñarse en el cargo (CCPR/C/GC/32, párr. 19). De hecho, algunos de los entrevistados expresan la necesidad de contar con elementos objetivos de valoración de la labor desarrollada previamente por los candidatos; por ejemplo, conocer el sentido y la argumentación de sus resoluciones, sobre todo en temas problemáticos que pudieran implicar una vulneración al principio de independencia. Asimismo, también señalan la posibilidad de evaluar las capacidades de índole administrativa.

Ahora bien, en los cuatro poderes judiciales, aunque no todos los funcionarios mencionan las relaciones profesionales y políticas como elementos relevantes en la selección del presidente, en realidad ellos mismos al argumentar sus respuestas, refieren que son precisamente estos elementos los que terminan siendo determinantes al momento de la elección. En este sentido debe aclararse que en los cuatro estados se entiende por *relaciones profesionales* en particular las entabladas con sus propios pares (magistrados), y el hecho de contar con algún grupo o coalición de apoyo al interior del Poder Judicial que los respalde. Éste último, en gran parte de los casos, se convierte en un elemento imprescindible para tener alguna posibilidad de contender y ganar.

Por *relaciones políticas*, los funcionarios entienden aquéllas que se establecen con otros órganos del Estado. Este criterio es importante si se atiende a que parte de las funciones de la presidencia implican el desarrollo de competencias para lograr acuerdos o contar con vínculos institucionales que contribuyan al desarrollo de la labor del Poder Judicial, pues finalmente, el Judicial, en tanto poder, es un órgano político del Estado.

Por otra parte, en las cuatro entidades los entrevistados apuntan que se han desarrollado procesos en los que se sabe de antemano quién va a ser electo. De hecho, a excepción del Estado de México durante sus últimos dos procesos, en los demás estados los funcionarios no señalaron la realización de campañas por parte de los magistrados candidatos. La razón puede ser que el número de magistrados en estas tres entidades es más reducido, por lo que el trato entre ellos es más cotidiano que en el Estado de México.

Sin embargo, aunque la selección del presidente se realiza mediante los votos de los magistrados, ésta no está exenta del riesgo de injerencias, sobre todo si se toma en cuenta que, en los cuatro estados, el Legislativo (y en Guanajuato y Yucatán, también el Ejecutivo), intervienen en la designación de los magistrados³⁵. Así, en Yucatán los entrevistados mencionan que “el proceso está muy relacionado con la vida política del estado”.

A su vez, en Guanajuato varios entrevistados desde el interior y exterior del Poder Judicial mencionan que en ocasiones se ha llegado a presentar cierta tensión, en especial cuando no existe un acuerdo o una buena coordinación entre la presidencia, el Pleno del Supremo Tribunal y el Consejo del Poder Judicial. Pero cuando hay coordinación es muy predecible a quién se va a elegir. Y cuando no la hay, es común que el Ejecutivo intervenga:

Al exterior no [es competido], son pugnas muy internas. He sabido que el gobernador los junta [a los magistrados] cuando no se ponen de

³⁵ En el estado de Guanajuato el Congreso del estado hace la designación de los magistrados de entre las ternas presentadas, por turnos alternativos, el gobernador del estado y el Consejo del Poder Judicial (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, 2020, artículo 86, párrafo tercero). En el Estado de México, las designaciones de los magistrados se hacen por el Consejo de la Judicatura a partir de un concurso de oposición. Sin embargo, la Legislatura debe aprobar los nombramientos. (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, 2020, artículo 61, frac. XV; Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, 2020, artículo 16). En Querétaro, los magistrados son electos directamente por la Legislatura (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, 2018, artículo 42). En Yucatán, el Poder Ejecutivo envía una terna al Poder Legislativo, quien hace la selección de los magistrados (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán, 2020, artículo 66).

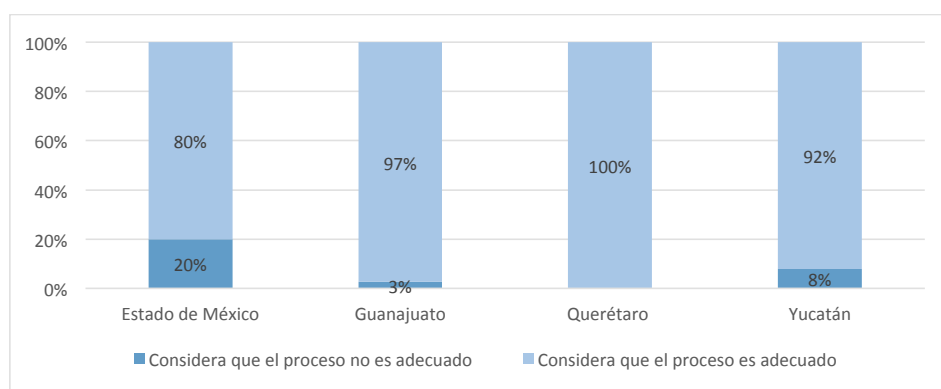
acuerdo y salen todos convencidos. Hay mucha pugna interna. Salen noticias en los periódicos, golpes bajos.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

Por otro lado, pese a la relevancia del cargo, para poder ser nombrado presidente las constituciones de las cuatro entidades no establecen requisitos ni prohibiciones particulares, solamente las previstas para ocupar el cargo de magistrado.

Con relación a la manera como se desarrolla el proceso de designación de la presidencia, los funcionarios entrevistados en las cuatro entidades refieren, en su gran mayoría (más del 80%), que consideran “adecuado” el proceso tal como se da. Las razones de esta opinión pueden ser la reticencia al cambio dentro de la institución, y su naturaleza eminentemente jerárquica.

Gráfica 25. Percepción de los funcionarios sobre la idoneidad del proceso de designación del presidente del Poder Judicial



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

En la presente gráfica sólo se consideraron las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 87%, en Guanajuato del 95%, en Querétaro del 96% y en Yucatán del 93%.

B.2 Propuestas para mejorar el proceso de designación de la presidencia

Dicho esto, también existen opiniones coincidentes en los cuatro estados, y en su mayoría desde afuera de los poderes judiciales, respecto a la necesidad de hacer más transparente el proceso y de buscar mecanismos de participación (no necesariamente a partir del voto) a través de los cuales el resto del personal de los poderes judiciales, e incluso los colegios y barras de abogados, puedan conocer y opinar respecto al proceso de selección.

El proceso de selección debe ser más transparente, con criterios más objetivos, no tanto políticos o de militantes, porque desgraciadamente se designa muy políticamente...

Testimonio de un abogado de Guanajuato

Es un proceso muy orgánico, muy doméstico del propio Poder Judicial. Me parece que son formas que tendrían que revisarse... Si en algún momento han tenido alguna justificación para su función institucional o histórica. Hoy en día los poderes públicos deben tener más controles democráticos y más apertura hacia la sociedad. Al ser nombramientos cerrados al propio poder permiten que todas las inercias buenas o malas se mantengan.

Testimonio de un abogado del Estado de México

Asimismo, existe concordancia en que los candidatos deberían presentar un plan de trabajo, no sólo a los magistrados, sino también al resto de los funcionarios, cuando buscan ser designados presidentes.

Tanto la participación de los funcionarios del Poder Judicial como la transparencia en cuanto a los criterios de selección y a la manera en que se desarrolla el proceso de designación del presidente son elementos fundamentales para garantizar la independencia de los poderes judiciales. Cuando la selección del presidente es adoptada de manera discrecional y sin criterios objetivos, se pone en riesgo dicha independencia (Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2013).

B.3 Duración de la presidencia y reelección en el cargo

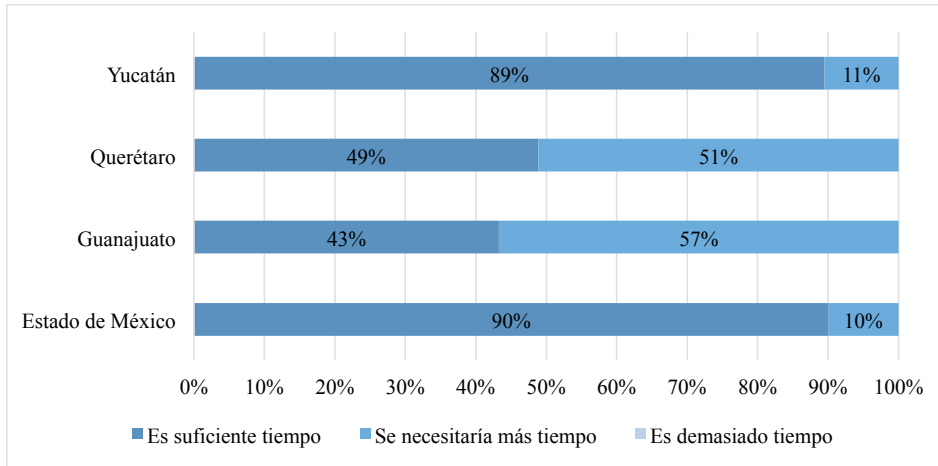
Como describimos ya en el Volumen I de esta investigación, para analizar la trascendencia de la duración del cargo del presidente es preciso tomar en cuenta que ésta se encuentra relacionada con la posibilidad de que el plan o programa planteado por el funcionario pueda concretarse, o bien, pueda ser continuado por su sucesor. En este sentido, la duración contribuye al cumplimiento del *principio de eficiencia* de la función judicial. Además, como se verá más adelante en nuestros casos de estudio, el periodo del presidente no coincide con el del gobernador, lo cual también facilita el cumplimiento del *principio de independencia*.

En el Estado de México, se prevé una duración de cinco años para el cargo de presidente, sin posibilidad de reelección. En Guanajuato, el periodo es de dos años; en Querétaro de tres y en Yucatán de cuatro. En estas tres últimas entidades existe la posibilidad de reelección, aunque en Querétaro no debe darse de manera consecutiva y en Yucatán un reciente cambio normativo parece invalidar esta posibilidad.

En abril de 2019 se reformaron el artículo 64, párrafo 8º de la Constitución de Yucatán y el artículo 36 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. La redacción de ambos ordenamientos plantea una disyuntiva en cuanto a la reelección, debido a que la Ley Orgánica establece que se deberá alternar el género de la persona que ocupe la presidencia en cada periodo y que el presidente (o presidenta) no podrá ser reelecto. En contraposición, la Constitución establece que el presidente podrá ser electo por un periodo más. Esta contradicción abre la posibilidad de que se inicie un procedimiento de amparo indirecto en el supuesto de que algún presidente quiera reelegirse y no le sea permitido, dada la redacción de la Ley Orgánica. Esto forma parte de las preocupaciones de varios magistrados.

En el Estado de México y en Yucatán, que contemplan los periodos más largos, los funcionarios consideran que el tiempo previsto para el cargo de presidente es suficiente para lograr sus objetivos, mientras que en Querétaro y Guanajuato, cuya duración de la presidencia es menor, perciben que se requiere más tiempo.

Gráfica 26. Percepción de los funcionarios sobre el tiempo previsto para el cargo de presidente del Poder Judicial



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

En la presente gráfica sólo se consideraron las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 89%, en Guanajuato del 97%, en Querétaro y Yucatán del 93%.

Como puede apreciarse en la Gráfica 26, en Yucatán el porcentaje de aceptación del periodo previsto para el presidente es bastante alto. Esto puede explicarse porque los funcionarios dan por hecho que quien ocupa el cargo se va a reelegir.

En el Estado de México se percibe mayoritariamente que el periodo para el cargo de presidente es adecuado; es decir, permite la consolidación de un proyecto.

Se debe planear a cinco años pensando, que el siguiente presidente deberá dar continuidad al proyecto. El Poder Judicial no se tiene [que] reinventar cada cinco años.

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

En Guanajuato y Querétaro el periodo de dos y tres años, respectivamente, apenas es suficiente para comenzar un proyecto (considerando la curva de aprendizaje que implica pasar del ámbito jurisdiccional al administrativo), pero a partir de él es posible evaluar si la gestión es buena o mala y, en atención a ello, se puede pensar en una reelección. En ambos

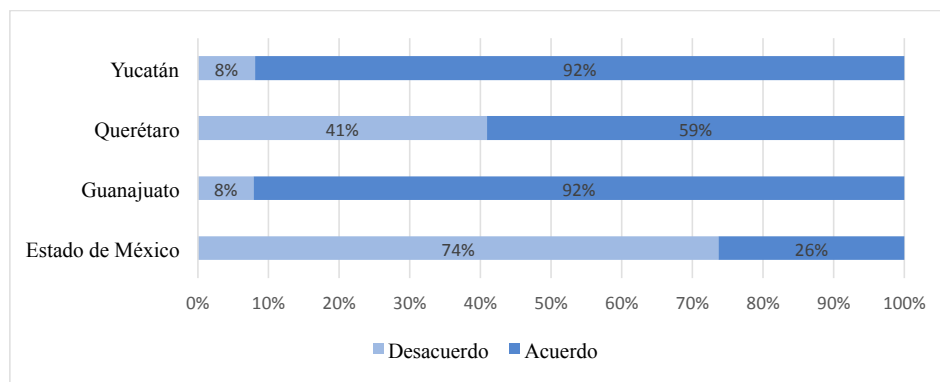
estados, algunos funcionarios expresan que lo mejor sería ampliar el periodo del presidente uno o dos años más. La continuidad de los proyectos es una preocupación:

Lamentablemente, a veces se tienen opiniones contradictorias y lo que avanza, de alguna manera, un magistrado en presidencia, el siguiente electo lo merma, lo para o, incluso, lo echa para atrás.

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

Con respecto a la posibilidad de reelección del presidente, solamente en el Estado de México se expresa un desacuerdo de manera generalizada. En las demás entidades la mayoría de los entrevistados (en Yucatán y Guanajuato, abrumadoramente) mencionan estar de acuerdo con la reelección. Así, vemos que las posturas de los entrevistados por lo general concuerdan con lo que la propia normatividad estatal establece.

Gráfica 27. Percepción de los funcionarios sobre la reelección del presidente del Poder Judicial



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

En la presente gráfica sólo se consideraron las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 84%, en Guanajuato del 100%, en Querétaro del 96% y en Yucatán del 90%.

Algunos funcionarios opinan, en particular en el Estado de México, que la reelección puede propiciar que la función se burocratice, impide la prevención de posibles abusos de poder y obstaculiza la apertura a nuevas ideas.

Por otra parte, en los cuatro poderes judiciales no abundan los testimonios en torno a algún presidente que haya concluido su cargo antes del tiempo previsto. En Guanajuato, seis funcionarios recuerdan el caso del magistrado Miguel Valadez Reyes, que dejó el cargo de manera prematura (2000-2001) porque fue nombrado procurador general de justicia del Estado para el periodo de 2001-2004 (Honra la PGJE al Lic. Miguel Valadez Reyes, 2013). En Yucatán, dos entrevistados mencionan al magistrado presidente Ángel Prieto quien, en

2010, durante su segundo periodo de gestión, renunció al cargo argumentando cuestiones de salud (Renuncia Ángel Prieto al Poder Judicial, 2010).

También en Yucatán, en 2001, la presidenta Migdalia Rodríguez renunció a su cargo seis meses antes de terminar su mandato³⁶ (Renuncia la Presidenta del Tribunal de Justicia en Yucatán, 2001):

La presidenta Rodríguez en el 2001 renunció seis meses antes de que terminara su presidencia. No estoy seguro de la razón, pero coincidió con el cambio de gobierno. Fue una renuncia voluntaria. Ya tenía casi ocho años en la presidencia, yo creo que ya no quería lidiar más con el tema.

Testimonio de mando superior jurisdiccional el estado de Yucatán

B.4 Presidencia simultánea

A nivel nacional, todos los poderes judiciales mantienen una presidencia simultánea, es decir, el presidente lo es tanto del Tribunal Superior de Justicia como del Consejo de la Judicatura. Esto se apega al criterio de la sentencia dictada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la Controversia Constitucional 81/2017; de acuerdo con ella, separar las presidencias “obliga a disociar la coordinación entre los dos órganos y obstaculiza el gobierno del Poder Judicial”, además de que “implica un riesgo de conflictos competenciales dentro del mismo”³⁷.

Como vimos en el Volumen I de este estudio, el criterio de la Corte es contrario al de la Relatora Especial Sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados de la ONU, quien subraya que contar con una única presidencia viola la independencia del Consejo frente a la Corte (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2011)).

Más del 65% de los funcionarios entrevistados en los cuatro estados indican que están en desacuerdo con la posibilidad de separar las presidencias; los motivos referidos coinciden con los argumentos de la SCJN: no se tendría claridad respecto al rumbo a seguir y se generarían pugnas. En síntesis, la opinión mayoritaria apunta a la separación no sería funcional: la presidencia única es percibida como un factor que une y armoniza las políticas que se adoptan en uno y otro órgano:

Al final de cuentas debe haber un líder dentro de la institución. (...) Si le preguntas a magistrados te dirán que el Consejo está debajo de ellos, unos consejeros dirán que por arriba. Si cada uno tuviera su líder sería difícil, habría cotos de poder. Se requiere de un vínculo entre las dos funciones.

³⁶ Hay que aclarar que el Consejo de la Judicatura de Yucatán se creó en 2010 por lo que la presidenta en mención lo era exclusivamente del Tribunal Superior de Justicia.

³⁷ Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 81/2017, 2019, párr. 55.

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

Ahora bien, los funcionarios judiciales que se declaran a favor de la separación –entre el 10 y 16% de los entrevistados– y algunos de los abogados que entrevistamos explican que esta separación podría generar un contrapeso, sobre todo en asuntos relacionados con la vigilancia y sanción de los funcionarios del Poder Judicial. Consideran que el presidente del Tribunal, al tomar la presidencia del Consejo de la Judicatura, se convierte en juez y parte y su criterio pierde imparcialidad:

Como presidente de los dos órganos tienes mucho más poder. Si haces algo, ¿quién te sanciona?

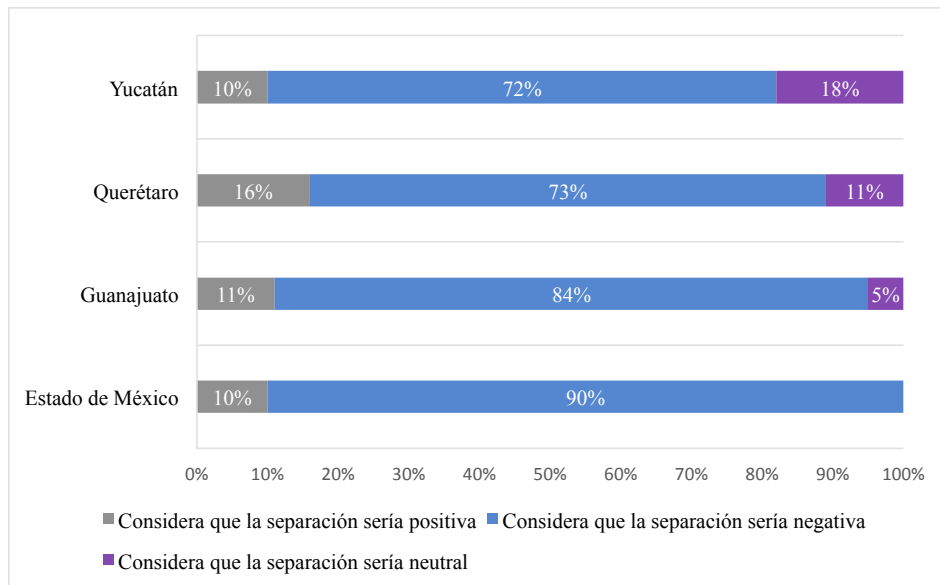
Testimonio de un abogado de Yucatán

Los que dan una respuesta neutral al respecto creen que la separación de presidencias no tendría una implicación profunda en sus labores. Un abogado opina que, más allá de la separación formal, lo importante es asegurar que el propio proceso y los perfiles de quienes participan en la elección sean adecuados:

La independencia y un buen desempeño no necesariamente van a derivar de la norma que separe de manera formal, sino de una persona con un perfil idóneo o un cuerpo colegiado integrado de manera idónea. (...) Hay que poner mucha atención al diseño y al adecuado funcionamiento del proceso [de selección].

Testimonio de un abogado del Estado de México

Gráfica 28. Percepción de los funcionarios sobre la separación de las presidencias del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Superior de Justicia



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

En la presente gráfica sólo se consideraron las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 89%, en Guanajuato del 100%, en Querétaro del 98% y en Yucatán del 95%.

B.5 Relaciones de la presidencia con los funcionarios del Poder Judicial y los otros poderes

Como líder y representante del Poder Judicial, el presidente establece diversas e importantes relaciones tanto al interior de la institución como con los demás poderes del Estado. Estas relaciones han cambiado a partir de la conformación de los consejos de la judicatura. Anteriormente preponderaba un “presidencialismo judicial”, a partir del cual los presidentes eran, en la práctica y en el ideario de los funcionarios, la máxima autoridad (Caballero y Concha, 2001, p. 69). Hoy en día, **el presidente continúa teniendo atribuciones relevantes, pero las decisiones más importantes las tiene que tomar con un órgano colegiado, compuesto por personas que no son sus subordinados** (por los menos en los cuatro poderes judiciales de nuestro estudio). La nueva distribución de funciones ha implicado un cambio significativo en las relaciones de la presidencia. A continuación, abordaremos las detectadas en los poderes judiciales de estudio.

En los cuatro estados el 100% de los funcionarios entrevistados menciona que la relación entre los consejeros y el presidente es “buena” o “muy buena”. Esta apreciación es

relevante porque da cuenta de que existe una adecuada coordinación en la toma de acuerdos y seguimiento de los mismos al interior de los consejos.

En el Estado de México prevalece todavía la idea del presidente como máxima autoridad. De hecho, algunos de los operadores hacen referencia a los consejeros como “el equipo de trabajo del presidente”. Esto se debe, en parte, a dos factores: primero, cuatro de los integrantes del Consejo de la Judicatura se renuevan en los dos meses que siguen a la elección del presidente, lo cual puede reforzar el espíritu de pertenencia a la misma “promoción”. Además, como ya mencionamos, hasta la reforma del 16 de julio de 2019 dos de ellos, los magistrados consejeros, y uno más, el juez consejero, eran nombrados por el mismo Consejo, muchas veces a propuesta del propio presidente, según comentan cuatro funcionarios administrativos.

En cuanto a la relación entre los consejeros y el presidente, en lo que corresponde a la gestión que nos tocó analizar³⁸, existió una buena coordinación y comunicación para la adecuada toma de decisiones, según señalan tanto el presidente como los consejeros y el resto de los funcionarios. Las comisiones presentaban propuestas ante el presidente. Cada ocho días se organizaban reuniones de coordinación con las áreas administrativas a través del consejero coordinador administrativo que fungía como el vínculo directo entre el Consejo de la Judicatura y ellas. Esto puede ser considerado una buena práctica, ya que impide una excesiva concentración de poder en el presidente y lo distribuye en los demás integrantes del Consejo, dándole todo su sentido al carácter colegiado del órgano.

Con el Poder Legislativo la relación ha sido inestable, opinan los entrevistados mexiquenses (y en la misma línea que lo ya explicado en la sección de relaciones del Consejo con este poder), con momentos de buena relación y otros de desacuerdo. El tipo de relación depende en gran medida del partido político que detenta la mayoría en la Legislatura y, sobre todo, de las pugnas que pueden prevalecer entre el Ejecutivo y el Legislativo en la búsqueda de algún tipo de control al interior del Poder Judicial³⁹.

En Querétaro, un juez, un magistrado y el propio presidente mencionan que entre éste último y los consejeros hay un buen entendimiento, tanto es así que las decisiones que se toman muchas veces son por unanimidad. Con los diputados se mantienen encuentros cerca de dos veces al año, para abordar temas del presupuesto; los aspectos vinculados con la legislación son abordados con los magistrados. Con el Poder Ejecutivo también existe una relación institucional muy buena, particularmente mediante el sistema Cosmos.

En Guanajuato, para caracterizar la relación del presidente con el Ejecutivo se pone por delante la firma de convenios interinstitucionales: Registro Público de la Propiedad, DIF, Defensoría Pública, por ejemplo. La buena relación también puede percibirse a partir de las mesas de vinculación que se desarrollan de manera constante entre integrantes de los tres poderes, con un procedimiento particular cuando se trata de las relación con el Legislativo:

³⁸ Se hace esta precisión porque en el caso de Guanajuato y Estado de México en enero de 2020 se eligieron nuevos titulares de la presidencia. Ambos titulares entraron en funciones también este mismo año.

³⁹ La presente Legislatura, por primera vez en la historia del Estado de México, detenta una mayoría de diputados que no pertenecen al mismo partido que el del Ejecutivo (PRI). Ahora, el Poder Legislativo cuenta con una mayoría de Morena y ha presentado diversas iniciativas que han representado una amenaza a la independencia judicial. Al respecto, véase Pantin y Aguilar (2019).

Cuando hay una iniciativa, por medio de correo electrónico se nos envía aquí a presidencia, y la invitación a emitir opiniones por escrito. Se turna por parte de presidencia (si es materia civil, mercantil) a magistrados que llevan la materia; si es materia penal, acusatorio adversarial, de ejecución, sistema integral para justicia de adolescentes... a la materia penal para que emitan opiniones según corresponda. Una vez teniendo la opinión, se envía al Congreso del estado y después llega la invitación a la mesa de trabajo, también todo vía electrónica, y atendiendo a la invitación se asigna un magistrado y el magistrado asiste.

Testimonio del presidente del Poder Judicial de Guanajuato

En el caso de Yucatán, la relación del presidente con los consejeros también es buena, de coordinación y no imposición, subrayan los funcionarios entrevistados. Con el Poder Legislativo, de acuerdo con un mando superior jurisdiccional, la relación es “poca” y se restringe a temas como el presupuesto y la firma de convenios para el desarrollo de proyectos, por ejemplo, “de coordinación académica y editorial”.

B.6 Percepción del desempeño de la presidencia

Esta percepción fue, en general, positiva. Algunas de las características que los entrevistados en los cuatro poderes judiciales reconocen en sus presidentes son su liderazgo, su capacidad de coordinación con los consejeros de la judicatura y su cercanía con todo el personal.

Ahora bien, cada presidencia busca imprimir su sello: en cada periodo es posible identificar el desarrollo de políticas que han marcado un cambio significativo al interior de cada Poder Judicial.

En el Estado de México los entrevistados consideran que la presidencia en curso durante el estudio de caso se caracterizó por el impulso a la tecnología⁴⁰ como un medio para hacer más eficiente el funcionamiento del Poder Judicial, agilizar los procesos y generar mecanismos para acercar la institución a la población. La tecnología ha sido, entonces, una herramienta que ha contribuido a la mejora del acceso a la justicia.

De acuerdo con testimonios, en específico del personal administrativo, el proceso de innovación tecnológica requirió de un cambio profundo en la estructura material, organizacional y cultural que, en algunos casos, fue vista como una imposición para los funcionarios jurisdiccionales de más alto rango –jueces y magistrados–, lo que ha implicado resistencias y retraso en su implementación⁴¹.

⁴⁰ Véase: Innovación y tecnología, pilares del PJEM: Medina, 2019.

⁴¹ Con relación al uso de tecnologías al interior de los poderes judiciales, se recomienda ir a la sección correspondiente.

En Querétaro, la actual presidencia ha sido identificada por su voluntad para fortalecer la carrera judicial y para avanzar en reformas importantes para consolidar al Consejo de la Judicatura como un órgano colegiado que incluya no solamente representantes del mismo Poder Judicial, sino también personas externas al mismo (a raíz de su transformación en 2016). En particular, entrevistados internos y externos reconocen sus esfuerzos para fortalecer la independencia judicial, de una forma específica: reduciendo el tiempo de las suplencias de jueces (antes duraban años, lo cual los hacía más vulnerables a posibles presiones).

En Guanajuato hay una corriente de opinión que señala que la presidencia en curso se distinguió por una política de unificación de las áreas administrativas y jurisdiccionales.

En Yucatán, la presidencia actual se ha caracterizado, de acuerdo con los funcionarios entrevistados, por su acercamiento con la ciudadanía. El presidente fue el impulsor principal de las mencionadas “mesas ciudadanas”⁴².

Por supuesto, en torno a la labor de las presidencias también se identifican retos. En Yucatán, Guanajuato y Querétaro se señala que uno de los retos de las presidencias, pasadas y actuales, consiste en reducir el nivel de injerencia (real o percibido) del Consejo de la Judicatura en la selección del personal jurisdiccional.

La proximidad de algunas presidencias con los ejecutivos estatales tampoco es del todo bien vista tanto por funcionarios como por actores externos, las cuales, en esta percepción, más allá de las relaciones de coordinación. Es decir, se han identificado riesgos de injerencia por parte del Ejecutivo hacia el Poder Judicial, lo que vulnera su independencia.

Finalmente, en los cuatro estados varios funcionarios mencionan la necesidad de que se comunique mejor a la población cuál es la labor que realiza el Poder Judicial, con el fin de impulsar la confianza hacia su actuación y evitar críticas en torno a asuntos que están fuera de su competencia, los cuales, en la mayoría de los casos, son responsabilidad de las fiscalías. Gran parte de ellos considera que este trabajo de comunicación y transparencia les corresponde principalmente a las presidencias.

B.7 Compendio de buenas prácticas

- **La presentación de un plan de trabajo por parte de los candidatos a la presidencia** constituye una buena práctica, pues representa un elemento objetivo a analizar en su designación y, posteriormente, para evaluar su desempeño. En el Estado de México, el candidato a la presidencia del Poder Judicial durante la elección de 2015 construyó un plan de trabajo que se basó en entrevistas a los magistrados, el cual constituyó la base de su gestión.

⁴² Como se menciona en la sección sobre relaciones de los integrantes de los consejos con los abogados, la academia y la sociedad civil, las “mesas ciudadanas” son un mecanismo a través del cual el Consejo de la Judicatura y el presidente salen de los edificios institucionales y se instalan en diversos municipios para recibir las quejas y sugerencias de la población. Los entrevistados, tanto internos como externos, también reconocen el esfuerzo de la presidencia para profesionalizar a los funcionarios jurisdiccionales.

- **Algunas presidencias han logrado dejar un legado cuando han planteado proyectos de transformación profundos**, en particular en materia de combate a la corrupción, profesionalización de los funcionarios jurisdiccionales y modernización institucional.

B.8 Compendio de áreas de oportunidad

- La mayoría de los funcionarios entrevistados son consistentes en señalar **su desconocimiento de los criterios que se toman en consideración en la elección del presidente**, lo cual sugiere que el proceso de designación carece de transparencia.
- El hecho de que **los procesos de selección se den en un marco de discrecionalidad** (sin criterios específicos) y no a partir de una evaluación basada en criterios meritocráticos y de idoneidad de perfil, abre espacios a la injerencia política y a la ilegitimidad.
- **Las relaciones que se establecen entre la presidencia y los demás poderes, en particular, el Ejecutivo, pueden poner en cuestión la independencia judicial.** Estas relaciones deben desarrollarse de tal manera que no haya sospechas de injerencia.

C. Los órganos auxiliares

C.1 Descripción del organigrama, ámbitos de competencia y marco regulatorio

Para el desarrollo de las funciones de gobierno judicial, los consejos de la judicatura se apoyan en órganos auxiliares. Éstos desempeñan labores en materia de estructura y planeación, administración de recursos humanos y materiales, y de evaluación y vigilancia, tanto del personal como de los órganos jurisdiccionales y administrativos de los poderes judiciales.

Si bien el objetivo de los consejos de la judicatura es esencialmente el mismo –la administración–, existen variaciones importantes en cuanto al alcance de las funciones que realizan sus áreas auxiliares, y también en cuanto al tamaño de su estructura burocrática. Estas variaciones dependen de factores como el nivel de consolidación de los consejos frente a los plenos de los tribunales superiores de justicia, el tamaño del Poder Judicial (en cuanto a personal) y el presupuesto que les es asignado.

De acuerdo con Concha y Caballero (2001, p. 100), **a partir del estudio de los órganos administrativos los consejos de la judicatura pueden ser considerados fuertes o débiles.** Débiles en dos sentidos: por su grado de subordinación jerárquica y funcional al Pleno del Tribunal Superior de Justicia y “por la integración y las funciones que la propia ley les ha asignado, creando órganos de muy limitada capacidad operativa”. A estos elementos se le pueden sumar otros dos: la mala organización y cooperación entre los órganos auxiliares y el entorpecimiento en la toma de decisiones debido al exceso de control que llegan a ejercer los consejeros, incluso, en determinaciones de carácter operativo, cuando su intervención debería ser más estratégica.

Algo que yo pienso es que los consejos de la judicatura no deben ser operativos. Son alta dirección, deben ser estratégicos. Y entonces sí, que toda la estructura que viene abajo seamos los que operemos. Desgraciadamente, puede ser cultura, costumbre, qué sé yo, el Consejo opera mucho... Un consejero lo mismo trata con un jefe de departamento que con un director general. Ha habido subdirectores o jefes de departamentos que presentan proyectos o información [al Consejo] y sus superiores inmediatos no lo saben. Eso no puede ser.

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

Otro aspecto a tomar en cuenta en el análisis de estas instancias es la normatividad que las regula, pues en los cuatro poderes judiciales que analizamos identificamos algunos órganos que no están reconocidos en las leyes orgánicas ni en los reglamentos de los consejos de la judicatura.

En efecto, como podrá observarse en los organigramas que presentamos a continuación, en el Poder Judicial del Estado de México, cinco de sus 10 direcciones generales no están reconocidas en la Ley Orgánica ni en el Reglamento del Consejo de la Judicatura; es decir, su normatividad no coincide con la realidad. Los cambios en la estructura corresponden

principalmente a lo que un director administrativo denominó como “una reingeniería organizacional”, que se desarrolló durante la presidencia ejercida en el Poder Judicial de 2015 a 2019, cuyo Plan de Desarrollo Estratégico 2015-2020 estableció como sexto eje “la modernización administrativa”.

Entre las direcciones generales que se encuentran reconocidas por estas normatividades y que existen actualmente, de acuerdo con el organigrama difundido por el propio Poder Judicial (Poder Judicial del Estado de México, 2020) están la Dirección General de Finanzas y Planeación; la de Administración; la de Contraloría; la de Escuela Judicial y la del Centro Estatal de Mediación, Conciliación y Justicia Restaurativa.

Por otro lado, las direcciones no reconocidas en la Ley Orgánica son la Dirección General de Innovación y Desarrollo Tecnológico; la de Administración de los Juzgados en Materia Civil y Mercantil; de la Administración de Juzgados en Materia Familiar; de la Administración de los Juzgados del Sistema Penal Acusatorio, y de Gestión y Apoyo de la Función Jurisdiccional⁴³.

Finalmente, ni el Reglamento ni la Ley Orgánica contemplan otro tipo de cambios al interior de las unidades de apoyo administrativo del Consejo, como el hecho de que los Centros de Convivencia Familiar ya no son una Dirección, sino que ahora forman parte de la Dirección General de la Administración del Juzgados en Materia Familiar, y el que la Dirección de Peritos tampoco es una Dirección General, sino que pasó a formar parte de la Dirección General de Gestión y Apoyo a la Función Jurisdiccional.

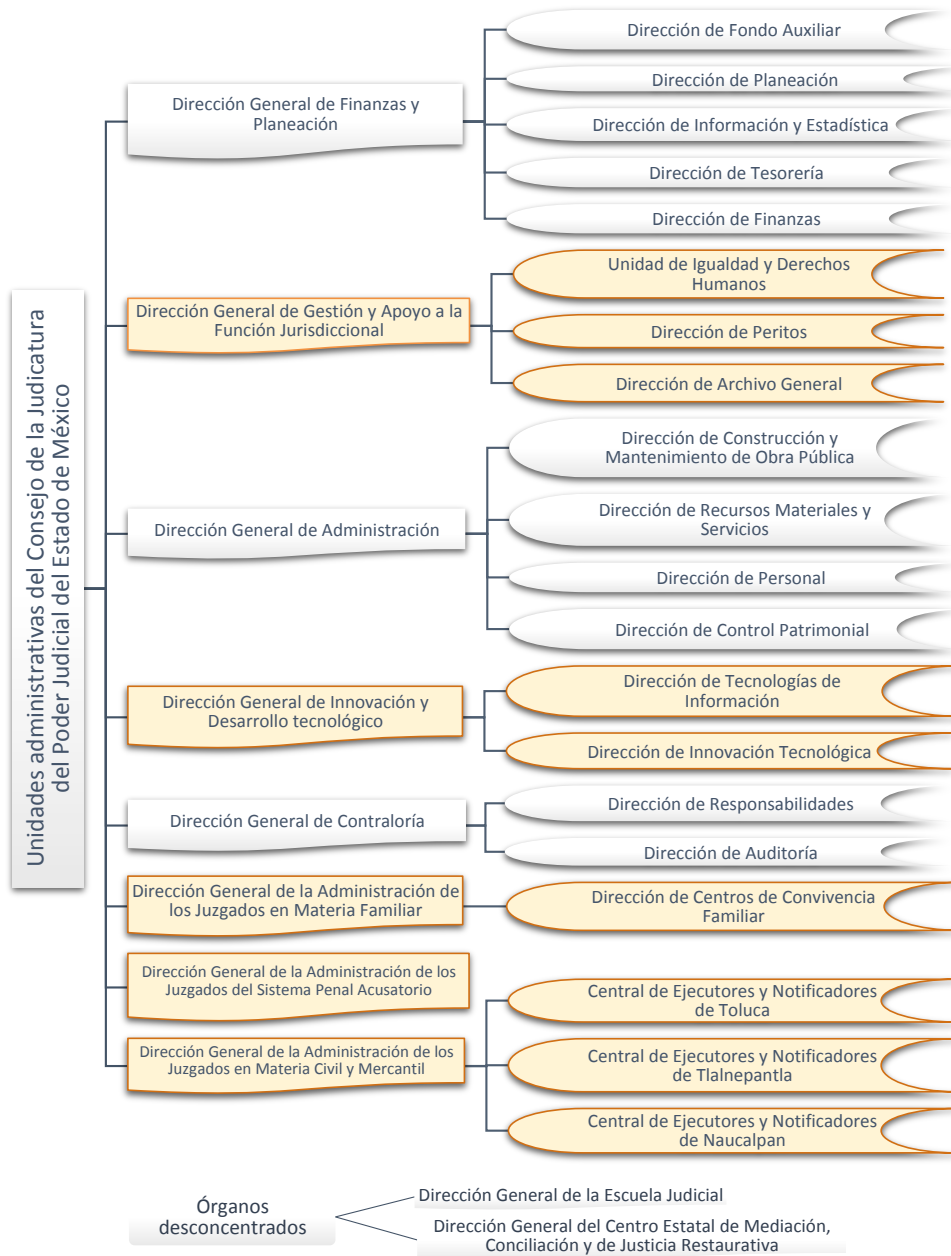
La falta de reconocimiento en estos dos ordenamientos no significa que los órganos operen en un marco de ilegalidad. Los cambios en la estructura administrativa se encuentran establecidos en acuerdos del Pleno del Consejo; ahí es donde encuentran su sustento jurídico⁴⁴. **Sin embargo, en atención a la jerarquización normativa, deberían estar reconocidos también en la Ley Orgánica o, por lo menos, en el Reglamento del Consejo de la Judicatura**, a fin de brindar mayor certeza jurídica sobre la organización y composición del órgano administrativo.

[Es necesaria] una reforma a la Ley Orgánica con relación a los esquemas administrativos. No se encuentran contempladas dentro de la Ley algunas direcciones y dependencias internas de la Institución.
Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial del Estado de México

⁴³ La normatividad que recupera de manera más cercana la estructura administrativa del Poder Judicial es el Manual General de Organización del Consejo de la Judicatura del Estado de México. De acuerdo con éste, la Coordinación (ahora Dirección) General de la Administración de los Juzgados del Sistema Penal Acusatorio fue creada desde 2013, mientras que las Direcciones Generales para la Administración de los Juzgados que conocen en materia Familiar y Civil y Mercantil, en 2016, y la Dirección General de Innovación y Desarrollo Tecnológico, en 2017 (Poder Judicial del Estado de México, 2017). Es decir, por lo menos, el Poder Judicial contó con tres años para reformar el Reglamento del Consejo y para coordinarse con el Poder Legislativo para cambiar la Ley Orgánica del Poder Judicial.

⁴⁴ El artículo 109 de la Constitución del Estado de México establece que el Consejo está facultado para expedir acuerdos generales para el ejercicio de sus funciones. También la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su artículo 63, fracción XXIII establece que el Consejo podrá expedir los reglamentos y acuerdos generales que le permitan llevar a cabo sus atribuciones.

Figura 1. Unidades administrativas del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de México



Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en la Ley Orgánica, en el Reglamento del Consejo de la Judicatura del Estado de México y en la página web del Poder Judicial. *Los bloques sombreados corresponden a la identificación de incongruencias entre la normatividad y los organigramas que reporta el Poder Judicial en su página.

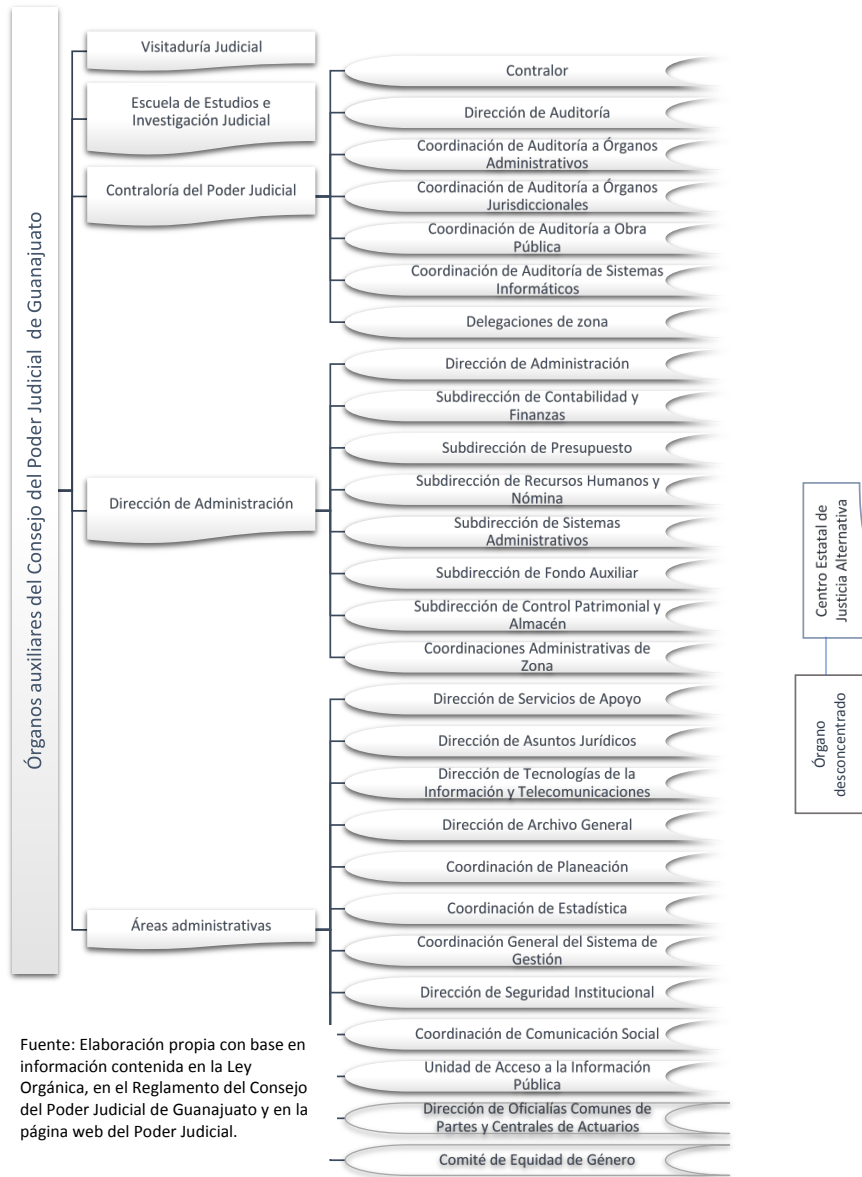
En cuanto a estructura, en los poderes judiciales de los otros tres estados no identificamos el mismo grado de discordancia entre lo que establece la normatividad y la operatividad real de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura. Si acaso, se presentan variaciones mínimas en los nombres de algunos de ellos, como en Guanajuato, donde el Reglamento del Consejo del Poder Judicial hace referencia al Comité de Igualdad de Género y en su sitio web aparece como Comité de Igualdad de Género y Derechos Humanos.

En el caso de Yucatán, en el organigrama presentado por el Poder Judicial aparecen dos Unidades más de las que se encuentran reconocidas en el Reglamento del Consejo y en la Ley Orgánica: la Unidad de Evaluación Psicológica y de Trabajo Social y la Unidad de Estadística Judicial de Primera Instancia (Poder Judicial del Estado de Yucatán, 2020)⁴⁵.

En Querétaro, la información proporcionada directamente por el Poder Judicial identifica dos direcciones más que en el Reglamento del Consejo y en la Ley Orgánica: la Dirección de Recursos Humanos y la de Orientación a la Ciudadanía. Llama la atención que, en el caso de ésta última, la Ley Orgánica la reconoce como un área de apoyo a la función jurisdiccional, y no como una dependencia administrativa.

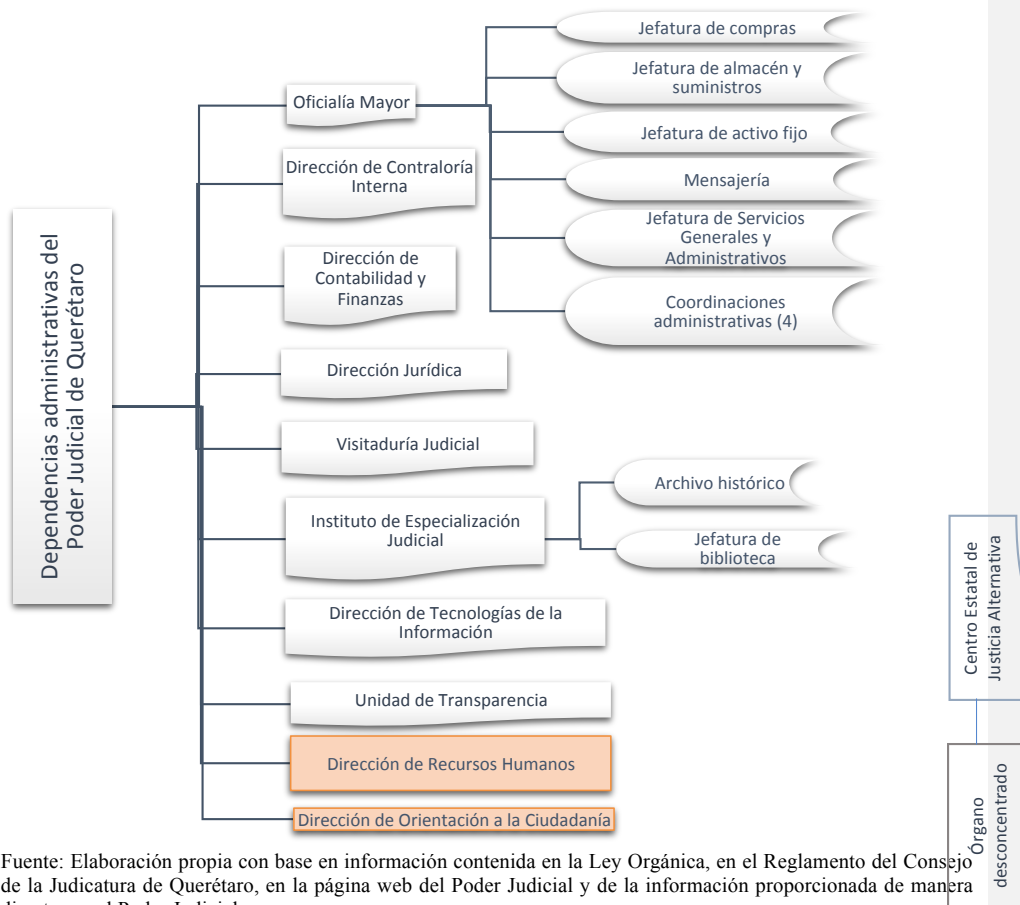
⁴⁵ La Unidad de Evaluación Psicológica y de Trabajo Social fue creada mediante el Acuerdo General Número QR02-150210-01 del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, publicado el 2 de marzo de 2015 en el Diario Oficial del estado. Por su parte, la Unidad de Estadística Judicial de Primera Instancia fue creada mediante el Acuerdo General Número EX06-170531-02 y publicado el 20 de junio de 2017. Esta Unidad está mencionada de manera aislada en el artículo 62, fracción III, del Reglamento del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán como una de las áreas que es supervisada y vigilada por la Comisión de Disciplina del Consejo, pero no está reconocida en el Título III en el que se mencionan las direcciones, unidades, órganos técnicos y desconcentrados, y organismos descentralizados que conforman la organización administrativa del Consejo.

Figura 2. Órganos auxiliares del Consejo del Poder Judicial de Guanajuato



Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en la Ley Orgánica, en el Reglamento del Consejo del Poder Judicial de Guanajuato y en la página web del Poder Judicial.

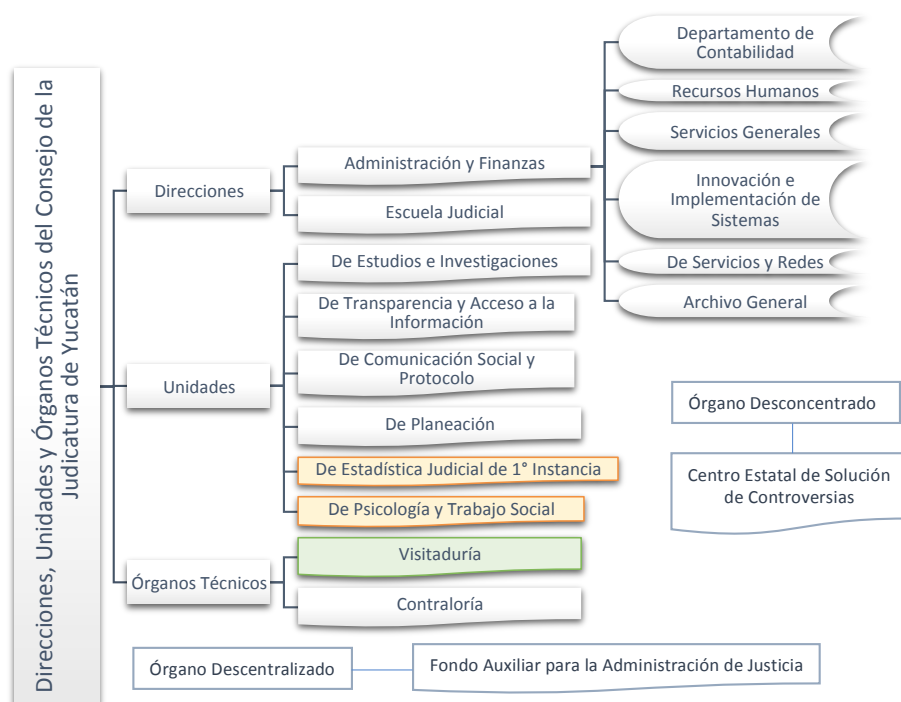
Figura 3. Dependencias administrativas del Poder Judicial de Querétaro



Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en la Ley Orgánica, en el Reglamento del Consejo de la Judicatura de Querétaro, en la página web del Poder Judicial y de la información proporcionada de manera directa por el Poder Judicial.

*Los bloques sombreados corresponden a la identificación de incongruencias entre la normatividad y los organigramas que reporta el Poder Judicial en su página.

Figura 4. Direcciones, Unidades y Órganos Técnicos del Consejo de la Judicatura de Yucatán



Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en la Ley Orgánica, en el Reglamento del Consejo de la Judicatura de Yucatán y en la página web del Poder Judicial. *Los bloques sombreados corresponden a la identificación de incongruencias entre la normatividad y los organigramas que reporta el Poder Judicial en su página. El bloque sombreado de verde corresponde a un área que, de acuerdo con los entrevistados, no existe.

Ahora bien, de la revisión de los organigramas es posible llegar a la conclusión de que Guanajuato y el Estado de México cuentan con estructuras burocráticas más complejas y amplias que las de Querétaro y Yucatán, lo cual se confirma cuando uno compara el número de funcionarios administrativos de cada Poder Judicial, como se aprecia en la Tabla 8.

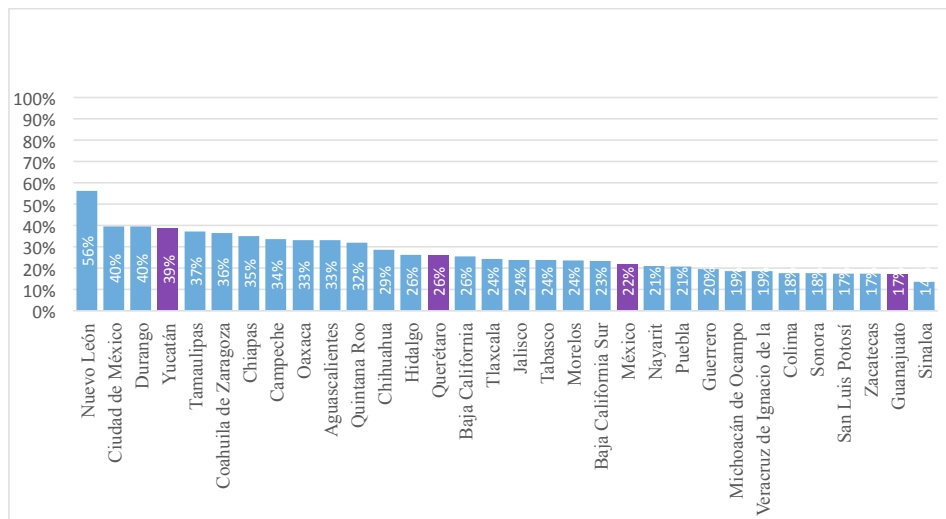
Tabla 8. Número de funcionarios pertenecientes a órganos y/o unidades administrativas en el Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán. 2018

ENTIDAD	NO. DE FUNCIONARIOS ADMINISTRATIVOS
Estado de México	1,119
Guanajuato	572
Querétaro	340
Yucatán	427

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2019. [Tabulados]. El Inegi reporta el total de personal de acuerdo al tipo de órgano: órganos jurisdiccionales y órganos administrativos y/o unidades administrativas.

Sin embargo, si analizamos la información considerando el número total de funcionarios de los poderes judiciales y obteniendo el porcentaje de aquéllos que forman parte de los órganos o unidades administrativas (como se muestra en la Gráfica 29), el resultado es distinto y da cuenta de que, **en realidad, son los estados de Yucatán y Querétaro los que cuentan con una estructura burocrática más robusta.**

Gráfica 29. Porcentaje de personal del poder judicial que pertenece a órganos auxiliares o unidades administrativas, por entidad. 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2019. [Tabulados]. El Inegi reporta el total de personal de acuerdo al tipo de órgano: órganos jurisdiccionales y órganos administrativos y/o unidades administrativas.

Como puede observarse, el estado de Yucatán se encuentra en el cuarto lugar a nivel nacional en cuanto al porcentaje de personal del Poder Judicial que pertenece a órganos auxiliares o unidades administrativas. Ahora bien, debemos considerar que el estado tiene la particularidad de que no solamente su Consejo de la Judicatura cuenta con órganos administrativos, sino también el Tribunal Superior de Justicia. De hecho, algunos de estos órganos, como los de Administración, de Transparencia, de Formación y Capacitación de Personal, de Contraloría y de Investigación y Publicación, se duplican. Los órganos del Consejo concentran su labor en la primera instancia y los del Tribunal en los de la segunda.

Figura 5. Órganos administrativos espejo en el Tribunal Superior de Justicia y en el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Yucatán



Fuente: Elaboración propia con base en información contenida en la Ley Orgánica, en el Reglamento del Consejo de la Judicatura de Yucatán y en la página web del Poder Judicial.

La gran cantidad de personal administrativo en Yucatán (comparado con el número total de servidores públicos) ha generado descontento al interior del Poder Judicial. De acuerdo con muchos funcionarios entrevistados, la duplicación de funciones entre el Consejo y el Tribunal significa un dispendio de recursos económicos innecesario. De hecho, de acuerdo con un análisis sobre los presupuestos de los poderes judiciales estatales en 2020 (Pantin y Aguilar, 2020), a nivel nacional Yucatán se ubicó en el 18° lugar, con un presupuesto *per cápita* de \$270.00, que lo ubica por debajo de la media nacional, que es de \$305.58. Que el estado cuente con un presupuesto limitado tiene repercusiones importantes en la toma de decisiones sobre la distribución de los recursos.

Creo que están un poco acotadas las facultades del Consejo de la Judicatura en el estado de Yucatán. (...) ellos [los magistrados] tienen su Departamento de Capacitación, ellos tienen su Contraloría, ellos tienen su Unidad de Transparencia, ellos tienen su Administración, o sea, ellos viven su propia vida administrativa y jurisdiccional, así, en su mundo. Y en la primera instancia no, los jueces son jueces y están en su juzgado y los demás que estamos acá [en el Consejo de la Judicatura], nos ocupamos de todo. Ellos tienen su carrera judicial, ellos nombran a su personal, entonces [se] duplica. Tenemos una Contraloría del Consejo y una Contraloría del Tribunal. Una Escuela Judicial del Consejo y una en el Tribunal, o sea, una y una. Se duplica el gasto. La verdad en ese aspecto yo diría que el Consejo

debería administrar al Tribunal y que los magistrados se dediquen a sus tocas. No hay que duplicar.

Testimonio de un consejero de la Judicatura del Poder Judicial de Yucatán

Sin embargo, la tendencia no parece ir en ese sentido. En 2019 el Tribunal amplió las facultades de su Departamento de Formación, Capacitación y Profesionalización del Personal (Acuerdo General OR12-190620-1, 2019). Anteriormente éste no impartía cursos, sino que los diseñaba y los proponía a la Escuela Judicial del Consejo, la institución que los brindaba. Con la reforma al Reglamento Interior del Tribunal y a la Ley Orgánica, el Departamento tiene ahora facultades para impartir cursos tanto a personal de primera como de segunda instancia, tal como lo hace la Escuela Judicial. **Éste es un claro ejemplo de duplicación de funciones y de las dificultades a las que se enfrenta el Consejo para consolidarse como órgano administrativo.**

Una vez analizada la manera en que se estructuran los órganos auxiliares de los consejos de la judicatura, es necesario conocer cuáles son las funciones principales que desempeñan. Si bien, de manera general, las principales funciones de gobierno judicial se dividen entre la administración de recursos humanos, la administración de recursos financieros y materiales y la generación de regulación (como se verá más adelante), a nivel operativo los órganos auxiliares y las direcciones administrativas no necesariamente cumplen con esta división de funciones. Para analizar su papel los clasificaremos en tres grandes ejes⁴⁶: 1) de diagnóstico y generación de información; 2) de planeación y apoyo a la formulación de políticas y programas, y 3) operativo.

C.1.1 Eje de diagnóstico y generación de información

Distintas direcciones u órganos dentro de los consejos de la judicatura se encargan de producir información sobre el funcionamiento de la institución y detectar los potenciales problemas que pueden surgir y las áreas de oportunidad que pueden existir, con el fin de nutrir la toma de decisiones dentro de la organización. Las principales áreas de diagnóstico que existen en los consejos de la judicatura son los órganos encargados de la evaluación y vigilancia al interior de los poderes judiciales. Por supuesto, estos órganos contribuyen a “garantizar que los miembros de la institución encargada de administrar justicia no se encuentren al margen del respeto de la ley” (Caballero y Concha, 2001, p. 89), por lo que juegan un papel muy importante en materia de independencia y eficiencia judicial. Pero también producen información que permite tomar decisiones para resolver los problemas que identifican.

Las *visitadurías* y las *contralorías* son los órganos de evaluación y vigilancia por definición en los poderes judiciales. Las primeras están enfocadas a la inspección del funcionamiento tanto de los órganos como de los funcionarios jurisdiccionales, a través de visitas a los espacios físicos en donde revisan documentos y realizan entrevistas al personal. En el caso de las contralorías, sus labores están más enfocadas al control y la inspección de las obligaciones

⁴⁶ Por supuesto, como en todo intento de clasificación, las distintas áreas y órganos de cada uno de los consejos de la judicatura estudiados pueden coincidir en mayor o menor medida con los ejes propuestos. Se ocupan estos ejes con la intención de facilitar la explicación de su papel.

normativas en materia financiera y administrativa de los órganos y servidores públicos de los poderes judiciales.

Las cuatro entidades que estudiamos cuentan con direcciones de Contraloría. Sin embargo, los consejos de la judicatura del Estado de México y de Yucatán⁴⁷ carecen de una Visitaduría, por lo que las visitas a los juzgados y a las salas⁴⁸ son realizadas directamente por los consejeros de la judicatura, situación que genera ciertas limitaciones, las cuales abordaremos más adelante. En general, las visitas permiten obtener información sobre el desempeño de un órgano jurisdiccional, en cuanto a su carga de trabajo, su manera de resolver el flujo de trabajo, su cumplimiento con los términos procesales, su rezago, la organización y repartición de las tareas en su seno y hasta sobre su ambiente laboral.

Ahora bien, con relación al trabajo que desarrollan las contralorías, éstas se centran en la realización de auditorías, en particular a las áreas que manejan recursos dentro de la institución (como son las de consignaciones en los juzgados y las áreas encargadas del manejo presupuestal), y en llevar el control y la vigilancia de las declaraciones patrimoniales de los funcionarios. Además, son las encargadas de identificar, investigar y sancionar (o acudir a la instancia correspondiente, en su caso) alguna conducta indebida tanto de los servidores públicos jurisdiccionales como de los administrativos.

En este apartado se consideraron también como órganos de diagnóstico y generación de información aquellos encargados de la Estadística, las direcciones de Asuntos Jurídicos y las áreas de Transparencia.

Las áreas de Estadística constituyen fuentes de información estratégica para evaluar la situación de los órganos jurisdiccionales y administrativos, así como de sus funcionarios. Finalmente, en el caso de las áreas o unidades de Transparencia, la información que emiten también constituye un insumo para evaluar la actuación de los poderes judiciales, pero, principalmente, son una herramienta de rendición de cuentas y de evaluación en poder de la ciudadanía.

⁴⁷ En Yucatán, la Visitaduría está prevista en la Ley y existe un puesto de visitador, pero de acuerdo con los funcionarios entrevistados, no se ha tenido el presupuesto suficiente para dotar a la Visitaduría del personal necesario para realizar las visitas, por lo que las realizan los consejeros.

En el caso del Estado de México, durante el periodo en que se realizó la investigación no contaban con Visitaduría y fue hasta la reestructura aprobada en febrero de 2021 que incluyeron este órgano como parte del Poder Judicial. La inclusión de la Visitaduría es un elemento positivo en materia de evaluación y vigilancia.

⁴⁸ Es importante precisar que en el caso de los cuatro poderes judiciales estudiados, los consejos tienen atribuciones distintas en cuanto a la vigilancia de los órganos jurisdiccionales de segunda instancia. En el Estado de México, el Consejo de la Judicatura se encarga de vigilar las distintas salas del Tribunal. En cambio, en Guanajuato, esta atribución le corresponde a una Comisión de Evaluación de Magistrados y Consejeros, compuesta por el presidente del Tribunal, dos magistrados y dos consejeros, por lo que el Consejo y su Visitaduría como tal no realizan esta vigilancia, aunque sí participan en ella. En cambio en Querétaro y Yucatán, la vigilancia de las salas está a cargo del Pleno del Tribunal.

Tabla 9. Órganos que intervienen en el eje de diagnóstico y generación de información

ESTADO MEXICO ⁴⁹	DE	Dirección General de Contraloría
		Dirección de Información y Estadística (pertenece a la Dirección General de Finanzas y Planeación)
GUANAJUATO		Contraloría del Poder Judicial
		Visitaduría Judicial
		Coordinación de Estadística (es un área administrativa)
QUERÉTARO ⁵⁰		Unidad de Acceso a la Información
		Dirección de Contraloría Interna
		Visitaduría Judicial
YUCATÁN ⁵¹		Unidad de Transparencia
		Contraloría
		Visitaduría
		Unidad de Estadística Judicial del Primera Instancia
		Transparencia y Acceso a la Información

Fuente: Elaboración propia con base en los organigramas de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

C.1.2 Eje de planeación y apoyo a la formulación de políticas y programas

En este ámbito encontramos las áreas encargadas de diseñar la planeación en materia de presupuesto y de proyectos que contribuyen al eficiente funcionamiento de la estructura tanto jurisdiccional como administrativa de la institución. Están, por ejemplo, las áreas que apoyan al Consejo en la toma de decisiones sobre creación de nuevos juzgados. Ya que éstas articulan el trabajo de las demás, requieren ser nutridas constantemente de información confiable.

En el Estado de México, Guanajuato y Yucatán, existe una sola dirección que concentra las funciones anteriormente descritas. En Querétaro, la Dirección de Contabilidad y Finanzas está enfocada en la generación del presupuesto y en la organización de las finanzas, pero no cuenta con atribuciones en materia de planeación operativa de todo el Poder Judicial. Del hecho de que no exista una Dirección con estas atribuciones se infiere que es el Pleno del Consejo el que directamente toma este tipo de decisiones, y delega a las direcciones responsabilidades de carácter más operativo.

En Guanajuato, además de la propia Dirección de Administración, existen coordinaciones que también desempeñan funciones en materia de infraestructura organizacional. Entre ellas están la Coordinación de Planeación, que es la encargada de generar y ejecutar la política de planeación del Poder Judicial, y la Coordinación General del Sistema de Gestión, que se encarga de toda la planeación en materia de oralidad.

⁴⁹ En el caso del Estado de México, la Coordinación Jurídica y Consultiva y la Unidad de Transparencia son unidades de apoyo de la presidencia del Consejo de la Judicatura.

⁵⁰ El Poder Judicial de Querétaro no cuenta con un área de estadística.

⁵¹ El Consejo de la Judicatura no cuenta con una Unidad de Asuntos Jurídicos, ésta forma parte del Tribunal Superior de Justicia.

En el Estado de México y en Guanajuato incluimos las direcciones generales o coordinaciones de administración de juzgados en este eje por considerar que cumplen con un papel de asesoría para los consejeros; esto es, no sólo les proporcionan datos sobre la situación de los juzgados, sino también propuestas de cómo resolverlos.

Por ejemplo, en el Estado de México las direcciones generales de juzgados por materias buscan generar vínculos que hagan más eficiente la comunicación entre el personal jurisdiccional, particularmente los jueces, y el Consejo de la Judicatura. Estas instancias también cumplen un papel muy importante como responsables del desarrollo de los modelos de gestión en materia de oralidad.

Nosotros somos vínculo, estamos en medio del Consejo de la Judicatura y de los jueces para transmitir todas las necesidades que se tienen en los juzgados.

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

También consideramos en este eje las direcciones de asuntos jurídicos y asimiladas, pues brindan asesoría al Consejo en relación con la aplicación de la ley, así como con los programas y proyectos que quiere desarrollar el Consejo de la Judicatura.

Tabla 10. Órganos que intervienen en el eje de planeación y apoyo a la formulación de políticas y programas

ESTADO MÉXICO	DE	Dirección General de Finanzas y Planeación
		Dirección General de la Administración de los Juzgados en Materia Familiar
		Dirección General de la Administración de los Juzgados del Sistema Penal Acusatorio
		Dirección General de la Administración de los Juzgados en Materia Civil y Mercantil
		Director General de Gestión y Apoyo a la Función Jurisdiccional
GUANAJUATO		Coordinación de Planeación (es un área administrativa)
		Coordinación General del Sistema de Gestión (es un área administrativa)
		Dirección de Asuntos Jurídicos
QUERÉTARO		Dirección de Contabilidad y Finanzas
		Dirección Jurídica
YUCATÁN		Dirección de Administración y Finanzas

Fuente: Elaboración propia con base en los organigramas de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

C.1.3 Eje operativo

Se trata de los órganos y direcciones que se encargan de operar los planes y programas diseñados desde las áreas de planeación. Además, como su nombre lo indica, administran todo lo relacionado con los recursos humanos. Apoyan al Consejo en la toma de decisiones respecto

a temas como el cambio de adscripción de personal y suplencias, por ejemplo. En materia de recursos materiales –bienes muebles e inmuebles– son las encargadas de tomar decisiones en el día a día relacionadas con el patrimonio del Poder Judicial; verifican que el personal cuente con las herramientas necesarias para desarrollar sus atribuciones.

A través de sus escuelas o institutos, estas áreas cumplen con un rol fundamental en materia de selección, capacitación y profesionalización de los funcionarios administrativos, pero principalmente jurisdiccionales. Por medio de concursos de oposición y de la carrera judicial, dichas instancias, dependiendo del estado, desarrollan atribuciones más o menos trascendentales en su diseño y aplicación. En este sentido, tanto la Ley Orgánica del estado de Querétaro como la de Yucatán subrayan el papel de la Escuela en el manejo operativo de la carrera judicial.

En cuanto a capacitación y profesionalización, destaca la Escuela Judicial del Estado de México, la cual ha diseñado y desarrollado una política de educación por competencias que, de acuerdo con los testimonios recabados, está dirigida “no solamente a la difusión de conocimientos, sino también al desarrollo de habilidades y formación de valores” útiles para el desarrollo de la labor jurisdiccional desde una perspectiva ética.

En el Estado de México, Guanajuato y Querétaro, las escuelas y el Instituto Judicial cuentan con la atribución de desarrollar investigaciones, mientras que en Yucatán existe una dirección específica para ello.

Por su parte, en Guanajuato y Querétaro existen coordinaciones administrativas de zona encargadas de hacer más eficiente la operación de los juzgados, y de ser el vínculo con la oficina central y con el Consejo del Poder Judicial. Estas coordinaciones forman parte de la Dirección de Administración y de Oficialía Mayor, respectivamente, que aquí colocamos como instancias operativas.

Tabla 11. Órganos que intervienen en el eje operativo

ESTADO DE MÉXICO	Director General de Administración
	Dirección General de Innovación y Desarrollo Tecnológico
	Director General de la Escuela Judicial
	Dirección General del Centro Estatal de Mediación, Conciliación y de Justicia Restaurativa
GUANAJUATO	Dirección de administración
	Escuela de Estudios e Investigación Judicial
	Dirección de Servicios de Apoyo
	Dirección de Tecnologías de la Información y Telecomunicaciones
	Dirección de Archivo General
	Dirección de Seguridad Institucional
	Coordinación de Comunicación Social
	Dirección de Oficialías Comunes de Partes y Centrales de Actuarios

QUERÉTARO	Comité de Equidad de Género		
	Centro Estatal de Justicia Alternativa		
	Oficialía Mayor		
	Dirección de Recursos Humanos		
	Dirección de Orientación a la Ciudadanía		
YUCATÁN	Instituto de Especialización Judicial		
	Dirección de Tecnologías de la Información		
	Unidad	Dirección de Escuela Judicial	
		De Estudios e Investigaciones	
		De Comunicación Social y Protocolo	
		De Planeación	
	De Psicología y Trabajo Social		
	Órgano	Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia	
Órgano	Centro Estatal de Solución de Controversias		
Órgano	Desconcentrado		

Fuente: Elaboración propia con base en los organigramas de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

Finalmente, es necesario entender al Poder Judicial como un ente vivo, con órganos que interactúan entre sí y que desarrollan labores fundamentales. Desde esta perspectiva, es necesario que las instancias administrativas realicen su labor de manera eficiente y coordinada.

Una conclusión a la que puede arribarse a partir de las entrevistas realizadas es que, si se trata de diseñar una mejor planeación, es necesario contar con información suficiente y veraz respecto al funcionamiento de cada una de las áreas. Además, dicha información debe ser analizada desde una perspectiva creativa y no formalista; sólo así será realmente útil para todas las áreas y, principalmente, para mejorar el acceso a la justicia.

Los órganos de evaluación y vigilancia cumplen una función sustantiva en ese sentido. La información que generan tendría que servir para tomar decisiones en materia de planeación, capacitación, adscripción, sanción, creación de juzgados, etcétera.

Tenemos sistemas que pueden dar indicadores pero, como le comentaba, [en el Consejo] no están acostumbrados a tomar decisiones basadas en datos. Si los datos te están diciendo que a un juez le están revocando el 80% [de las sentencias], ¿qué haces? Sobre ese dato, voy a ese lugar, voy con el juez, trato de hablar con la gente del juzgado, veo qué pasa y después detono cursos con gente en específico. Cursos en específico, no generales, a lo tonto. Los cursos tienen que ir orientados a una necesidad en específico. Si tú ya identificaste, trae a esos jueces y capacítalos. Después los regresas y los sigues vigilando. Ya te capacité, ahora tienes que mejorar tu indicador y, si tomaste el curso, tiene que ser de golpe. (...) Entonces, ¿qué tiene que hacer el Consejo de la Judicatura? Garantizar que esas sentencias sean mejores cada día y que los jueces tengan todas las condiciones posibles para que puedan hacerlo.

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

Un ejemplo de la forma en que diversos órganos podrían coordinarse y tomar mejores decisiones es el esquema de semáforos desarrollado en el Estado de México, cuyo objetivo es llevar un control respecto a qué juzgados cumplen o no con los tiempos procesales. De acuerdo con un mando superior administrativo, este semáforo podría ser utilizado para detectar fallas y generar una alerta para que los consejeros o los propios directores generales de juzgado vayan al sitio y averigüen qué es lo que está pasando, y tomen las medidas necesarias.

Otra buena práctica en materia de planeación desarrollada en el Estado de México fue la consulta que se hizo a diversos actores –investigadores, otras instituciones vinculadas con el Poder Judicial, universidades, sociedad civil– para la creación del Plan de Desarrollo 2015-2020.

Aunada a la generación de información, es evidente la relevancia de las funciones que las áreas administrativas desarrollan en el ámbito de la selección y organización de los recursos humanos. En este sentido, no deben perderse de vista las escuelas o institutos judiciales, que realizan importantes labores en el ámbito de la carrera judicial. Esta labor impacta, indudablemente, en la idoneidad de los perfiles de quienes son designados para impartir justicia.

Ahora bien, para su buen desempeño, los órganos administrativos de las cuatro entidades deben sortear una serie de retos.

Un ejemplo es lo que enfrenta el Poder Judicial de Yucatán ante la falta de presupuesto para crear puestos que cubren funciones previstas en la normatividad. Esta situación ha provocado que un área tan importante como la de Visitaduría no pueda consolidarse, y que los consejeros tengan que realizar sus funciones. En otros casos, ha implicado que algunos de los funcionarios desempeñen atribuciones de dos puestos a la vez. **Puede inferirse que esta situación se debe, por lo menos en parte, a la duplicidad de áreas administrativas del Tribunal y del Consejo.**

Esta problemática se enmarca en el hecho de que el Consejo de la Judicatura en Yucatán es de reciente creación; los órganos que lo integran aún se encuentran en proceso de estructuración, y se enfrentan al hecho de que el Pleno del Tribunal Superior de Justicia todavía es el máximo órgano del Poder Judicial, por lo que las injerencias de parte de este último en el Consejo son constantes y afectan su legitimidad.

En contraste, una experiencia de área debidamente apoyada en términos de recursos humanos y materiales es la Dirección General de Innovación y Desarrollo Tecnológico del Estado de México. De acuerdo con información proporcionada por un mando superior administrativo, durante la última administración (2015-2019) esta área pasó de tener 60 funcionarios a 100, además de que tuvo una fuerte inyección monetaria y una buena planeación interna, lo que contribuyó a que desarrollaran proyectos que hicieron más eficiente el funcionamiento del Poder Judicial a través del uso de nuevas tecnologías. Eso sí: éste es un caso excepcional.

Finalmente, es importante no subestimar las dificultades que en ocasiones se suscitan entre los directivos de las áreas administrativas y los consejeros de la judicatura durante la toma de decisiones. En el Estado de México, de acuerdo con algunos titulares de área, existe un excesivo control por parte de los consejeros en cuestiones que muchas veces tienen un carácter eminentemente operativo. Desde su perspectiva, los consejeros deberían estar concentrados en cuestiones de carácter más estratégico.

C.2 Método de designación de los titulares

La normatividad de los cuatro estados establece que es el Consejo de la Judicatura quien tiene la atribución de designar a los titulares de las áreas administrativas. Guanajuato es la única entidad en la que se precisa que esta designación será a propuesta del presidente.

Ahora bien, en los otros tres estados los funcionarios ponen en evidencia que el presidente tiene una influencia determinante en esta toma de decisión. En el caso específico de los directivos entrevistados que fueron designados sin pertenecer previamente al Poder Judicial, todos refirieron que su contratación se dio a partir de una recomendación directa del presidente en funciones.

Pues me invito el presidente. Yo lo conozco, al presidente, desde hace muchos años. Él me conoce a mí y mi trayectoria profesional.

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

El magistrado presidente me habló para venir a platicar con él y me informó que me extendía la invitación, en nombre del Pleno, para participar con ellos en el Poder Judicial.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Yucatán

Normalmente son puestos de confianza, hablo de nivel directivo, la gran mayoría llegamos por recomendación de la presidenta.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

En algunos casos, como en el mío, se obtiene el cargo por designación directa del magistrado presidente, porque así lo prevé la Ley de Transparencia.

Testimonio de mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

Si el proceso de contratación no prevé mecanismos para garantizar que estos funcionarios cumplan con el perfil y sean idóneos para los cargos que ocupan, este rasgo se considera poco deseable.

Llama la atención que solamente uno de los directivos entrevistados –el director del Centro Estatal de Solución de Controversias de Yucatán– pasó por un proceso de selección formal. Ninguno de los demás funcionarios hizo referencia a haber tenido que participar en algún proceso con convocatoria, ni tampoco se refirieron a los requisitos que para ocupar sus puestos establece la normatividad. **De lo anterior se puede inferir que las designaciones de los directivos de los órganos auxiliares se hacen con un amplio margen de discrecionalidad.**

También se dan puestos de dirección a personas externas designadas por cuestiones políticas o recomendación.

Testimonio de un mando operativo jurisdiccional del Poder Judicial de Yucatán

Recibí una invitación para trabajar aquí como parte del Consejo. No me hicieron examen, fue sólo la invitación.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

Pues me invito el presidente. Yo lo conozco desde hace muchos años, él me conoce a mí y a mi trayectoria profesional.

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

Fue un ascenso directo por parte de Presidencia.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

Es importante abordar la falta de claridad en torno a los mecanismos de designación de los directivos de las áreas administrativas. Dichos puestos son vitales para la consolidación de proyectos y para contribuir a la eficiencia del Poder Judicial pues, como hemos descrito, una de las funciones de las direcciones administrativas es crear un engranaje que permita a los funcionarios jurisdiccionales cumplir su labor con eficiencia. Además, tal claridad evita dar pie a sospechas de nepotismo o amiguismo en el otorgamiento de los nombramientos.

En general, en los cuatro estados los requisitos abarcan criterios de selección basados en la meritocracia –perfil profesional y experiencia– y enfocados en el perfil ético de la persona, lo cual se considera adecuado, sin embargo, no se establece si se sigue algún tipo de procedimiento o metodología para saber quién cumple y quién no con los requisitos.

C.3 Requisitos y prohibiciones para ocupar los cargos de titulares de órganos auxiliares y direcciones administrativas

Tanto en las leyes orgánicas como en los reglamentos del Consejo de la Judicatura de las entidades analizadas se establecen requisitos y prohibiciones generales para ocupar los cargos directivos en los órganos administrativos, y para algunos puestos se fijan criterios adicionales.

En el **Estado de México** los criterios para ocupar el cargo como director de un órgano administrativo son: ser ciudadano en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos, poseer título profesional en la actividad que corresponda a sus funciones y contar con experiencia mínima de cinco años⁵² (Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México, 2020, art. 23). Y para la selección del director del Centro de Mediación y Conciliación, la Ley Orgánica establece los siguientes criterios específicos (art. 183): ser ciudadano en pleno ejercicio de derechos, tener cuando menos 35 años el día de la designación, ser licenciado en Derecho y tener estudios en la materia de mediación y conciliación, aprobar el curso y concurso de oposición en la materia, ser de reconocida buena conducta y solvencia moral, y no haber sido condenado por delito intencional.

Los artículos 23 y 27 del Reglamento del Consejo establecen, por otra parte, las siguientes prohibiciones: no haber sido condenado por delito grave o doloso de carácter patrimonial, ni sancionado con destitución del empleo, cargo o comisión, o inhabilitación en procedimiento de responsabilidad administrativa, y no desempeñar ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo el de docencia.

En Guanajuato los criterios y prohibiciones de selección son: contar con título profesional afín a las funciones que se vaya a desempeñar y contar con experiencia profesional mínima de cinco años. En cuanto a prohibiciones, se establece que no se debe haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de libertad mayor a un año (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, 2020, art. 170).

En el caso de la Dirección de Asuntos Jurídicos, de la de Seguridad Institucional y de la Secretaría Ejecutiva del Comité de Equidad de Género, el Reglamento del Consejo del Poder Judicial de Guanajuato prevé requisitos específicos. En los tres casos es necesario contar con pleno ejercicio de derechos. En cuanto a la edad, para ser director de Asuntos Jurídicos se debe tener como mínimo 35 años y, por lo menos, cinco de ejercicio profesional; para ser director de Seguridad Institucional se requieren más de 30 años cumplidos, y para ser secretaria del Comité de Equidad de Género, 25.

Respecto al perfil profesional, en el caso de la Dirección de Asuntos Jurídicos se exige ser licenciado en Derecho; en la de Seguridad, contar con los estudios y adiestramiento en la materia, y en la del Comité de Equidad, reunir el perfil profesional y técnico (aunque no se especifica qué significa esto).

Finalmente, para dirigir la dirección de Seguridad Institucional se añade un elemento subjetivo: ser de reconocida honradez.

Respecto a las prohibiciones, para la Dirección de Asuntos Jurídicos también se establece que no debe haber sido condenado por la comisión de algún delito, y se hace la aclaración de que se exceptuará el delito culposo por tránsito de vehículo, siempre y cuando no haya sido cometido bajo los influjos del alcohol o alguna droga.

⁵² Para el caso de los subdirectores el artículo 24 del Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México establece los mismos requisitos que para director, excepto la experiencia, la cual debe ser de tres años.

En Querétaro, para todas las direcciones se establecen los siguientes requisitos: ser mexicano en pleno ejercicio de sus derechos; tener título profesional relacionado con el área que se va a desempeñar; tener experiencia no menor a tres años y ser de reconocida honradez y solvencia ética (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, 2018, art. 121).

Finalmente, en **Yucatán** existen criterios ampliamente diferenciados para la selección de los directores de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura; el único requisito que comparten todos es contar con una licenciatura en la materia del cargo. Para los fines de este estudio, basta resumir apuntando que en Yucatán las áreas para las que se prevén menos requisitos son las de Transparencia, Comunicación y Planeación, y para el que se establecen más es el Centro Estatal de Solución de Controversias. Para las áreas que implican el manejo de recursos y toma de decisión en materia de infraestructura organizacional (Fondo Auxiliar y Administración y Finanzas) y para las relacionadas con la materia de investigación, profesionalización, capacitación y, de alguna manera, selección del personal jurisdiccional (Unidad de Investigaciones y Escuela Judicial), además del requisito que avale la formación académica se requiere comprobar aspectos como la ciudadanía, el ejercicio pleno de derechos y la “buena reputación”. Para estos cargos lo curioso es que, a pesar del grado de responsabilidad, no se requiere experiencia (salvo para la Dirección de Escuela Judicial).

En el Estado de México, el único cargo para el que se establecen criterios específicos es para el de director del Centro de Mediación y Conciliación. En el caso de Guanajuato, el cargo para el que se establecen más criterios es el de director de Seguridad Institucional. Finalmente, en Querétaro, para ninguna dirección se establecen requisitos en particular.

Ahora bien, en los cuatro estados se prevé el criterio de formación académica acorde a la función que se va a realizar; sin embargo, en cuanto a experiencia profesional, hay variaciones: en el Estado de México y Guanajuato se piden cinco años, en Querétaro tres y en Yucatán este criterio en realidad es excepcional, pues de los diez órganos establecidos en la Ley Orgánica y en el Reglamento del Consejo, solamente para tres lo prevén.

Por otro lado, en todas las entidades es posible identificar que para algunos cargos se prevén elementos subjetivos a evaluar como: “ser de reconocida buena conducta y solvencia moral” (Dirección del Centro de Mediación y Conciliación, del Estado de México); “ser de reconocida honradez” (Seguridad Institucional, Guanajuato); “reunir el perfil profesional y técnico” (Comité de Equidad de Género, Guanajuato); “reconocida honradez y solvencia ética” (para todos los directores de Querétaro). En Yucatán se prevé el criterio “gozar de buena reputación” para la Dirección de Administración y Finanzas, la Dirección de Escuela Judicial, la Unidad de Estudios e Investigaciones Judiciales, el Fondo Auxiliar y el Centro Estatal de Solución de Controversias.

En general, en los cuatro estados los requisitos abarcan criterios de selección basados en la meritocracia (perfil profesional y experiencia) y enfocados en el perfil ético de la persona, lo cual es adecuado. Sin embargo, no se establece si se sigue algún tipo de procedimiento o metodología para saber quién cumple y quién no con los requisitos.

C.4 Perfil general de los titulares

Los órganos auxiliares y direcciones están enfocadas en el desarrollo de labores administrativas, y como hemos visto la propia normatividad establece que sus titulares deben tener una formación y experiencia acordes a la función. Pese a ello, las entrevistas realizadas nos revelan que en los cuatro poderes judiciales la gran mayoría de las personas que ocupan esos puestos tienen una formación común: la de abogado; es decir, no tienen un perfil administrativo.

Del total de directores entrevistados –45 personas en las cuatro entidades–, el 59% cuenta con una licenciatura en Derecho y, aunque sus labores son administrativas, hay que reconocer que algunas direcciones, como las de Transparencia o la de Asuntos Jurídicos, requieren de una formación de abogado. Sin embargo, existen otras áreas donde esta formación no es la idónea:

El área de Estadística precisamente se fortaleció con eso. Cuando yo llegué estaba a cargo un abogado. Después el actuario [director general del área] trajo a otro actuario y, al final de cuentas, ahorita es una matemática que tiene actuarios, tiene ingenieros. Entonces, ya se fortaleció el área. Ahora sí ya le están dando el enfoque que debe tener.

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

En Querétaro, de los 14 directores o coordinadores entrevistados, tres cuentan con una formación académica que no corresponde a la labor que desarrollan. En Guanajuato esta situación se presentó en dos de los 10 directores o coordinadores entrevistados, mientras que en el Estado de México esta situación se verifica en tres de los 14 directores y coordinadores entrevistados.

No tenemos a los perfiles más idóneos, más adecuados, y eso se refleja en los resultados.

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

En Yucatán, los siete directores o coordinadores entrevistados cuentan con un perfil académico adecuado para la dirección en la que se desarrollan.

Además de la formación, la experiencia previa en un ramo relacionado con el cargo ocupado debería ser un elemento clave al momento de las designaciones. Pues bien, en Querétaro cuatro de los 14 entrevistados no contaban con ella. En Guanajuato, tal es el caso de tres de los 10 funcionarios entrevistados; en el Estado de México, de una de las 14 personas entrevistadas y en Yucatán de tres de los siete directores y coordinadores entrevistados.

Del total de funcionarios entrevistados, identificamos tres casos en los que ni la experiencia ni la formación son acordes al puesto. Uno de ellos en Querétaro y los otros dos en Guanajuato.

Finalmente, con relación a los directivos que laboraban previamente en el Poder Judicial y cuya designación representó un ascenso, identificamos que algunos de ellos se desempeñaron en áreas no relacionadas con la que fueron asignados. En Yucatán, de cinco titulares con experiencia previa, se ubicaron dos casos de este tipo; en Querétaro, de 13 directivos, cinco. En Guanajuato, de seis, tres laboraban en otra área. Y en el Estado de México, de 11, cuatro directores estuvieron en este supuesto. El dato es importante porque da cuenta de que las designaciones no siempre se hacen tomando en consideración el factor experiencia

Aunado a lo anterior, es preciso subrayar la necesidad de un servicio profesional de carrera para la designación del personal administrativo en general y, en particular, del directivo. De los titulares entrevistados, en los estados de Yucatán, Guanajuato y Estado de México, menos de la mitad trabajó en el área a la que fue designado. En el caso de Querétaro, ocho de 14 de los entrevistados se encontró en este supuesto. En suma, la posibilidad de escalar en los cargos también debe representar una oportunidad de mejorar la eficiencia de la administración.

C.5 Duración en el cargo

En general, en los cuatro poderes judiciales no existe una temporalidad específica para los cargos directivos de los órganos auxiliares. En Querétaro y Yucatán, de hecho, para ninguno de los cargos se contempla una duración. En el Estado de México la temporalidad solamente se establece para el director de la Escuela Judicial, quien deberá durar en el cargo cinco años (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, 2020, art. 154).

En Guanajuato, se prevé una duración de tres años, con posibilidad de ser designado por otro periodo consecutivo, para los cargos de titular en la Dirección de Administración y del Centro Estatal de Justicia Alternativa (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, 2020, artículos 184 y 185). También para la titularidad de la Secretaría Ejecutiva del Comité de Equidad de Género se establece un periodo de dos años, con posibilidad de una nueva designación por otro periodo igual (Reglamento Interior del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, 2017, art. 92).

Dicho esto, en tres de los cuatro poderes judiciales que analizamos identificamos un patrón: salvo en el caso de Yucatán, en los demás estados buena parte de los directores son asignados durante el periodo que dura el cargo del presidente.

En Querétaro, de los 14 directores o coordinadores que entrevistamos, nueve comenzaron su cargo a partir del mismo año que el presidente (2018). En el caso de Guanajuato, esta situación se dio en cuatro de los 10 entrevistados, y en el Estado de México de 14 funcionarios, 11 fueron elegidos directores durante la presidencia en turno.

Aunque se entiende que los presidentes, cuando llegan a su cargo, buscan desarrollar un proyecto en particular, para el que requieren personal directivo de su confianza, también es cierto que estos cambios afectan la continuidad del trabajo que se desarrolla en los consejos de la judicatura. Idealmente se esperaría que estos cargos estén ocupados por gente comprometida con el Poder Judicial, no con la presidencia.

C.6 Compendio de buenas prácticas

- La **difusión de su estructura administrativa a través de sus sitios web**, por parte de los cuatro poderes judiciales, contribuye a la transparencia y a la rendición de cuentas.
- En general, **los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato y Querétaro cuentan con órganos administrativos consolidados de acuerdo con su nivel de funcionalidad** y con el grado de independencia que mantienen frente a los tribunales superiores de justicia.
- **Una buena práctica del Poder Judicial del Estado de México fue la consulta que se realizó a diversos actores** –investigadores, otras instituciones vinculadas con el Poder Judicial, universidades, sociedad civil– **para la creación del Plan de Desarrollo 2015-2020**. Este tipo de ejercicios permiten diseñar planes y programas a partir de perspectivas diversas que enriquecen y hacen más eficiente la labor judicial.
- - En cuanto al perfil de quienes ocupan los cargos en las direcciones de los órganos auxiliares, En general, en los cuatro poderes judiciales **los requisitos para ocupar cargos en las direcciones de los órganos auxiliares incluyen criterios de selección basados en la meritocracia** –perfil profesional y experiencia–, y enfocados en el perfil ético de la persona.

C.7 Compendio de áreas de oportunidad

- Dada la vital importancia que tienen los órganos administrativos para garantizar la funcionalidad y eficiencia de los poderes judiciales en su conjunto, **resulta preocupante que algunos de ellos** –cinco en el Estado de México y dos en Yucatán y Querétaro– **no se encuentren reconocidos en los dos principales ordenamientos jurídicos**: las leyes orgánicas y los reglamentos de los consejos de la judicatura.
- **Un área de oportunidad en los cuatro órganos judiciales tienen un déficit en la generación de información con valor estratégico**, y también carecen de mecanismos de coordinación efectivos entre las áreas para que esta información sirva de base para tomar mejores decisiones en materia de planeación institucional.
- **Por otro lado, el control excesivo que en ocasiones ejercen los consejeros de la judicatura hacia los órganos administrativos puede obstaculizar la fluidez y efectividad en su operación**. Desde la perspectiva de algunos funcionarios, la intervención del Consejo debería tener un carácter más estratégico y menos operativo.
- Aunque en los cuatro poderes judiciales el perfil de los titulares de órganos auxiliares y direcciones administrativas está generalmente bien definido, **no se establece con**

claridad cuál es el procedimiento o metodología para determinar si una persona cumple o no con los requisitos.

- Preocupa que la designación en los puestos directivos se realice con cierta discrecionalidad y falta de transparencia, y que en algunos casos la duración de estos cargos esté supeditada a la duración de la gestión del presidente en turno..

D. **Ámbito de competencia de los tribunales superiores de justicia y de los consejos de la judicatura**

Los consejos de la judicatura se han ido consolidando de manera diferenciada a nivel nacional. Algunos de los factores para ello son su antigüedad y la manera en que han ido retomando atribuciones que anteriormente correspondían exclusivamente a los plenos de los tribunales superiores de justicia, los cuales operaban como la máxima autoridad jurisdiccional y administrativa.

Como hemos descrito, la transferencia de competencias de los tribunales a los consejos no siempre se ha realizado de manera completa, lo cual implica el riesgo de que se generen choques entre ambas instituciones, o de que ciertas funciones sean desatendidas.

Como puede observarse en la Tabla 12, los plenos de los tribunales superiores de justicia de las entidades que estudiamos concentran aún importantes atribuciones en lo que se refiere a la administración de los poderes judiciales.

Tabla 12. Comparativo entre las atribuciones administrativas de los Plenos de los Tribunales Superiores de Justicia y de los Consejos de la Judicatura

ESTADO DE MÉXICO		AÑO DE CREACIÓN DEL CONSEJO: 1995
ATRIBUCIONES	CONSEJO DE LA JUDICATURA	PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
De índole presupuestaria	Realizar y aprobar la propuesta de presupuesto para todo el Poder Judicial. Ejercer el presupuesto.	S/A
Normativas	Expedir los reglamentos, acuerdos generales en materia administrativa y los necesarios para llevar a cabo sus atribuciones. Expedir los reglamentos, normas y demás disposiciones de orden interno por las que habrán de regirse los Jueces Ejecutores de Sentencias. Establecer a través de acuerdos generales el uso estratégico de las tecnologías de la información.	Iniciar leyes o decretos. Expedir y modificar el reglamento interior del tribunal. Expedir y modificar los reglamentos de selección y nombramiento de consejeros y el de magistrados.
De revisión de las decisiones	Sus resoluciones son definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a nombramientos que deban ser aprobados por la Legislatura.	S/A
Designación de funcionarios	Designar a los jueces y al personal de los juzgados, mediante cursos de capacitación y concursos de oposición. El Consejo tiene atribuciones en materia de designación del	S/A

	personal de primera y segunda instancia.	
Adscripción	Determinar la adscripción de los magistrados, jueces y personal de los juzgados	S/A
Evaluación y vigilancia	Supervisar el funcionamiento de las salas y los juzgados. Practicar visitas de supervisión al Centro de Mediación y Conciliación.	S/A
En materia de disciplina y vigilancia	Imponer a los servidores públicos judiciales, previa la garantía de audiencia y defensa, las sanciones que procedan conforme a la ley y que no estén encomendadas expresamente a otras autoridades. Suspender o destituir en el ejercicio de sus cargos a los jueces, secretarios, ejecutores y demás servidores judiciales. Llevar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos.	Imponer sanciones a jueces y magistrados. Brindar auxilio al CJ en sus acciones de vigilancia.
Emisión de licencias	Acordar licencias a los magistrados para separarse del cargo por menos de 15 días y nombrar a los interinos. Conceder licencias a los jueces, secretarios y demás empleados de confianza.	Conceder licencia al presidente del Tribunal para separarse del cargo hasta por 15 días y nombrar al presidente interino Resolver sobre las licencias y renunciaciones de magistrados y jueces.
GUANAJUATO		AÑO DE CREACIÓN DEL CONSEJO: 1997⁵³
ATRIBUCIONES	CONSEJO DE LA JUDICATURA	PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
De índole presupuestaria	Formular el anteproyecto del presupuesto de egresos y someterlo a la aprobación del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia. Enviar trimestralmente informes al Pleno del Tribunal sobre el ejercicio del presupuesto.	Aprobar el presupuesto de egresos enviado por el Consejo. Recibir los informes que trimestralmente le envíe el Consejo sobre el ejercicio del presupuesto.
Normativas	Emitir acuerdos y circulares en materia de su competencia. Entre los acuerdos: los generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, para salvaguardar la seguridad e integridad del personal, en materia de administración. Celebrar acuerdos y convenios con instituciones públicas o privadas en las materias de su competencia. Expedir su reglamento interno, los demás reglamentos y manuales que la Ley Orgánica y otras leyes le faculten.	Presentar iniciativas leyes. Emitir de acuerdos, circulares y reglamentos en materias de su competencia. Celebrar acuerdos y convenios con instituciones públicas o privadas.
De revisión de las decisiones	Sus decisiones sí son revocables por el Tribunal.	Resolver recurso administrativo de revisión ante las decisiones del Consejo en materia de designación, adscripción, remoción e imposición de sanciones administrativas a los servidores públicos del Poder Judicial. Resolver del recurso de inconformidad contra los acuerdos del presidente.
Designación de funcionarios	El Consejo es el encargado del desarrollo de la carrera judicial. Otras atribuciones en la materia: Designar a los titulares de los tribunales especializados en la impartición de justicia para adolescentes. Nombrar a los consejeros que integren la Comisión de Evaluación. Nombrar y remover al titular del Órgano encargado de la Mediación y la Conciliación. Presentar propuestas al Congreso del estado para la designación	Formar y presentar ternas al Congreso del Estado para la designación de magistrados supernumerarios. Designar al magistrado supernumerario que supla las faltas temporales de un magistrado

⁵³ Se trata del año de creación efectiva.

	de magistrados.	
Adscripción	Determinar la adscripción y cambio de adscripción de los jueces y personal de los juzgados.	Solicitar al Consejo el cambio de adscripción de jueces.
Evaluación y vigilancia	Ordenar o realizar visitas a los órganos jurisdiccionales. Establecer los criterios, lineamientos y procedimientos para el desempeño y evaluación de los servidores públicos. Realizar el seguimiento constante y permanente de la actuación de los servidores públicos, así como expedir el dictamen de evaluación correspondiente excepto respecto de los magistrados y consejeros, cuya evaluación estará a cargo de la Comisión de Evaluación ⁵⁴ .	S/A
En materia de disciplina	Suspender de sus cargos a los jueces, de oficio o a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra. Acordar la remoción o destitución de los jueces Integrar comisiones de investigación cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia; Remover o suspender a los titulares de los órganos auxiliares. Ordenar la práctica de auditorías en los juzgados y en los órganos administrativos. Vigilar que se cumplan con las disposiciones de la Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos para el Estado y los Municipios de Guanajuato, y de la Ley de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Sector Público en el Estado de Guanajuato. Tramitar y resolver los procedimientos disciplinarios y aplicar, cuando así proceda, sanciones. Nombrar un representante ante la comisión sustanciadora de los conflictos laborales entre el Poder Judicial y sus servidores. Proponer al Congreso del Estado la separación del cargo de magistrados. Disponer de mecanismos para recibir inconformidades de la ciudadanía y, en su caso, iniciar de oficio procedimiento disciplinario. Conocer y resolver quejas.	Conocer de la responsabilidad administrativa de los consejeros. Conocer del recurso de revocación que se interponga ante el establecimiento de responsabilidad administrativa a los consejeros. Proponer al Congreso la separación de consejeros. Solicitar al Consejo la remoción de jueces. Resolver los conflictos laborales suscitados entre el Poder Judicial y sus servidores públicos.
Emisión de licencias	Resolver sobre las denuncias y licencias de los titulares de los órganos auxiliares.	S/A
QUERÉTARO		AÑO DE CREACIÓN DEL CONSEJO: 2005⁵⁵
ATRIBUCIONES	CONSEJO DE LA JUDICATURA	PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
De índole presupuestaria	Elaborar el presupuesto de egresos que le corresponde al Consejo y presentarlo ante el Pleno del Tribunal para que se integre al presupuesto del Poder Judicial.	Aprobar el proyecto del presupuesto de egresos y acordar las bases para su distribución, entre lo que corresponde ejercer al Tribunal y al Consejo.
Normativas	Expedir los reglamentos relativos al ejercicio de sus funciones, de las dependencias administrativas y órganos jurisdiccionales, así como el de carrera judicial, el régimen disciplinario del Poder Judicial y emitir los acuerdos generales que fueren	Presentar iniciativas de leyes y decretos ante el Congreso. Expedir el reglamento interior y demás disposiciones que rijan al Tribunal.

⁵⁴ La Comisión de Evaluación se integra por dos magistrados, dos consejeros y el presidente del Tribunal y del Consejo.

⁵⁵ Se trata del año de creación efectiva.

	necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones.	Solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales.
De revisión de las decisiones	Sus resoluciones pueden ser impugnadas y sus acuerdos revocados por el Pleno del Tribunal.	Revisar y, en su caso, revocar los acuerdos que emita el CJ. Conocer de la impugnación de las resoluciones del Consejo en materia de designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces.
Designación de funcionarios	Cuidar del cumplimiento y desarrollo de la carrera judicial. Designar a los jueces y al personal de primera instancia. Nombrar al personal auxiliar administrativo y jurisdiccional. Promover la creación, cambio o supresión de los puestos de servidores públicos de la administración de justicia, a excepción de las que son competencia del Pleno del Tribunal.	Nombrar al personal del TSJ, excepto los magistrados. Determinar la creación, cambio o supresión de los puestos de servidores públicos del Tribunal Superior de Justicia.
Adscripción	Resolver sobre la adscripción y cambios de adscripción del personal de primera instancia.	Determinar las adscripciones de los magistrados y magistrados supernumerarios y los cambios de adscripción de los primeros. Cambiar de adscripción al personal del TSJ.
Evaluación y vigilancia	Vigilar el registro y seguimiento de la situación patrimonial de los servidores públicos. Establecer los lineamientos de control y vigilancia respecto del debido desempeño de los jueces y dar seguimiento, tanto a los expedientes que se tramiten ante ellos, como a las instrucciones que en materia de estadística dicte dicho Consejo. Emitir, de manera anual ante el Pleno del Tribunal, un dictamen sobre el desempeño de los jueces, debiendo realizar u ordenar visitas a los juzgados para inspeccionar y verificar el estado que guarden. Coordinar la vigilancia del funcionamiento de los juzgados y demás dependencias, con excepción del Tribunal.	Supervisar el funcionamiento de las salas y demás dependencias del Tribunal Superior de Justicia. Solicitar al Consejo que se investigue sobre la conducta de personal de segunda instancia o de algún juez.
En materia de disciplina	Aplicar las sanciones por responsabilidad administrativa al personal del Poder Judicial, a excepción de magistrados y personal de segunda instancia. Imponer a los servidores públicos las sanciones administrativas y acciones resarcitorias que procedan (excepto las de segunda instancia). Solicitar al Pleno del Tribunal Superior de Justicia, presentar las denuncias o querellas correspondientes cuando el Consejo identifique la comisión de delitos.	La vigilancia y disciplina del Tribunal Superior de Justicia corresponde al Pleno del mismo. Presentar denuncias o querellas en los casos de la comisión de delitos por los servidores públicos del Poder Judicial, excepto en el caso de jueces y magistrados cuyos casos se resolverán de acuerdo a la Constitución. Resolver los juicios de responsabilidad del personal del Tribunal, así como aplicar las sanciones que procedan y, en su caso, resarcitorias, al personal de segunda instancia.
Emisión de licencias	No se establece la atribución en específico, pero se entiende que para el personal de primera instancia las resolverá el Consejo.	Acordar licencias a los magistrados para separarse del cargo por más de 15 días.
YUCATÁN		AÑO DE CREACIÓN DEL CONSEJO: 2010
ATRIBUCIONES	CONSEJO DE LA JUDICATURA	PLENO DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
De índole presupuestaria	Aprobar el presupuesto de egresos correspondiente al Consejo e integrar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial. Ejercer el presupuesto de egresos a su cargo.	Aprobar el anteproyecto anual de Presupuesto de Egresos del Tribunal y remitirlo al Consejo para su inclusión en el proyecto de Presupuesto del Poder Judicial.
Normativas	Emitir los acuerdos generales y demás disposiciones para el ejercicio de sus atribuciones.	Iniciar leyes. Dictar acuerdos generales para el

		establecimiento de Salas Regionales. Expedir el Reglamento Interior, Acuerdos Generales y demás normas administrativas que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones.
De revisión de las decisiones	Sus decisiones sí son revocables por el Tribunal.	Revisar las decisiones del Consejo de la Judicatura respecto a la designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces. Revisar las decisiones del Consejo de la Judicatura relativas a la creación de Departamentos Judiciales y juzgados, modificar su competencia y jurisdicción territorial.
Designación de funcionarios	Designar y ratificar a los jueces de primera instancia y jueces de paz. Nombrar al personal del Centro Estatal de Solución de Controversias. Designar y ratificar a los servidores públicos del Poder Judicial con excepción de los adscritos al Tribunal. Conducir la Carrera Judicial en el Poder Judicial.	Nombrar al personal del Tribunal, excepto magistrados.
Adscripción	Adscribir a los servidores públicos con excepción de los adscritos al Tribunal.	Determinar la adscripción y los cambios de adscripción de los magistrados y del personal del Tribunal.
Evaluación y vigilancia	Supervisar el funcionamiento de las direcciones, unidades y de los órganos técnicos, desconcentrados y descentralizados del Poder Judicial. Ejercer la vigilancia de los juzgados de paz.	Fijar las bases para la evaluación de desempeño sobre la actuación profesional y ética de los magistrados.
En materia de disciplina	Remover a los servidores públicos con excepción de los adscritos al Tribunal. Investigar de oficio o a petición de parte, la conducta de los empleados y funcionarios públicos del Poder Judicial, con excepción del personal adscrito al Tribunal, en relación a hechos que puedan constituir irregularidades. Recibir y resolver las quejas que se formulen en contra de facilitadores privados y de los Centros Privados de Solución de Controversias.	Vigilar y en su caso sancionar al personal del TSJ. Resolver quejas administrativas relacionadas con personal del Tribunal.
Emisión de licencias	Resolver lo relativo a las licencias del personal, con excepción del adscrito al Tribunal.	Resolver las licencias de los magistrados.
Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de las constituciones y las leyes orgánicas de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán.		

Es interesante observar que en los poderes judiciales cuyos consejos de la judicatura tienen más antigüedad los tribunales superiores cuentan con menos atribuciones que en aquellos cuyos consejos son de más reciente creación.

De los cuatro consejos, **los más antiguos (Estado de México y Guanajuato) se encargan de la administración de los órganos jurisdiccionales, no solamente de primera, sino también de segunda instancia.** En contraste, en Querétaro y, sobre todo, Yucatán, el Pleno del Tribunal todavía toma las decisiones en materia de administración de los recursos humanos y del presupuesto de la segunda instancia.

Consideramos que la creación del Consejo en Querétaro es “más reciente” porque, si bien la normatividad estableció su creación en 1997, éste solamente se creó efectivamente en 2005. Además, el órgano experimentó una transformación importante en cuanto a su conformación en 2016, cuando logró una integración más plural⁵⁶, aunque sus atribuciones fueron restringidas a la primera instancia⁵⁷. Esta restricción nos permite hacer inferencias respecto a la resistencia de los magistrados en la delegación de las funciones administrativas.

Efectivamente, aunque la transferencia de competencias del Tribunal al Consejo tenía como justificación desahogar a los magistrados de la carga de trabajo administrativo, muchos de ellos la experimentaron como una pérdida de autoridad y, por ello, se resistieron al cambio. **Esta resistencia también se pudo percibir por parte del resto de los funcionarios judiciales, pues el cambio, más allá de lo estructural y normativo, ha implicado una transformación cultural profunda en los poderes judiciales.**

Por ello, en los poderes judiciales del Estado de México y de Guanajuato, cuyos consejos han operado por más tiempo, son pocos los funcionarios que hacen referencia a resistencias o complicaciones orgánicas en cuanto al reparto de atribuciones administrativas entre el Consejo y el Pleno del Tribunal:

No fue una transición tersa: hubo reuniones entre los magistrados que no estaban de acuerdo en su momento porque, finalmente, sentían invadidas sus prerrogativas. Pero, al final, fue clara la voluntad política, la idea de la necesidad de un Consejo.

Testimonio de un mando medio administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

No ocurre de la misma manera en el caso de los poderes judiciales de Yucatán y Querétaro en los que el Consejo es de más reciente creación. En estos poderes, los funcionarios dan cuenta de las resistencias y complicaciones para la conformación y operación de los consejos de la judicatura.

En Querétaro, como ya describimos, actualmente el Consejo se integra por tres integrantes del Poder Judicial –el presidente y dos consejeros designados por el Pleno del Tribunal– y dos externos –un consejero designado por el Legislativo y otro por el Ejecutivo–. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, la transformación, con todo y resistencias, ha tenido implicaciones positivas en cuanto al tipo de decisiones que se han tomado en el Poder Judicial, en particular en materia de carrera judicial.

Con el primer Consejo [bajo la nueva configuración] todo fue nuevo y hubo la necesidad de delimitar funciones, y la delimitación de funciones no es una cuestión agradable. Sí hubo muchos desencuentros en lo que se iban definiendo los niveles de autoridad. Los dos primeros años fueron muy

⁵⁶ Anteriormente sólo formaban parte del Consejo de la Judicatura de Querétaro funcionarios del Tribunal Superior.

⁵⁷ Con relación a la composición de los Consejos de la Judicatura se recomienda revisar la sección sobre integración de las instancias de gobierno judicial.

complicados. El último año, la relación entre consejeros y magistrados fue muy buena.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

En ocasiones quieren [los magistrados] tomar atribuciones que no les corresponden, quieren regañar a los consejeros. ¿Pues quiénes son ellos?

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

De hecho, los integrantes del Consejo de Querétaro designados al interior del Poder Judicial han sido jueces, aunque la legislación establece que serán representantes de los jueces y magistrados. Esta situación se da por dos razones. La primera es que el salario de consejero es el mismo que el de juez y es más bajo que el de magistrado; la segunda es que la administración del Tribunal es una atribución del Pleno, no del Consejo, como ya se mencionó con anterioridad.

El tema de los salarios da cuenta, asimismo, de la supremacía jerárquica que mantienen los magistrados con relación a los consejeros en los estados de Querétaro y Yucatán. Esta diferencia en los salarios no existe en el Estado de México y en Guanajuato, pues como puede apreciarse en la Tabla 13, en estos estados los consejeros y los magistrados obtienen la misma remuneración.

Tabla 13. Salarios netos mensuales de jueces, magistrados y consejeros, por estado. 2019

ESTADO	JUEZ	MAGISTRADO	CONSEJERO
Estado de México	\$71,510.79	\$136,284.75	\$136,284.75
Guanajuato	\$68,673.26	\$132,962.31	\$132,962.31
Querétaro	\$69,526.00	\$130,858.00	\$69,526.00
Yucatán	\$59,501.78 ¹	\$93,787.50	\$79,203.61

Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada directamente por los poderes judiciales.

¹Este dato se obtuvo a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Finalmente, el caso de Yucatán es el más extremo en cuanto al nivel de resistencia que mantienen los magistrados. Allí el Tribunal cuenta con sus propios órganos administrativos abocados a la segunda instancia, varios de los cuales están duplicados en el Consejo. De acuerdo con la mayoría de los funcionarios de Yucatán, una de las principales razones por las que el Consejo no ha sido del todo aceptado es que se identifica esta duplicación de instancias administrativas como un derroche de recursos innecesario:

El modelo de organización del Poder Judicial de Yucatán es de doble administración. El Consejo de la Judicatura tiene una administración, podemos decir, de la justicia ordinaria. Y para la de apelación, el Tribunal Superior tiene su propia administración. Ése fue un diseño, precisamente, pensado en no generar colisiones, lucha de poder. A pesar de que ha habido resistencias, esta parte de la lucha del poder se ha controlado bastante. (...) La idea fue aprender del ejemplo del Poder Judicial Federal, donde pelearon tanto que tuvieron que hacer una contrarreforma. Nosotros,

cuando vino la propuesta de reforma, procuramos que fuera como una especie de transición. Hoy ya podemos pensar en una administración única en el Poder Judicial, aunque habrá a quien no le guste.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Yucatán

Quizá [el Consejo] necesita consolidar más a sus áreas para que se puedan ver como un solo equipo... No somos dos poderes ni cada quien jala por su lado, todos formamos un solo cuerpo. Necesita permear esta idea en todos.

Testimonio de un mando medio administrativo del Poder Judicial de Yucatán

Ahora bien, la preeminencia de los tribunales superiores de justicia como máximos órganos jurisdiccionales y administrativos no solamente es identificable en el discurso de algunos funcionarios, sino en el hecho de que las decisiones o por lo menos algunas decisiones de los consejos pueden ser revisadas por el Tribunal Superior, como se aprecia en la Tabla 12.

De hecho, en Yucatán y Querétaro las leyes orgánicas reconocen al Pleno del Tribunal Superior de Justicia como “el órgano superior” (en Querétaro) y como “la máxima autoridad del Poder Judicial del Estado” (en Yucatán), por lo que no es de extrañar que, en estas entidades, en los funcionarios prevalezca la idea de que las decisiones de su Pleno del Tribunal deben predominar sobre las del Consejo.

El Tribunal Superior tenía el control absoluto. Nos costó mucho trabajo lograr la autonomía del Consejo como órgano con identidad propia y con las decisiones, fortalecerlo como órgano para que los magistrados se acostumbraron a tener sus propias facultades. Fue muy difícil, estaban muy acostumbrados a decidir todo.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Yucatán

Una de las implicaciones más importantes de la distribución de competencias administrativas entre el Consejo y el Pleno del Tribunal es la referente a la disciplina y vigilancia del personal de segunda instancia. En los poderes judiciales donde esta función no le corresponde al Consejo de la Judicatura, algunos entrevistados señalan que el Tribunal se convierte en juez y parte.

En Querétaro, a decir de algunos funcionarios administrativos y jurisdiccionales, la vigilancia de la labor de las salas del Tribunal Superior de Justicia, que es facultad de su Pleno, nunca se ha ejercido de manera suficiente.

Por otro lado, esta división de atribuciones también genera complejidades al momento de presentar la propuesta de presupuesto del Poder Judicial, debido a que ésta carece de una visión integral respecto a las necesidades y al cumplimiento de objetivos del órgano de impartición de justicia. Además, el hecho de que en Querétaro y Guanajuato sea el Pleno del Tribunal quien aprueba el presupuesto y de que en Yucatán sea quien lo unifica para enviarlo a la Legislatura, es una muestra más de la preeminencia del Tribunal frente al Consejo en una

labor eminentemente administrativa. Finalmente, la separación de presupuestos del Consejo y del Tribunal complica la repartición de recursos:

Nosotros llevamos al Poder Ejecutivo cada año como una propuesta, el programa o proyecto de presupuesto de egresos. Es muy difícil decir 'se van a gastar 20 lápices en segunda instancia y 35 en los juzgados' o 'el ISR que se va a retener en segunda instancia es éste y el que se va a retener en juzgados es este otro'. A la mera hora es un solo presupuesto del PJ.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Querétaro

D.1 Compendio de fortalezas

- En el Estado de México, **el hecho de que las funciones administrativas estén concentradas en el Consejo de la Judicatura ha contribuido al fortalecimiento de la profesionalización y de la eficiencia del Poder Judicial**. Poner en manos del Consejo cuestiones como el diseño y administración del proyecto de presupuesto o la designación del personal jurisdiccional de primera y segunda instancia hace que el Poder Judicial pueda dirigirse a partir de una política unificada.
- La consolidación del Consejo de la Judicatura de Querétaro como órgano administrativo a partir de la reforma de 2016 le ha permitido tener importantes avances en la gestión de los recursos humanos y en el fortalecimiento de la carrera judicial.

D.2 Compendio de áreas de oportunidad

- La duplicidad administrativa que caracteriza el Poder Judicial de Yucatán ha dificultado la consolidación del Consejo de la Judicatura, en detrimento de la funcionalidad del Poder Judicial y de un adecuado uso de sus recursos financieros. En general, **mantener algunas funciones administrativas en manos de los plenos de los tribunales superiores de justicia dificulta el adecuado funcionamiento de los poderes judiciales** en su conjunto y puede entorpecer la labor de impartición de justicia.
- La persistencia de atribuciones administrativas en un órgano eminentemente jurisdiccional puede impedir la consolidación del Consejo de la Judicatura, al no permitir que desarrolle sus funciones integralmente.

Capítulo II: ANÁLISIS COMPARADO DE LAS FUNCIONES DE LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA EN LAS CUATRO ENTIDADES FEDERATIVAS

A. Funciones en materia de administración de recursos humanos

Una de las principales funciones de los consejos de la judicatura es la de la administración de los recursos humanos. En este terreno, los procesos aplicables a los funcionarios varían de acuerdo a si pertenecen al ámbito administrativo o jurisdiccional. Es por ello que, para un mejor análisis, decidimos presentar una sección relativa a los funcionarios jurisdiccionales y otra a los perfiles administrativos.

Antes de iniciar el estudio sobre dichas funciones es necesario hacer algunas precisiones. En general, una de las complicaciones que surgieron en el desarrollo de la investigación fue el hecho de que la clasificación de los funcionarios como administrativos o jurisdiccionales no tuviera un patrón definido para los cuatro poderes judiciales⁵⁸.

En general, se entiende que todos los puestos que pertenecen a la carrera judicial son puestos jurisdiccionales, aunque no necesariamente todos los puestos jurisdiccionales pertenecen a la carrera judicial. De hecho, una primera observación es que cada Poder Judicial incluye puestos distintos en la carrera judicial. Por otra parte, queda claro que todas las personas que laboran en las direcciones administrativas del Consejo de la Judicatura (y del Tribunal Superior de Justicia, en el caso de Yucatán) en tareas de gestión de recursos materiales, financieros y humanos, son funcionarios administrativos.

Sin embargo, el límite entre ambas categorías no siempre es claro y no siempre es coincidente en el caso de las cuatro entidades. De allí se deriva que las percepciones y los conocimientos que los propios funcionarios tienen respecto a la manera en que se desarrolla la administración del personal estuvo más asociada a las características de las funciones que desarrollan que a su verdadera clasificación administrativa.

Por ejemplo, en lo que toca a los funcionarios administrativos de apoyo jurisdiccional, una de las dificultades que enfrentamos fue la propia percepción de los entrevistados: muchos de ellos, al trabajar en las salas o juzgados, tienen conocimiento sobre procesos de selección, evaluación y capacitación de los perfiles jurisdiccionales, pero dicen desconocer cuáles son los mecanismos implementados con respecto a estos temas en áreas administrativas, pese a que su perfil no se incluye en la carrera judicial o a que sus propias tareas no son directamente jurisdiccionales. De hecho, es importante señalar que algunos poderes judiciales, como el del Estado de México, consideran como jurisdiccionales a todos los funcionarios que desempeñan sus funciones dentro de los juzgados y salas, incluyendo a los administrativos de apoyo jurisdiccional –ayudantes en general, intendentes o incluso chóferes, por ejemplo–.

⁵⁸ Para conocer la manera en que fueron clasificados los funcionarios, favor de revisar los anexos.

Otro ejemplo en el que la clasificación de los funcionarios no es categórica es el de los mediadores, pues en el Estado de México, Querétaro y Guanajuato dichos funcionarios son considerados como operadores administrativos, mientras que en Yucatán son jurisdiccionales y, de hecho, pertenecen a la carrera judicial.

A continuación, analizamos la manera en que las instancias de gobierno judicial ejercen sus atribuciones administrativas hacia el personal jurisdiccional y administrativo. En particular, el estudio se centra en la forma como se efectúa su selección y promoción, en la capacitación, procesos de evaluación, procedimientos de sanción y, en el caso específico de los operadores jurisdiccionales, en la adscripción y en los procesos de ratificación de jueces y magistrados.

A.1 Administración de recursos humanos jurisdiccionales

Los consejos de la judicatura son las instituciones encargadas de establecer⁵⁹, implementar y vigilar los mecanismos relativos a la gestión de los recursos humanos⁶⁰. Esta facultad tiene implicaciones muy relevantes cuando se trata de salvaguardar principios como la independencia y la eficiencia de la labor judicial.

En esencia, el cuerpo jurisdiccional está compuesto por tres categorías principales: la de los juzgadores de segunda instancia (magistrados), la de los juzgadores de primera instancia (jueces), y la del personal operativo (funcionarios jurisdiccionales), que permiten realizar la encomienda de resolver en los tribunales y juzgados. Como se verá, sus procesos de selección, evaluación, capacitación, adscripción y sanción varían de acuerdo con el cargo y al poder judicial.

A.1.1 Selección y promoción

La necesidad de profesionalizar no solamente a los juzgadores, sino también a los demás funcionarios que contribuyen a las tareas jurisdiccionales ha llevado a la creación de servicios de carrera judicial, tanto a nivel federal como estatal.

En los cuatro poderes que estudiamos esta carrera judicial está a cargo de los consejos de la judicatura, salvo en Yucatán, donde el Tribunal Superior de Justicia todavía conserva atribuciones en materia de carrera judicial relativas a los funcionarios que laboran en los

⁵⁹ Aunque los consejos de la judicatura cuentan con importantes atribuciones regulatorias, las normas generales en materia de gestión de recursos humanos establecidas en las leyes orgánicas son generadas desde el Poder Legislativo, muchas veces sin la participación de los poderes judiciales. A pesar de ello, a través de la emisión de reglamentos y acuerdos, los consejos han incidido de manera importante y diferenciada, de estado a estado, en el establecimiento y cumplimiento de mecanismos aplicables a sus funcionarios. Al respecto, véase la sección correspondiente a funciones regulatorias.

⁶⁰ Como se ha visto en otras secciones (*Ámbitos de competencia del Consejo y del Tribunal Superior de Justicia y El papel del Consejo*), los alcances en materia de atribuciones de las instancias de gobierno en materia de gestión de recursos humanos varían de entidad a entidad. En el Estado de México y Guanajuato abarcan la primera y segunda instancia, mientras que en Querétaro y Yucatán se constriñen a la primera.

órganos de segunda instancia. Sin embargo, cada Poder Judicial tiene su propia manera de manejar la selección y promoción.

A.1.1.1 Puestos que pertenecen a la carrera judicial

La Tabla 14 resume los puestos que pertenecen a la carrera judicial en cada uno de los poderes judiciales del estudio y sus mecanismos de acceso, de acuerdo con la normatividad.

Tabla 14. Puestos que pertenecen a la carrera judicial en cada Poder Judicial

Categoría	Estado de México	Querétaro	Guanajuato	Yucatán
Cargo	<ul style="list-style-type: none"> -Magistrado -Juez de primera instancia -Juez de cuantía menor -Secretario de acuerdos -Secretario judicial y auxiliar proyectista -Oficial mayor de sala -Ejecutor -Notificador -Personal auxiliar administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> -Juez de Primera Instancia -Secretario de Acuerdos del Pleno, del Consejo de la Judicatura y de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia -Secretario de Acuerdos de Segunda Instancia -Secretario Proyectista de Segunda Instancia -Coordinador de Gestión Jurídico Administrativa -Juez Menor -Secretario Auxiliar de Acuerdos de segunda instancia -Secretario de Acuerdos de Primera Instancia -Secretario Proyectista de Primera Instancia -Auxiliar Jurídico -Analista jurídico -Actuario de Segunda Instancia -Actuario de Primera Instancia -Actuario de Juzgado Menor Notificador -Secretario de Acuerdos de Juzgado Menor -Secretario Proyectista de Juzgado Menor -Secretario de Incoación -Secretario de Atención al 	<ul style="list-style-type: none"> -Magistrado (de carrera judicial) -Juez de partido -Juez menor -Secretario de sala Jefe de Unidad de causa y gestión -Secretario de juzgado de partido -Encargado de sala en el sistema penal acusatorio y oral -Secretario de juzgado menor -Actuario 	<ul style="list-style-type: none"> -Juez de Primera Instancia -Secretario General de Acuerdos -Secretario de Acuerdos de Sala y Juzgados -Secretario de Acuerdos -Secretario de Estudio y Cuenta -Juez de Paz -Proyectista -Secretario Auxiliar -Actuario -Facilitador o mediador -Técnico judicial⁶¹

⁶¹ De conformidad con el artículo 3 del acuerdo OR12-031201-23, de 2003, que establece las bases para la organización de la carrera judicial, el ingreso “se realizará 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 en el caso de los técnicos judiciales, que son la categoría de ingreso a la carrera judicial, no están sujetos a un concurso, sin embargo, si se considera que el proceso de selección que se les sigue es el mismo que para las categorías de mayor jerarquía previas a la de juez, quiere decir que, en realidad, el proceso de ingreso sí implica pasar por un concurso.

Categoría	Estado de México	Querétaro	Guanajuato	Yucatán
		Público -Secretario Administrativo -Auxiliar de Acuerdos -Auxiliar de Audiencias -Auxiliar de Causas -Auxiliar de Salas -Auxiliar de Actas -Secretaria Ejecutiva "A" -Secretaria Ejecutiva "B" -Secretaria Taquimecanógrafa -Secretaria de Proyectista de Segunda Instancia -Auxiliar Técnico del Juzgado -Acordista de Primera Instancia -Acordista de Segunda Instancia -Auxiliar de Juzgado -Oficial Judicial de Primera Instancia -Oficial Judicial de Segunda Instancia -Oficial de Atención al Público -Secretario de Juzgado Menor -Mecanógrafo de Juzgado Menor -Oficial Judicial de Juzgado Menor -Oficial de Actas -Oficial de Atención al Público -Archivista de Segunda Instancia -Archivista de Primera Instancia -Archivista de Juzgado Menor		
Primer peldaño (inicio)	Personal Auxiliar administrativo	Archivista	Actuario	Técnico judicial
Último peldaño (término)	Magistrado	Juez de primera instancia	Magistrado	Juez de primera instancia

Categoría	Estado de México	Querétaro	Guanajuato	Yucatán
Método de ingreso y promoción	Concurso de oposición abiertos para todas las categorías que comprende la aprobación de un curso y un concurso de múltiples etapas.	Se aplicarán concursos de oposición cerrados a las categorías de Secretarios de Acuerdos hasta Juez de primera instancia; para los puestos comprendidos entre Secretario Auxiliar de Segunda Instancia y hasta Notificador la promoción se dará por la aprobación de cursos. Todas las demás categorías serán electas a través de exámenes de conocimientos y aptitudes, exceptuando los cargos de: Secretario de Acuerdos del Pleno, del Consejo de la Judicatura y de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia y Secretario Proyectista de Segunda Instancia (a los cuáles no se les determina un método de selección específico)	Concurso de oposición (cerrados y abiertos) para las categorías de jueces y secretarios. Por cada dos concursos cerrados, se aplicará uno abierto. Sólo los magistrados propuestos por el Poder Judicial –con base en un concurso de oposición interno– para su designación por el Poder Legislativo son sujetos a carrera judicial. El resto de los magistrados es designado por el Legislativo con base en ternas propuestas por el Ejecutivo.	Para el ingreso se realiza un curso formativo y un examen de aptitud. Asimismo, se establece que el primer escaño de la carrera es la de Técnico Judicial y que los exámenes para obtener el puesto son abiertos a las personas que hubieren realizado satisfactoriamente su servicio social o profesional o que laboren en alguna dependencia del Poder Judicial que cumplan los requisitos necesarios para participar en la convocatoria. Solamente de manera excepcional la convocatoria podrá ser abierta. La promoción se da a través de concursos de oposición cerrados.

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la normatividad vigente: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2019); 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 Querétaro (2020); Reglamento de Carrera Judicial Del Poder Judicial Del Estado De Querétaro (2018); 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).

Nota: El color verde indica que el ingreso y promoción se realizan mediante concursos de oposición abiertos; el azul que el ingreso y promoción se realizan mediante concursos de oposición cerrados; el morado que el ingreso y promoción se realizan mediante concursos de oposición en ocasiones abiertos y en ocasiones cerrados; el naranja que el ingreso y promoción se realizan mediante exámenes; el fucsia que el ingreso y promoción solamente requieren la acreditación de un curso y el rojo que son puestos de designación directa.

En el Poder Judicial del Estado de México, la carrera judicial cubre a la mayor parte de su personal jurisdiccional, desde los puestos de auxiliares administrativos hasta el de magistrado. Se prevé que todos los cargos sean concursados y, dado que todos los concursos son abiertos, en teoría se puede ingresar al Poder Judicial en cualquier cargo jurisdiccional y la manera de escalar es mediante los concursos.

En Guanajuato, la carrera judicial también cubre hasta los magistrados, pero empieza en el cargo de actuario, dejando fuera a los técnicos judiciales y auxiliares administrativos. Aquí también la normatividad establece que todos los cargos sean concursados, aunque hay una excepción para algunos magistrados cuya designación es propuesta por el Ejecutivo. Las únicas vías para ingresar al Poder Judicial en un área jurisdiccional son los cargos más bajos de

los juzgados o tribunales, el puesto de actuario o el de magistrado (cuando es designado por el Ejecutivo). El acceso a los demás cargos se realiza por promoción mediante los concursos de oposición.

En contraste, **tanto en Querétaro como Yucatán la carrera judicial empieza en los peldaños más bajos (archivista en Querétaro y técnico judicial en Yucatán), pero solamente llega hasta jueces de primera instancia, dejando fuera de la carrera a los magistrados.** Cada poder judicial tiene sus particularidades: en Querétaro, se incluyen en la carrera muchos puestos operativos –como oficial de atención al público, mecanógrafo y oficial judicial, por ejemplo–, pero también al secretario de Acuerdos del Pleno, del Consejo de la Judicatura y de la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, que no está incluido en los demás poderes judiciales. Por su parte, en Yucatán se incluye al cargo de facilitador o mediador, que tampoco está contemplado en los demás poderes judiciales.

Respecto a los concursos de oposición, en Querétaro se establecen a partir de los cargos de auxiliares jurídicos hasta los jueces; mientras que para Yucatán se prevén para todos los cargos.

En Querétaro, el ingreso a los cargos jurisdiccionales se realiza entonces en las categorías más bajas, que no implican un concurso de oposición, y la promoción se realiza a propuesta de los titulares y, a partir del cargo de secretario proyectista, por concurso de oposición. A su vez, en Yucatán, dado que todos los concursos son internos y enfocados a la promoción, el único puesto al que se puede ingresar a la carrera judicial es el de técnico judicial, para el que se requiere de la aprobación de un curso formativo y de un examen de aptitud, que consta de una prueba de conocimientos y otra práctica.

Tanta variabilidad en los puestos que integran la carrera judicial en cada poder se debe a dos factores. El primero es el proceso de nombramiento de los magistrados. En los estados donde estos nombramientos se realizan internamente al Poder Judicial son parte de la carrera judicial, mientras que cuando esos nombramientos dependen del Poder Ejecutivo y/o Legislativo no integran la carrera. El segundo factor se relaciona con lo que ya ha quedado patente: no existe una definición precisa de hasta dónde llegan las tareas jurisdiccionales y donde empiezan ciertas tareas administrativas de apoyo a las funciones jurisdiccionales; cada poder judicial establece el límite entre ambas de manera distinta e integra más o menos puestos a la carrera judicial.

Adicionalmente, la definición de estas fronteras ha evolucionado con el tiempo, lo mismo que la lista de puestos que integran la carrera judicial en cada entidad.

Por ejemplo, en el Estado de México el Congreso local ha modificado en varias ocasiones el proceso de nombramiento de los magistrados, por lo que ese puesto ha entrado y salido de la carrera judicial⁶². Por otra parte, en ese mismo poder judicial la voluntad de mejorar el servicio

⁶² En el Estado de México, la Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada en 1995 establecía que los magistrados serían nombrados por concursos de oposición organizados por el Consejo de la Judicatura y pertenecerían a la carrera judicial. Sin embargo, se reformó esta Ley el 10 de enero de 2010 para establecer que este puesto sería designado por el gobernador y ya no sería parte de la carrera judicial. Se volvió a reformar esta Ley el 3 de marzo de 2010, para regresar el proceso de designación de los magistrados al Consejo de la Judicatura. Sin embargo, de

que se ofrece a la ciudadanía y de profesionalizar el personal dentro de los juzgados y tribunales ha empujado al Consejo de la Judicatura a buscar el ‘ingreso’ de más categorías operativas en la carrera judicial. Varios mandos superiores administrativos mencionan en entrevista la intención del Consejo de la Judicatura de incluir las categorías de técnico judicial y archivistas a la carrera judicial, al considerar que sus tareas impactan directamente en la labor jurisdiccional. De hecho, esta inclusión también sería una manera de adecuarse a lo establecido en la Ley Orgánica, pues, como ya se mencionó, ésta prevé que el personal auxiliar administrativo sea parte de la carrera judicial. Sin embargo, la denominación “personal auxiliar administrativo” no corresponde a una categoría de personal existente en el Poder Judicial. Por ello, el cambio anunciado por los mandos superiores haría que las categorías de “archivista” y “técnico judicial”, que podrían considerarse como “personal auxiliar administrativo”, entren a la carrera judicial, sin necesidad de un cambio a la Ley Orgánica.

A.1.1.2 La participación de los consejos de la judicatura en los procesos de selección y promoción

Hasta ahora, **en el Estado de México** las designaciones para los puestos de técnico judicial y archivistas son a propuesta de los juzgadores, pero el área de reclutamiento de personal aplica a los candidatos una prueba psicométrica y un examen para averiguar si tienen las aptitudes necesarias para el cargo, según comentan varios funcionarios jurisdiccionales y administrativos. En el caso del resto del personal jurisdiccional operativo y de mando medio que pertenece a la carrera judicial –desde notificador a secretario de acuerdos–, la Escuela Judicial publica convocatorias abiertas para seguir un curso, que tiene que ser aprobado para poder participar en el concurso de oposición, el cual organiza la Escuela. El procedimiento es similar para los puestos de jueces y magistrados.

El Consejo de la Judicatura modificó el esquema de los concursos de oposición, con el fin de pasar a un modelo de evaluación basado en competencias. Creó en 2019 un Comité Especial de Generación de Reactivos para Concurso de Oposición integrado por dos consejeros, siete magistrados, los directores de la Escuela Judicial y del Centro de Convivencia Familiar. Las diferentes etapas del concurso son evaluadas por un comité de evaluación y unos sínodos, designados por el Consejo a propuesta de la Escuela. Los concursantes pueden solicitar al Consejo una revisión, la cual, en caso de ser considerada procedente, es realizada por un comité revisor designado por el Consejo, sin posibilidad de recurso posterior.

Adicionalmente, 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, como ocurrió en el concurso para magistrados realizado a finales de 2019 (Pantin y Aguilar, 2019).

En general, los funcionarios consideran que los concursos son competidos, requieren de mucha preparación y son difíciles de aprobar. A cambio, salvo contadas excepciones, generan confianza en sus resultados.

2010 al 18 de diciembre de 2014, se dejó de prever la realización de concursos de oposición. Además de omitir este último punto, a los legisladores se les olvidó regresar el puesto dentro de la carrera judicial. Esta omisión fue corregida con la reforma del 16 de julio de 2019.

En Guanajuato, la designación de los funcionarios que trabajan en los órganos jurisdiccionales, pero no pertenecen a la carrera judicial, es a propuesta de los titulares de estos órganos. Solamente tienen que aprobar un examen básico de uso de la computadora, ortografía y redacción. Para los puestos de la carrera judicial, el Consejo de la Judicatura publica las convocatorias a los concursos y la Escuela Judicial realiza cursos de preparación a estos concursos, pero es un Comité (designado por el Consejo y conformado por un consejero, un representante del Poder Judicial y un académico) el que desarrolla los reactivos y aplica los exámenes, según describen varios consejeros y un mando superior administrativo.

Así, un consejero comenta que cuando le tocó organizar un concurso con más de un millar de aspirantes, en su oficina metió varias impresoras, y con su equipo engrapó y empaquetó los exámenes. Esta situación genera la sospecha de que algunos consejeros comparten los reactivos del examen teórico con los integrantes de su equipo, según comentan varios funcionarios jurisdiccionales y administrativos y como lo reconoce un consejero:

Efectivamente si están [participando] mis alumnos y mi personal sí se deben de excusar, porque eso luego sí genera descalificación, comentarios, inconformidad. (...) Porque incluso si personal adscrito a mi ponencia participa, se debe separar. Lo mandamos a alguna otra área, lo mandamos aquí mientras yo planeo [el concurso], pero puede concursar.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial de Guanajuato

En caso de inconformidad, los concursantes pueden solicitar la intervención del Pleno del Consejo, pero de acuerdo con un consejero, la mayoría de los inconformes prefiere recurrir al amparo.

En el caso de los magistrados, el Congreso de Guanajuato se encarga de su designación a partir de las ternas presentadas de manera alternada por el titular del Ejecutivo y por el Poder Judicial. Las ternas del Poder Ejecutivo pueden incluir a personas que no pertenezcan a la carrera judicial, pero que se hayan destacado por su honorabilidad y competencia en el ejercicio de la profesión. Por su parte, las ternas presentadas por el Consejo del Poder Judicial son conformadas por los jueces de partido vencedores del concurso de oposición.

En Querétaro, los puestos más bajos de la carrera judicial son designados por el Consejo de la Judicatura a propuesta del juzgador, después de que el candidato haya aprobado un examen teórico y/o de aptitudes. A partir del puesto de secretario proyectista, la designación se realiza con base en un concurso de oposición interno realizado por el mismo Consejo, el Instituto de Especialización Judicial y un Jurado nombrado por el Consejo e integrado por un consejero, un académico y un magistrado o juez, según el cargo que se concurre. Las inconformidades son resueltas por el Pleno del Consejo.

Adicionalmente, un gran número de funcionarios jurisdiccionales mencionan que muchos puestos son cubiertos mediante suplencias, las cuales pueden durar desde días a varios años. Le corresponde al presidente del Tribunal y del Consejo designar a los servidores que van a cubrirlas, con base en las listas de reserva que resultan de los concursos de oposición y cuando

éstas se agotan, de manera discrecional. Esta discrecionalidad, lamentan algunos funcionarios, ha dado ventaja a personas que trabajan en el equipo del presidente en turno, ya que estas suplencias son valoradas positivamente por el Consejo de la Judicatura a la hora de otorgar promociones.

Para darle mayor legitimidad a los procesos de selección, de acuerdo con varios consejeros y funcionarios jurisdiccionales, el Consejo de la Judicatura tomó varias medidas para fortalecer la carrera judicial. Primero, en enero de 2018 expidió un Reglamento de carrera judicial, que establece las reglas de ingreso y promoción para cada categoría. Adicionalmente, se agregaron tres filtros a los concursos de oposición, además de los exámenes teórico, práctico y psicométrico ya previstos: un examen oral público, una valoración curricular y la publicación de los perfiles de los finalistas en una página de internet, donde se invita a los ciudadanos a aportar sus eventuales comentarios sobre ellos. También se contrató un sistema informático que permite resolver la etapa teórica del concurso en computadoras, ingresar los reactivos y sus respuestas preparados por cada integrante del jurado y hacer una selección aleatoria de los mismos al momento de aplicar el examen (para evitar posibilidades de filtración), así como proporcionar su resultado a cada concursante al finalizar el examen. Finalmente se determinó asignar a los concursantes números de folio, para mantener en el anonimato su resolución del examen práctico y generar así objetividad en la calificación.

Dado que el nombramiento de los magistrados lo realiza el Legislativo a propuesta del Ejecutivo, ni el Consejo de la Judicatura ni el Tribunal Superior de Justicia intervienen, aunque un magistrado señala que, cuando está por vencer el periodo de un magistrado, el presidente se acerca al Ejecutivo y al Legislativo para defender la idea de que se conserve el equilibrio entre magistrados internos y externos.

Finalmente, **en Yucatán** los magistrados pueden seleccionar a su personal, sin necesidad de que éste se someta a un concurso o examen, según describen un magistrado y un mando superior administrativo del Tribunal Superior de Justicia. En éste, solamente el personal de las secretarías de las salas, que no es de la ponencia de los magistrados, tiene que someterse a concursos. En cambio, los funcionarios afirman de manera unánime que los jueces no intervienen de ninguna manera en la selección del personal de su juzgado, pues los procesos de selección son llevados por la Escuela Judicial del Consejo de la Judicatura, mediante concursos para los todos los puestos. Estos concursos dan derecho a integrar una lista, de la cual el Consejo selecciona a las personas para cubrir las vacantes que se abran. Solamente para los cargos de juez los concursos dan derecho a una plaza. Las impugnaciones son resueltas por los plenos del Tribunal o del Consejo, dependiendo de quién organizó el concurso.

Varios funcionarios mencionan la falta de transparencia de los procesos de selección, y en particular de los concursos de oposición.

Por último, el proceso de designación de los magistrados es ajeno al Poder Judicial, ya que es facultad del titular del Poder Ejecutivo enviar una terna al Congreso del estado para que éste designe a la persona que ocupará el cargo.

A.1.1.3 Percepción sobre los procesos de selección y promoción

Pese a las reservas que puedan tener algunos funcionarios jurisdiccionales entrevistados, su percepción sobre si los actuales procedimientos de selección permiten designar o no a los perfiles más aptos para ocupar cargos operativos jurisdiccionales en general es bastante positiva. En Guanajuato, el 78% de los entrevistados considera que el procedimiento permite elegir los perfiles más aptos, en Querétaro el 82%, en Yucatán el 86% y en el Estado de México el 93%.

En el caso de los procesos de selección de jueces, la aprobación disminuye en el Poder Judicial del Estado de México, pasando a un 87.5%. Esta disminución puede estar relacionada con un cierto rechazo hacia las convocatorias de selección abiertas.

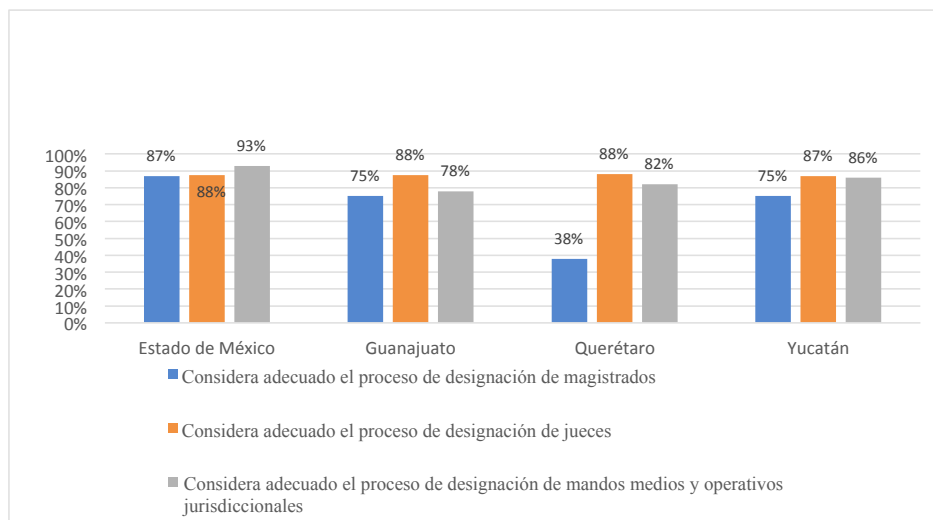
Que sean jueces de carrera judicial que hayan trabajado mínimo cinco años en tribunal y no que lleguen sólo de paso o como externos, recomendados por el gobernador o sea familiar o pariente del gobernador...

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

En los poderes judiciales de Yucatán y Querétaro la aprobación del procedimiento a partir del cual se elige a los jueces sube marginalmente, de uno y seis puntos porcentuales respectivamente, con relación al del personal operativo. En el caso de Guanajuato, el incremento es mayor, pues pasa de 78 a 87.5%, marcando una diferencia cercana a los 10 puntos porcentuales.

Por su parte, la valoración que se tiene del proceso de selección de los magistrados también es elevada (salvo en Querétaro), pero menor a la vinculada con el de los jueces o funcionarios jurisdiccionales. Tenemos, por ejemplo, que en el Estado de México hay una aprobación del 87%; en Guanajuato y Yucatán es de 75%, en tanto que en Querétaro la tasa de aprobación tan sólo llega a un 38%. Es posible asumir que la disminución en los porcentajes de aprobación se debe al componente político que implica la participación del Poder Legislativo y/o Ejecutivo en la designación, con excepción del Estado de México.

Gráfica 30. Percepción de los funcionarios jurisdiccionales sobre la idoneidad del proceso de selección de los magistrados, jueces y mandos medios y operativos jurisdiccionales



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios jurisdiccionales de los poderes judiciales de Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva promedio fue del 94%, en Guanajuato del 89%, en Querétaro del 94% y en Yucatán del 85%.

La valoración respecto a la idoneidad de los procedimientos de selección está asociada al tipo de características que se requieren para ser designado en cada cargo.

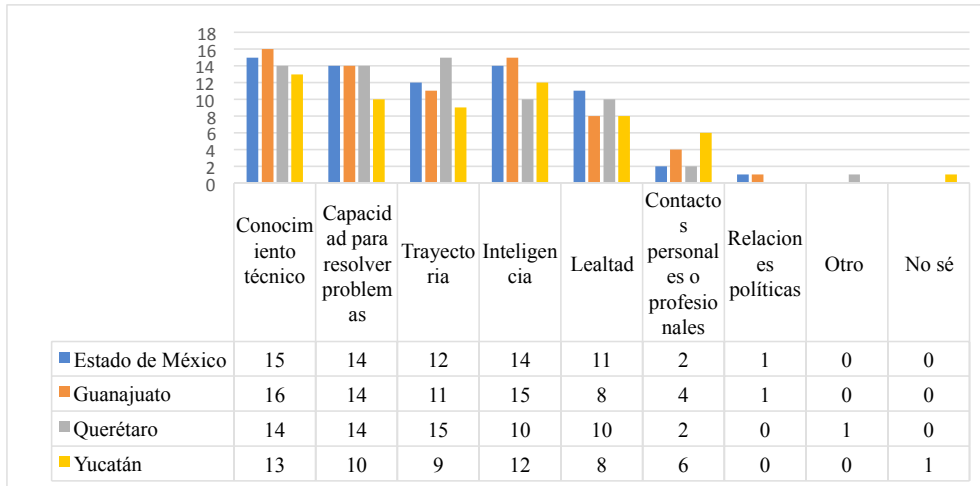
De acuerdo con los funcionarios entrevistados en los cuatro poderes judiciales, dentro de las características más importantes para ser designado mando operativo o medio jurisdiccional, juez o magistrado, siempre están el conocimiento técnico, la capacidad para resolver problemas y la trayectoria, aunque estas opciones vengán en orden de preferencia distintos.

En ocasiones, la inteligencia supera estos criterios, como en los casos referidos de los procesos de designación de mandos operativos y medios en el Estado de México, Guanajuato y Yucatán, donde más entrevistados mencionan este factor que el de la trayectoria y, a veces, el de la capacidad para resolver problemas. Es lógico, pues esos puestos suelen requerir menos experiencia que los de jueces y magistrados. Es interesante observar el caso particular de Querétaro, donde, al contrario, la trayectoria supera todos los demás criterios, lo que podría parecer contraintuitivo. Sin embargo, esta percepción se puede explicar por la prevalencia del uso de suplencias para cubrir ciertos puestos, identificada por muchos entrevistados, y por el hecho de que estas suplencias son tomadas en cuenta para la promoción.

Es llamativo, asimismo, que el número de veces que se eligieron las relaciones políticas como criterio que interviene en la selección de magistrados es significativamente mayor que en la de

jueces y mandos medios y operativos, en particular en los tres poderes judiciales donde son elegidos de forma exógena: Guanajuato, Querétaro y Yucatán .

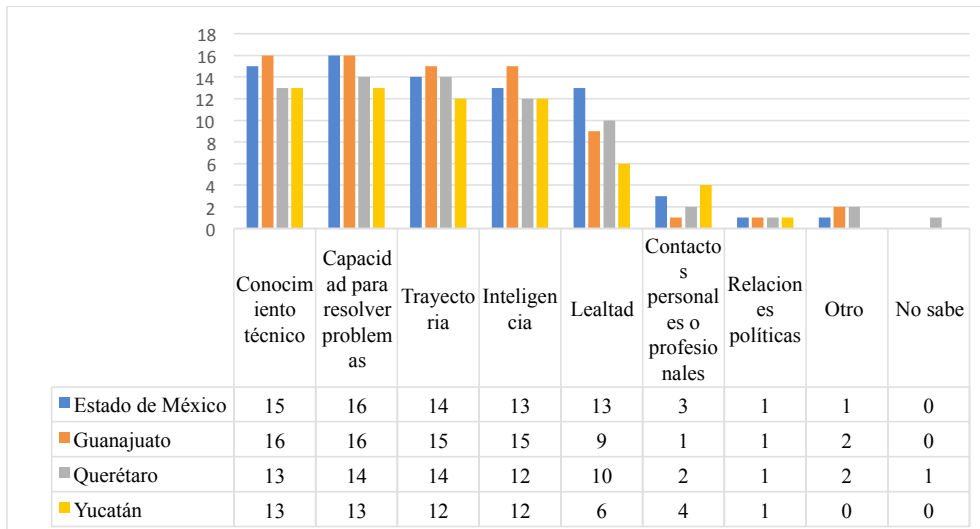
Gráfica 31. Percepción de los funcionarios jurisdiccionales entrevistados sobre las principales características que se toman en cuenta en la selección de mandos medios y operativos



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 263 elecciones, distribuidas en las cuatro opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos. Se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas.

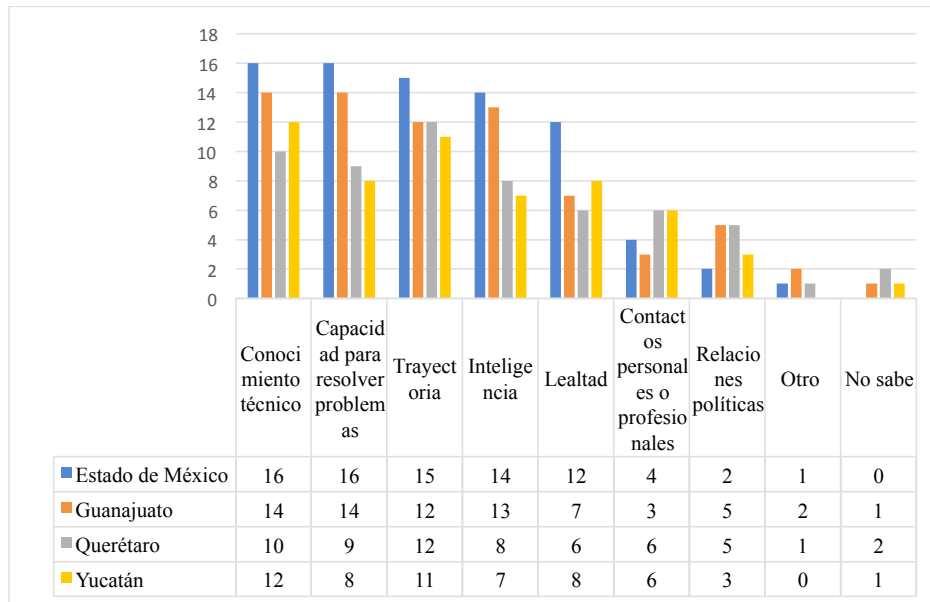
Gráfica 32. Percepción de los funcionarios jurisdiccionales entrevistados sobre las principales características que se toman en cuenta en la selección de jueces



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 281 elecciones, distribuidas en las cuatro opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos. Se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas.

Gráfica 33. Percepción de los funcionarios jurisdiccionales entrevistados sobre las principales características que se toman en cuenta en la selección de magistrados



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 266 elecciones, distribuidas en las cuatro opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos. Se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas.

A.1.1.4 Sugerencias para mejorar los procesos de selección y promoción

En la mayoría de los casos, las sugerencias de mejora de los procesos de selección por parte de los funcionarios se centran en las etapas y el contenido de los concursos de oposición⁶³, aunque algunos se refieren a la manera en que los consejos de la judicatura llevan estos concursos.

En el Estado de México, Guanajuato y Yucatán, las sugerencias se centran en dar mayor publicidad y transparencia a los procesos, y en particular a los concursos⁶⁴.

⁶³ Este tema no es objeto de este estudio, pero será abordado en un análisis de los procesos de carrera judicial que publicaremos próximamente.

⁶⁴ Respecto a este punto, en las cuatro entidades de estudio se desarrollan diversos mecanismos de publicidad de la información vinculada con procesos y concursos. Esta información puede consultarse en la investigación sobre carrera judicial desarrollada por México Evalúa (2021).

En Querétaro se menciona la necesidad de evitar la discrecionalidad en el manejo de suplencias y la importancia de que las revisiones de las impugnaciones de los concursos sean realizadas por un organismo independiente, tema que también se señala en Yucatán.

En Guanajuato, otra recomendación recurrente es que la elaboración y el resguardo de los reactivos de los concursos no permitan su filtración y, para ello, se sugiere que sea un actor externo el que lleve a cabo los concursos.

En conclusión, si bien algunos funcionarios consideran que los procesos de selección y promoción son perfectibles y proponen soluciones para mejorarlos, es preciso resaltar que la realización de concursos de oposición por parte de los consejos de la judicatura parece adecuada para obtener los cargos dentro de la carrera judicial, pues permiten disminuir la discrecionalidad. Tan es así que en los poderes judiciales donde la designación de magistrados no depende del Poder Judicial, sino del Ejecutivo y del Legislativo, un número significativo de funcionarios considera que sería deseable que éstos obtuvieran su cargo mediante un concurso de oposición organizado por el Consejo de la Judicatura o por el mismo Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

A.1.2 Capacitación

Es importante recordar que la labor jurisdiccional requiere que los operadores se actualicen constantemente, ya que las normas y la jurisprudencia van evolucionando y transformándose rápidamente, y ellos son los encargados de garantizar su aplicación. Por esta razón, tienen la obligación profesional de someterse a cursos de capacitación, los cuales son tomados en cuenta en sus evaluaciones o forman parte de los requisitos para concursar para un nuevo cargo.

En los cuatro poderes judiciales, algunos de los entrevistados observan que esta cultura de constante profesionalización puede generar incentivos perversos, pues incluso cuando existe un diseño cuidado y un aparato bien organizado para impartir los cursos, éstos no siempre se traducen en un mejor desempeño. Así lo resume un litigante:

Muchos van con el incentivo del documento, más que querer tener la capacitación. Entonces, no siempre van con mucha apertura o disposición. Van, pero con resistencia. Y si eso pasa con unos operadores, creo que también pasa con los jueces.

Testimonio de un abogado del Estado de México

Dicho esto, en los cuatro poderes judiciales la capacitación para funcionarios judiciales se da a través de dos vertientes: 1. la preparación para aquéllos que desean participar en un concurso de oposición, y 2. la impartición de talleres de actualización o conocimientos, cursos, diplomados y hasta posgrados –desde una especialidad hasta la maestría, o incluso programas a nivel doctorado⁶⁵–, que los funcionarios pueden tomar de manera libre y en ocasiones

⁶⁵ El Poder Judicial del Estado de México imparte especialidad, maestría y doctorado, Querétaro y Guanajuato tienen especialidad y maestría en su oferta educativa y Yucatán especialidad.

obligatoria⁶⁶. Asimismo, se contempla la implementación de programas formativos en temas de desarrollo humano y social.

La capacitación se da frecuentemente a través de organismos especializados de los propios poderes judiciales, conformados como escuelas o institutos, los cuales, a su vez, suelen firmar convenios de colaboración con universidades para ampliar su oferta educativa. En el Estado de México, Querétaro y Guanajuato, las escuelas judiciales tienen un reglamento propio y los cursos son supervisados y avalados por el Consejo de la Judicatura de cada entidad. En el caso del Poder Judicial de Yucatán, no se encontró publicada alguna normatividad específica para la escuela. De hecho, recordemos que en este estado existen dos instancias de capacitación: la Escuela Judicial (que forma parte del Consejo) y el Departamento de Formación, Capacitación y Profesionalización del Personal (que forma parte del Tribunal). Antes de 2019, el Departamento no impartía cursos, sino que los diseñaba y proponía a la Escuela Judicial quien finalmente los brindaba. Sin embargo, a partir de una reforma al Reglamento Interior del Tribunal y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, en 2019, el Departamento cuenta ahora con facultades para impartir cursos tanto al personal de primera como de segunda instancia, al igual que la Escuela.

En el **Estado de México** la Escuela Judicial apostó por un modelo de enseñanza basado en el desarrollo de las competencias necesarias para realizar labor jurisdiccional, que busca hacer más eficiente la capacitación.

Es la única Escuela Judicial que tiene un sistema socioformativo por competencias, donde se enseña en la práctica a hacer y a ser, y el hacer implica las habilidades técnicas. Entonces, implica que, a través de escenarios prácticos simulados con actores, pero con casos reales, se difunde el conocimiento, y eso no lo maneja otra Escuela, dejamos atrás las clases magistrales.

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

Adicionalmente, los cursos están certificados, por lo que es frecuente que otras instituciones contraten los servicios de la Escuela Judicial para impartir capacitación a integrantes de otras instituciones. Asimismo, la Escuela ha tenido que implementar estrategias para lograr satisfacer la demanda de los cursos, entre las que destacan la ampliación de horarios (incluyendo el fin de semana), cursos en línea y sistemas de evaluación de desempeño del personal, los cuales les permiten detectar a funcionarios con ciertas carencias, e invitarlos a tomar algún curso de capacitación o sensibilización. Las direcciones generales para la administración de juzgados también establecieron un esquema de funcionarios multiplicadores, que consiste en elegir a servidores públicos de cada área con ciertas capacidades de liderazgo para capacitarlos y que puedan a su vez replicar en su unidad de trabajo los conocimientos aprendidos.

Desarrollo Docente está trabajando con el desarrollo de estándares de certificación de distintas funciones propias de la actividad judicial: ahorita mismo estamos certificando a todos los notificadores y ejecutores del Poder Judicial en

⁶⁶ Algunos cursos son obligatorios, como son los de ética o de perspectiva de género, especialmente cuando el Poder Judicial busca obtener ciertas certificaciones.

un estándar avalado por Conocer (organismo de la SEP que emite estándares de certificación oficiales).

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

En cuanto al **Poder Judicial de Guanajuato**, su Escuela de Estudios e Investigación Judicial propone un sistema de capacitación que incluye cursos presenciales y en línea, tanto para el personal que labora en la institución como para personas externas. Algunos funcionarios jurisdiccionales consideran que la oferta está esencialmente orientada a aspectos teóricos y que sería adecuado implementar capacitaciones más enfocadas a las funciones que deben desempeñar los operadores en su cargo. También sugieren cursos orientados al desarrollo humano y al manejo de estrés. Asimismo, estiman que la oferta está acotada a la capital del estado y a los puestos más altos, por lo que sería conveniente ampliarla, proponiendo más cursos en línea o en la periferia para evitar largos traslados, y permitiendo que los escalafones más bajos también reciban capacitación.

Debería de haber cursos no necesariamente presenciales, sobre todo por las audiencias, o porque salimos tarde. Creo que debería haber la posibilidad de que donde quiera que estés lo puedas tomar, o las circunstancias en las que estés.

Testimonio de mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Guanajuato

En Querétaro el Instituto de Especialización Judicial es el órgano auxiliar encargado de desarrollar las labores de capacitación continua, mas no para la preparación de concursos de oposición. Algunos funcionarios comentan que padece de una falta de organización y que los cursos no siempre están actualizados.

Aquí en el Instituto tenemos rezagos muy importantes en términos de organización. Creo que tenemos que diseñar otro tipo de oferta educativa para capacitar mejor a nuestros compañeros.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

Por otro lado, según el testimonio de una funcionaria, los cursos se observan como mecanismos de adoctrinamiento y no como un espacio para incrementar las capacidades de los funcionarios o para actualizarlos y profesionalizarlos:

Cuando se les da la capacitación, más allá de ser capacitación son regañones por hacer o no hacer cosas (...) sí hay cierto sometimiento desde la forma en la que se pretende dar capacitación.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Querétaro

En el caso del **Poder Judicial de Yucatán**, a diferencia de los otros tres estados, la Escuela Judicial y el Departamento de Capacitación del Tribunal Superior de Justicia todavía no cuentan con la certificación para impartir planes de 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. Asimismo, una crítica constante de los funcionarios jurisdiccionales es que los horarios no son compatibles con sus actividades; esto,

asociado a que gran parte del personal son mujeres, y la capacitación les implica un sacrificio respecto a su vida familiar⁶⁷. Otro de los motivos por lo que se critica la oferta de capacitación es que, debido a la falta de recursos, ésta es escasa y poco accesible, pues los cursos no se ofrecen a todos los funcionarios, ni se realizan en línea y pocas veces se desarrollan en la periferia de la entidad⁶⁸. Finalmente, los talleres y cursos se dan en un formato de pláticas magistrales y no bajo un esquema práctico, a partir del cual los funcionarios puedan ejercitar lo aprendido.

Cuando un [actuuario] tiene ese tipo de diligencias a veces pierdes el 80% [de asistencia a las capacitaciones]. Como que no lo justifican o no lo toman en consideración, que es por la carga de trabajo. Eso sí es muy duro para un actuuario.

Testimonio de un mando operativo jurisdiccional del Poder Judicial de Yucatán

Aunado al grado de capacitación de los funcionarios jurisdiccionales, las entrevistas realizadas también nos permitieron conocer la percepción que se tiene sobre el grado de apertura que presentan los órganos encargados de la capacitación, al momento de considerar las necesidades de profesionalización de su personal. En este sentido, los cuatro poderes judiciales han establecido procesos participativos; uno de los mecanismos implementados son las encuestas, que se mandan a los funcionarios o a los titulares de manera regular para conocer las necesidades de capacitación existentes en el personal.

[Se elaboran programas de estudio a partir de] necesidades. Es más, este año hicimos una encuesta de necesidades. Al Comité de carrera judicial y al consejero... independientemente de la encuesta, les llegan las peticiones de los jueces directamente, conocen las necesidades. Como hacen las visitas, también ahí les van pidiendo...

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Yucatán

En cuanto al impacto logrado por la capacitación, los funcionarios jurisdiccionales perciben en los cuatro estados que contribuye al fortalecimiento de sus conocimientos y capacidades técnicas. En el caso del Estado de México los operadores también destacan que ha contribuido al fortalecimiento de principios como la independencia, honestidad, imparcialidad y eficiencia; lo cual puede explicarse a partir del esquema de capacitación por competencias que desarrolla la Escuela Judicial.

Finalmente, un punto recurrente al abordar el tema de la capacitación es el de las cargas de trabajo de los funcionarios jurisdiccionales: en todos los poderes judiciales algunas personas encuentran inconveniente el tener que dedicar su tiempo libre a los cursos, en vez de que éstos sean impartidos en el horario laboral. De igual manera, no todos los cursos pueden ser impartidos en línea, lo que inhibe la participación de los funcionarios en juzgados que se

⁶⁷ Véase la sección sobre perspectiva de género en la administración de recursos humanos.

⁶⁸ Respecto a los cursos en línea, la Escuela Judicial, a raíz de la pandemia por Covid 19 adoptó todos sus cursos para que se impartieran en esta modalidad. En cuanto al acceso para los funcionarios que laboran en la periferia, la Escuela no se cuenta con sedes alternas a la de Mérida por lo que los lugares para el desarrollo de los cursos son poco adecuados.

encuentran localizados en municipios lejanos del centro de las entidades, donde están las escuelas judiciales.

A.1.3 Evaluación de funcionarios jurisdiccionales

Como parte de las labores de gobierno judicial, los consejos de la judicatura cuentan con la atribución de desarrollar sistemas de evaluación del funcionamiento de los órganos jurisdiccionales y de la eficiencia con la que se desempeñan sus funcionarios.

Primero, analizaremos los sistemas de evaluación colectivos y en un segundo momento los individuales.

A.1.3.1 Evaluaciones colectivas

Los ejercicios de evaluación de órganos jurisdiccionales se realizan principalmente mediante visitas. Éstas son realizadas por la Visitaduría, uno de los órganos auxiliares de los consejeros de la judicatura, o por los propios consejeros de la judicatura. Las visitas tienen implicaciones en materia de planeación, ratificación y establecimiento de responsabilidades administrativas.

En la Tabla 15 presentamos la manera en que éstas se encuentran reguladas en los cuatro poderes judiciales de estudio.

Tabla 15. Términos de los procesos de supervisión de las salas y juzgados establecidos en la legislación

Poder Judicial	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán
Tipos de visitas y autoridad competente para realizarlas	<p>Consejeros: visitas de supervisión a las salas, tribunales y juzgados.</p> <p>Dirección General de Contraloría, sus delegaciones regionales y su Dirección de Auditoría: visitas de inspección extraordinarias a las salas, tribunales y juzgados ordenadas por el Consejo o que deriven de quejas, denuncias o actas administrativas.</p>	<p>Presidente: visitas a las áreas jurisdiccionales.</p> <p>Consejeros: visitas a las áreas jurisdiccionales encomendadas por el Pleno del Consejo.</p> <p>Visitaduría: visitas ordinarias y extraordinarias a los juzgados. Las visitas extraordinarias se realizan a solicitud del Pleno del Consejo, de los consejeros o del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia.</p> <p>Comisión de Evaluación: revisiones anuales a las salas y</p>	<p>Consejo de la Judicatura: visitas de inspección</p> <p>Visitaduría: visitas de inspección ordinarias, extraordinarias y especiales a juzgados, a solicitud del Consejo de la Judicatura o del Pleno del Tribunal Superior de Justicia. (Las visitas ordinarias son las programadas de manera regular; las extraordinarias son realizadas a solicitud del Pleno del Tribunal Superior de Justicia, del presidente o del Consejo de la Judicatura, cuando se</p>	<p>Presidente de sala: vigila el cumplimiento de los Acuerdos Generales emitidos por el Pleno y los que la Sala expida al interior de las salas.</p> <p>Consejeros: visitas a los juzgados</p> <p>Visitaduría del Consejo de la Judicatura: visitas ordinarias y extraordinaria a los juzgados. Las visitas extraordinarias se realizan a solicitud de la Comisión de Disciplina o el Pleno del Consejo de la Judicatura.</p>

		ponencias.	presumen irregularidades; las especiales se programan para conocer el número de resoluciones pendientes de un órgano.) No se prevén visitas a las salas, pero el Pleno del Tribunal Superior de Justicia es competente para supervisar su funcionamiento.	
Temporalidad definida	S/D	Se define un calendario anual de visitas ordinarias	Las visitas ordinarias se realizan por lo menos una vez al año en cada juzgado Se define un calendario anual de visitas ordinarias y especiales a los juzgados	Se define un calendario anual de visitas ordinarias y especiales a los juzgados
Otros mecanismos de evaluación de los órganos jurisdiccionales	S/D	Visitaduría: Encuestas de evaluación sobre la prestación del servicio	Consejo de la Judicatura: Encuestas a los usuarios del servicio de justicia, para evaluar el desempeño y funcionamiento de los órganos y áreas del Poder Judicial	S/D

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la normatividad vigente: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2020); Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México (2020); 2017; Constitución Política del Estado de Guanajuato (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2020), Reglamento Interior del Consejo Del Poder Judicial Del Estado De Guanajuato (2017); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2020); Reglamento de la Visitaduría de Querétaro (2007) ; Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán (2019); Reglamento del Consejo de la Judicatura de Yucatán (2020); Reglamento Interior del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán (2020).

De acuerdo con la normatividad, en los cuatro poderes judiciales el Consejo de la Judicatura es competente para realizar visitas a los juzgados, directamente y mediante algún órgano auxiliar: la Visitaduría en Guanajuato, Querétaro y Yucatán y la Dirección General de Contraloría (para visitas extraordinarias) en el Estado de México. En Guanajuato, el presidente cuenta con la atribución de realizar visitas a los órganos jurisdiccionales y administrativos.

Con respecto a las salas, solamente en el Estado de México el Consejo de la Judicatura tiene competencia para visitarlas. En Guanajuato, las visitas a las salas son realizadas por una

Comisión de Evaluación conformada por el presidente del Tribunal, dos magistrados y dos consejeros. En Querétaro, la legislación no establece que se realicen visitas a las salas, pero la vigilancia de las mismas está a cargo del Pleno del Tribunal. Finalmente, en Yucatán tampoco se prevé la realización de visitas por lo que la vigilancia de las mismas está a cargo del presidente de sala.

En el Estado de México los funcionarios explican que el hecho de que sean los propios consejeros quienes desarrollan este acto de evaluación y vigilancia resulta poco eficiente, si se considera que en el estado existen seis consejeros para 218 juzgados, 11 salas y 11 tribunales, distribuidos en cuatro regiones judiciales (Poder Judicial del Estado de México, 2019).

Ellos [los consejeros] hacen un promedio de 700 u 800 visitas al año a todos los órganos jurisdiccionales. Cuando salen a un juzgado aprovechan para ir a visitar otros dos o tres. Sin embargo, es muy desgastante. Podría ser más minuciosa la visita si tuvieran visitadores. Permitiría vigilar y administrar más adecuadamente. [Los consejeros] están rebasados.

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

Ahora bien, por la propia extensión geográfica y orografía de la entidad, y sin contar con un órgano específico que pueda apoyarlos para realizar visitas ordinarias, agendar actividades de supervisión presencial supone una tarea significativamente difícil para los consejeros. La forma en que algunos han buscado resolver esta situación es a través de visitas telepresenciales, pero éstas no necesariamente permiten registrar todos los aspectos que deben analizarse:

A mí no me gustan [las visitas por telepresencia] porque yo creo que una visita de supervisión inicia desde que llegas al edificio, porque algunos usuarios se quejan del trato. Entonces, cuando tú llegas al edificio, regularmente lo que yo hago es no entrar por el lado donde entran los servidores públicos, si no todo mundo se entera que estoy ahí. Entonces lo que hago es entrar como cualquier usuario, para ver qué me dicen..

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

Por otra parte, las visitas realizadas por los consejeros están diseñadas para cotejar el manejo administrativo, el buen funcionamiento del juzgado y los plazos de resolución; es decir, se evalúan cuestiones de carácter cuantitativo y de formalidad. No se prestan para obtener datos de carácter cualitativo, que brinden una mejor perspectiva respecto a la situación real de los órganos y de sus funcionarios.

Para responder a esta problemática el Consejo de la Judicatura solicitó a la Contraloría realizar encuestas en línea, que buscan medir la calidad de los servicios al interior de los órganos. Además, varios mandos superiores administrativos refieren que el Consejo de la Judicatura ha buscado crear una Visitaduría, pero no ha tenido los recursos suficientes para ello. En vez de ella, se crearon tres direcciones generales de administración de juzgados, para que, entre otras cosas, pudieran apoyar con las visitas. También se reformó, en julio de 2020, el Reglamento

Interior del Consejo de la Judicatura, con el fin de que la Contraloría también pudiera realizar visitas extraordinarias, y se emitió un protocolo para la realización de visitas y supervisiones. (Circular 11/2019, 2019).

Finalmente, pese a que el Consejo de la Judicatura tiene competencia para vigilar la labor de las salas, la opinión entre los entrevistados apunta a que las visitas están mucho más centradas en el trabajo de los juzgados que en el de las salas.

En Yucatán, aunque la legislación prevé que el Consejo de la Judicatura cuente con una Visitaduría para vigilar los juzgados, de acuerdo con los propios funcionarios ésta no ha sido dotada de los recursos humanos y materiales necesarios para desarrollar sus funciones, por lo que las visitas a estos órganos son realizadas por los consejeros.

No tenemos visitaduría. Está en la ley, es un órgano que requiere un presupuesto para tener una coordinadora y visitadores, pero no hemos tenido dinero. Entonces nos repartimos: en la Comisión de Disciplina hacemos una repartición de juzgados para visitar. Cada consejero, cada trimestre, tiene que hacer 14 visitas.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial de Yucatán

Estas visitas son netamente administrativas y basadas en revisiones estadísticas, explican los funcionarios. Se evalúan elementos como la presencia y puntualidad de los empleados, las cargas de trabajo y la eficiencia en el desahogo de expedientes, Y aunque tal formato permite establecer parámetros objetivos sobre la labor de los juzgados, los funcionarios resienten la falta de sensibilidad tras esta forma de supervisión:

No puedes medir el trabajo de los jueces o del personal jurisdiccional sólo por el número de asuntos que tienen, sólo con el número de expedientes que resuelven, sino por el grado de complejidad también.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Yucatán

Una práctica innovadora desarrollada por el Consejo de la Judicatura de Yucatán, y de la que ya hemos hablado, es el de las Mesas de Atención Ciudadana. Éstas tienen la característica de ser itinerantes (se realizan en los juzgados en diferentes partes del estado) y, en términos de evaluación contribuyen a detectar áreas de oportunidad a partir de las opiniones y quejas que la ciudadanía les hace llegar.

En lo que toca a la vigilancia de las salas, un mando medio jurisdiccional explica que éstas envían informes trimestrales al Pleno, pero no parece que se realicen visitas:

Sí hacen falta, pero el problema es quién vigila a quién, quién vigila a los magistrados. O sea, un magistrado no aceptaría que un consejero lo vigile, ese es un problema de poder. Eso no es de Yucatán, es de todos lados. Pero sí

debería de haber un grupo que haga esa labor. No sería malo que fuera externo.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Yucatán

En Guanajuato, las visitas que realiza la Visitaduría tienen un enfoque más amplio que las que se realizan en el Estado de México, según reportan los funcionarios, pues también revisan aspectos materiales y humanos:

Nos revisan la correcta alimentación de nuestros sistemas de interconectividad; los libros de gobierno de los juzgados. Aleatoriamente escogen 20 expedientes y nos los revisan desde un punto de vista jurídico; si son audiencias, se revisan los videos para ver si cumple con los parámetros; avisamos con una semana de anticipación de la visita de nuestro visitador para que el público sepa que van a estar por ahí, y que si tienen alguna queja que hacer valer pues que acudan ahí y se den cuenta (...). Hacemos entrevistas al personal para que de manera individual y no en presencia de nuestros jueces manifiesten si tienen alguna inconformidad contra ellos.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial de Guanajuato

Aunado a las visitas, la Visitaduría en el estado también realiza encuestas para medir la percepción de los usuarios con respecto de los servicios que se otorgan en los juzgados.

Es importante destacar que la vigilancia de las salas, a cargo de la Comisión de Evaluación, parece más regulada que la de los juzgados, pues existe un reglamento de 2014 que establece las normas que rigen los mecanismos, procedimientos y criterios de evaluación de magistrados y consejeros. Las visitas que realiza cada año la Comisión a las salas se llaman *revisiones*, y consisten en analizar libros, acuerdos, fechas de dictados y resoluciones, explica un magistrado.

El esquema de visitas a los juzgados en el **Poder Judicial de Querétaro** es un poco diferente, pues la Visitaduría realiza tres tipos de visitas: en la ordinaria, se da una revisión completa de todo el juzgado, incluyendo aspectos sobre el clima laboral; en la especial, se revisan todos los procedimientos y la estadística⁶⁹. Finalmente, la visita extraordinaria se da por orden expresa del Consejo de la Judicatura o del presidente para atender temas específicos derivados de una queja, denuncia o algún problema que les es reportado.

En las visitas ordinarias, se ha implementado una estrategia positiva: entrevistas con todos y cada uno de los funcionarios adscritos al juzgado visitado. Al realizarse con todo el personal, estas entrevistas han generado espacios de confianza:

Existe lo que nosotros llamamos entrevistas y es durante éstas cuando los funcionarios tienen la oportunidad de acercarse, a través del visitador, con el magistrado y con los consejeros. Lo que se busca es que ellos [los funcionarios] tengan ese espacio en donde puedan plantear, incluso, alguna inquietud persona,

⁶⁹ Para realizar este tipo de visitas y analizar comparar las métricas de avance e información estadística, una de las herramientas de apoyo es el sistema PRAXIS, pues permite cotejar las cargas de trabajo del personal.

lo bien destacar alguna cuestión positiva o negativa en relación con las personas con las que comparten el juzgado. [En las entrevistas se han mencionado temas de] acoso laboral. [...] Cuando han salido datos así o información en ese tenor, de inmediato se informa al magistrado presidente y también al Consejo, y entonces es cuando ellos han tomado ciertas determinaciones.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

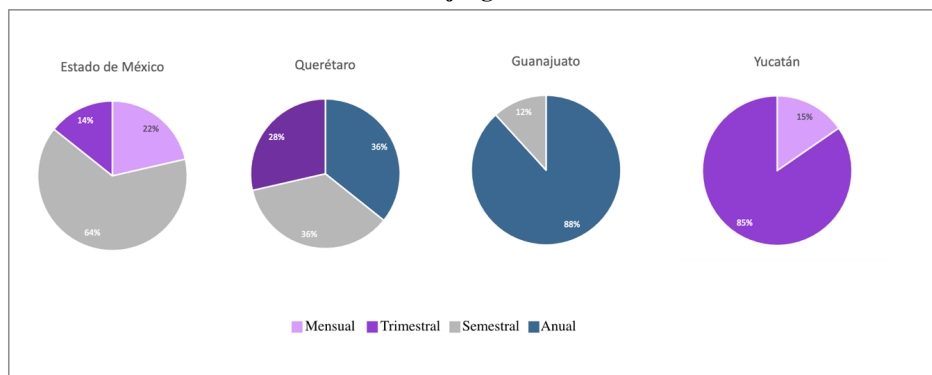
En cuanto a la supervisión de las salas, aunque la ley establece que ésta corresponde al Pleno del Tribunal, algunos de los funcionarios de segunda instancia entrevistados mencionan que nunca han tenido conocimiento de que se realicen visitas en las salas. El presidente de ese Tribunal explica que se trata de un mecanismo más informal:

A mí, al presidente, me reportan cada semana cuántos asuntos tiene la sala, cómo va a trabajar, y si algún abogado se queja de algún magistrado, ya lo atiende el Pleno, pero nosotros no le damos vista a la sala. [Respecto al trabajo de la Sala] el reporte me lo da la Secretaría: cuántos radicados, cuántos tocas, cuántos faltan por radicar. Y si yo veo que hay algo hablo con el magistrado y le digo: 'Oiga magistrado, pues...', pero sí es un poco informal.

Testimonio del presidente del Poder Judicial de Querétaro

Si bien los funcionarios explican que en los cuatro poderes judiciales se establece un calendario de visitas, la percepción de la temporalidad de las mismas varía enormemente, como se muestra en la Gráfica 34.

Gráfica 34. Percepción de los funcionarios jurisdiccionales sobre la frecuencia de las visitas a los juzgados



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios jurisdiccionales de los poderes judiciales de Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

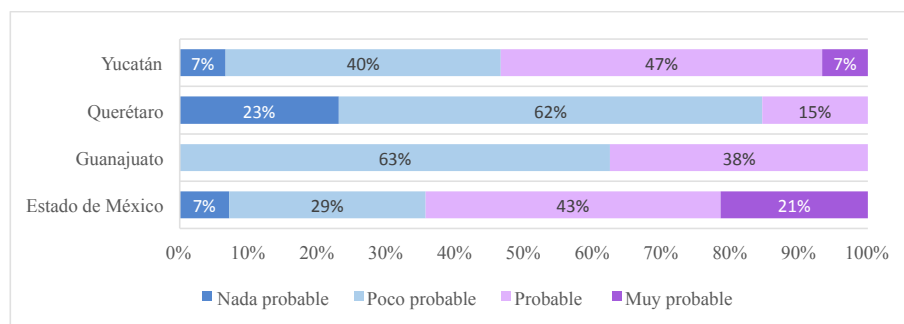
Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 88%, en Guanajuato del 94%, en Querétaro del 83% y en Yucatán del 87%.

Estas diferencias en la percepción de la temporalidad de las visitas pueden tener múltiples explicaciones. Por ejemplo, es probable que los juzgados foráneos reciban menos visitas.

Asimismo, puede deberse a la facultad discrecional que guardan ciertos consejos para solicitar visitas “sorpresa” o para atender ciertas situaciones extraordinarias; también pueden estar relacionadas con la propia dinámica de las visitas, en tanto que en muchas de ellas no se habla directamente con el personal, sino con los titulares o encargados, por lo que estas visitas podrían quedar “fuera del radar” del personal operativo.

Respecto a la probabilidad de que se den visitas extraordinarias, se observa que la mayor prevalencia se encuentra en el Estado de México, seguido de Yucatán.

Gráfica 35. Percepción de los funcionarios jurisdiccionales sobre la probabilidad de que se den visitas extraordinarias



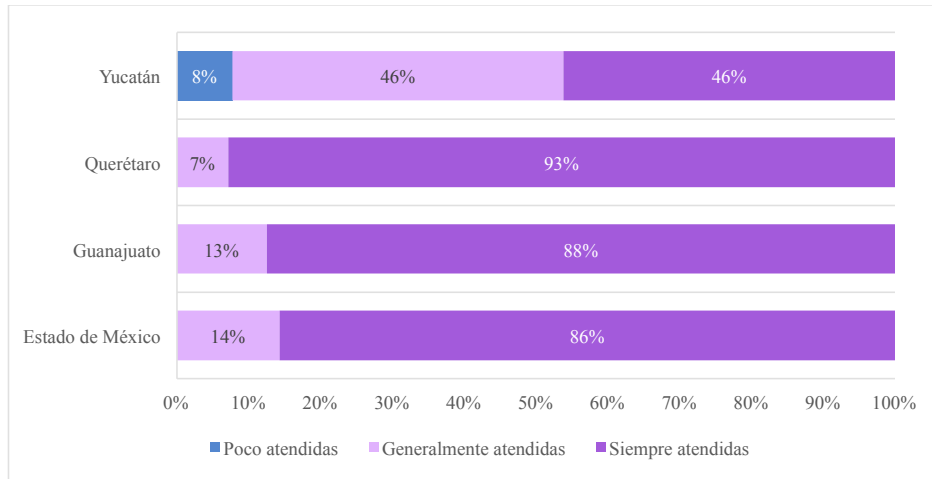
Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios jurisdiccionales de los poderes judiciales de Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 100%, en Guanajuato del 100%, en Querétaro del 100% y en Yucatán del 93%.

Entre todas las causales que pueden llegar a ser motivo de las visitas extraordinarias, las quejas de usuarios son, para todos los poderes judiciales, la principal.

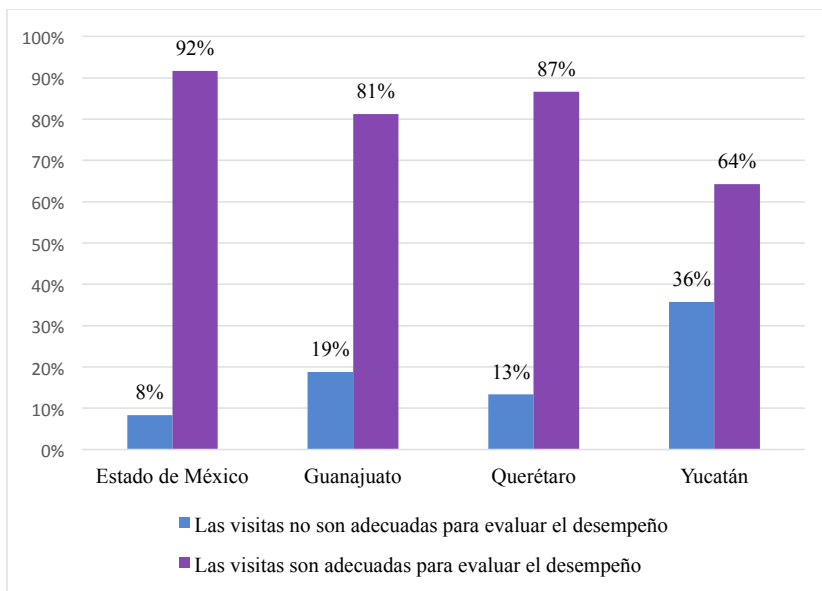
También interrogamos a los funcionarios jurisdiccionales sobre qué tan atendidas son las observaciones derivadas de las visitas. Mientras que en el Estado de México, Guanajuato y Querétaro entre el 86 y el 93% de los funcionarios consideran que las observaciones siempre son atendidas, en Yucatán este porcentaje disminuye hasta un 46%.

Gráfica 36. Percepción de los funcionarios jurisdiccionales sobre la atención que se da a las observaciones derivadas de las visitas



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios jurisdiccionales de los poderes judiciales de Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 100%, en Guanajuato del 100%, en Querétaro del 100% y en Yucatán del 93%.



A.1.3.2 Evaluaciones individuales

Evaluar el desempeño de cada funcionario es importante tanto para el empleado como para la institución. Al servidor público le permite no solamente identificar sus áreas de oportunidad, sino también recibir retroalimentación sobre ellas e identificar eventuales necesidades de capacitación. Esto lo hace sentir más motivado y valorado, y si las evaluaciones están vinculadas a incentivos, puede recibir recompensas. A la institución le sirve para saber si un funcionario es adecuado o no para la función, pero también implica la oportunidad de detectar y corregir fallas en el buen desarrollo de las funciones. **Desafortunadamente, las evaluaciones individuales de los funcionarios jurisdiccionales son mucho menos comunes y reguladas que las visitas**, como se aprecia en la Tabla 16.

Tabla 16. Términos de los procesos de evaluación del desempeño de los funcionarios jurisdiccionales establecidos en la legislación

Poder Judicial	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán
Mecanismos de evaluación de desempeño y autoridad competente para realizarlas	S/D	Comisión de Evaluación: evaluación de magistrados y consejeros Consejo del Poder Judicial: evaluación permanente de jueces (con obligación cada tres años de aprobar la evaluación con un mínimo de 80 puntos) ⁷⁰	Consejo de la Judicatura: evaluación de miembros de la carrera judicial Dirección de Contraloría: evaluación de los servidores públicos	Comisión de Disciplina del Consejo: evaluación del personal de primera instancia Titular del órgano: evaluación de desempeño de los integrantes de los juzgados

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la normatividad vigente: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2020); Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México (2020); 2017; Constitución Política del Estado de Guanajuato (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2020), Reglamento Interior del Consejo Del Poder Judicial Del Estado De Guanajuato (2017); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2020); Reglamento de Carrera Judicial del Poder Judicial de Querétaro (2018) ; Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán (2019); Reglamento del Consejo de la Judicatura de Yucatán (2020);

El Consejo del **Poder Judicial de Guanajuato** es el único que parece tener un sistema institucionalizado de evaluación del desempeño de los funcionarios jurisdiccionales, aunque está exclusivamente destinado al otorgamiento de estímulos económicos y no a la retroalimentación.

Por las funciones que realizan cada año los empleados, hay esa posibilidad de evaluarnos conforme a nuestro desempeño en lo que va del año. Entonces gracias a esa buena evaluación que puede haber de nosotros, se recibe un estímulo especial por parte del poder judicial.

Testimonio de un mando operativo jurisdiccional del Poder Judicial de Guanajuato

⁷⁰ Dado que este mecanismo se asemeja a una ratificación, será objeto de análisis en la sección siguiente.

Tanto en el **Estado de México** como en **Yucatán**, el Consejo de la Judicatura envía encuestas a los titulares de los órganos jurisdiccionales para que evalúen el trabajo de su personal, cuando éste todavía no adquiere su plaza definitiva.

En **Querétaro**, aunque la normatividad confiere al Consejo la facultad de establecer “un sistema de evaluación institucional respecto de la carrera judicial”, y a la Dirección de Contraloría de contribuir a la “supervisión y evaluación de los servidores públicos” (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, 2018, art. 142 y art. 125, frac. XI), ninguno de los entrevistados hace referencia a un sistema de evaluación de desempeño institucional. Sin embargo, algunos mencionan la existencia de ejercicios informales de retroalimentación por parte del jefe directo.

Los procesos de evaluación de jueces y magistrados son tratados en la siguiente sección.

A.1.4 Duración en el cargo y ratificación de jueces y magistrados

El proceso de ratificación de los juzgadores ha sido ampliamente debatido en la literatura. Por una parte, se argumenta que la ratificación se ha establecido como un mecanismo de evaluación que pretende asegurar que quienes están en los cargos de jueces y magistrados, cuentan con las competencias necesarias para realizar su labor (Sentencia EXP. No. 1525–2003–AA/TC, 15 de julio de 2003, f. j. 14 citada en Castillo-Córdova, 2010). Por otra parte, la ratificación ha sido criticada bajo el argumento de que constituye un mecanismo de control que vulnera la independencia judicial, ya que puede volverse un incentivo perverso para que los jueces y magistrados dobleguen su actuación o se sometan a cooptaciones políticas, con tal de permanecer en el puesto (ONU, 2018).

De hecho, en su informe sobre México, **la Relatoría Especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados recomendó garantizar la inamovilidad de los juzgadores y evitar los procesos de ratificación** (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2011). “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”, estableció.

A continuación analizaremos la duración en el cargo y la existencia o no de un mecanismo de ratificación. Los procesos, que suelen especificarse en la Ley Orgánica de cada Poder Judicial local o en los reglamentos específicos sobre la carrera judicial, pueden variar significativamente entre estados, como lo veremos a continuación.

A.1.4.1 Duración en el cargo y ratificación de los jueces

Tabla 17. Términos de los procesos de ratificación para jueces de acuerdo con la normatividad

	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán
Duración del cargo	-Jueces de primera instancia: seis años + inamovilidad -Jueces menores: tres años + inamovilidad	Aunque la Ley Orgánica del Poder Judicial no establece que tengan un periodo, la evaluación a la cual deben ser sometidos cada tres años puede llevar a su remoción, por lo que de acuerdo con la Ley Orgánica, su cargo efectivo tiene una duración de tres años	Jueces de primera instancia y menores: seis años y posible ratificación por nueve años más (Retiro forzoso a los 70 años)	-Jueces de primera instancia: cuatro años y ratificación por periodos subsecuentes -Jueces de paz: tres años y posibilidad de reelección (Retiro forzoso para ambos a los 75 años).
Ratificación	Al finalizar el periodo de seis años	La Ley Orgánica del Poder Judicial, no menciona una ratificación, pero prevé una evaluación cada tres 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	Al finalizar el primer periodo	Al finalizar cada periodo
Elementos tomados en cuenta para la ratificación	1. El desempeño en el ejercicio de la función 2. Los resultados de las visitas de	1. Capacitación 2. Oportunidad y asertividad en el dictado de autos y sentencias.	1. Resultados de inspección de la Visitaduría Judicial. 2. Informes mensuales.	No se detallan los criterios que determinan la decisión de ratificación

	supervisión 3. Los cursos de actualización y exámenes 4. No haber sido sancionado 5. Otros que el Consejo estime pertinentes	3. Oportunidad para acordar, diligenciar y devolver exhortos; 4. Administración de los recursos materiales y humanos puestos a disposición del juez	3. Datos estadísticos. 4. Expediente personal	
Órgano que define la ratificación	Decisión del Pleno del Consejo de la Judicatura	Decisión del Pleno del Consejo del Poder Judicial	Decisión del Pleno del Consejo de la Judicatura decide	Decisión del Pleno del Consejo de la Judicatura Jueces de primera instancia: Propuesta de la Comisión de Desarrollo Humano del Consejo de la Judicatura Jueces de paz: Propuesta de la Comisión de Disciplina del Consejo de la Judicatura
Órgano revisor	La decisión es irrecurrible	La decisión es irrecurrible	Pleno del Supremo Tribunal de Justicia	Pleno del Tribunal Superior de Justicia

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la normatividad vigente: Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2020); Constitución Política del Estado de Guanajuato (2017); Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2019); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2020); Reglamento de Carrera Judicial Del Poder Judicial Del Estado De Querétaro (2018); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán (2020); Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán (2011).

En **Yucatán** y **Guanajuato** los jueces deben someterse a procesos de ratificación periódicos, que pueden poner en riesgo su independencia. Adicionalmente, como el periodo entre cada ratificación es corto (cuatro y tres años, respectivamente), es el riesgo aumenta. En el caso de Yucatán, el hecho de que la normatividad no precise los criterios para esta ratificación deja la puerta abierta a la arbitrariedad.

Por su parte, en **Querétaro** y en el **Estado de México**, es positivo que la ratificación sea por única vez y que intervenga después de un primer periodo de tres años para los jueces menores

en el Estado de México, lo cual permite no prolongar la incertidumbre del juzgador. Quizás sería deseable que también interviniera a los tres años para los jueces de primera instancia del Estado de México y para todos los jueces de Querétaro, en lugar de a los seis años, como está previsto actualmente. Hay que mencionar que la inclusión de un examen de actualización dentro de los criterios para la decisión permite dar mayor certeza al proceso en el Estado de México.

Ahora bien, en el caso de **Guanajuato** varios funcionarios explicaron que, pese a aparecer en la Ley Orgánica del Poder Judicial, los procesos de evaluación de jueces dejaron de aplicarse después de que éstos presentaran amparos, ya que la Constitución no establece como causal de remoción la no aprobación de la evaluación.

La ley establecía los parámetros para poder evaluar a los jueces. Desde el diseño fue complicado. Se escuchó a los mismos jueces (...). Siempre se trató que no fuera una comisión [de evaluación] que a fuerza quisiera eliminar a los jueces, pero que tampoco fuera una evaluación muy 'barca', muy laxa. Estuvimos evaluando dos años, pero los jueces interpusieron amparo y hubo una resolución de amparo que dice que 'se están metiendo con la independencia judicial' y que 'hay algunas cuestiones no bien definidas desde la ley'. Al final, estuvieron ganando los amparos. (...) El Consejo decidió que ese tipo de evaluación ya no se hiciera. Mi opinión es que, incluso como juez, deberíamos ser evaluados. La sociedad se merece jueces que tengan la preocupación de prepararse, de hacer pronto su trabajo, rendir su declaración, de estar bien de salud. La sociedad tiene derecho a saber.

Testimonio de un mando medio administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

Es importante señalar que en el **Estado de México** las modalidades de la ratificación de los jueces fueron objeto de una reforma constitucional y a la Ley Orgánica del Poder Judicial en julio de 2019, justo cuando se realizó el estudio de caso en esa entidad, por las percepciones reportadas a continuación se refieren al modelo anterior, más cercano a lo que establece la normatividad en Yucatán y Guanajuato, donde la ratificación se realizaba al finalizar cada periodo: seis años para los jueces de primer instancia y tres años para los jueces menores.

Para algunos funcionarios judiciales del Estado de México, la ratificación recurrente puede considerarse como un incentivo positivo que coadyuva a que los jueces estén en constante actualización. De acuerdo con ellos, al pasar por un examen la ratificación es un medio que permite la excelencia de los juzgadores.

Se vuelve una obligación para ellos, la obligación de estarse actualizando, de estarse capacitando, para poder ser ratificados al término de seis años. Me parece que esto es un elemento muy positivo que se refleja desde luego en el ejercicio ya de la función jurisdiccional, es decir, en la resolución de los problemas que se presentan a los jueces, en la atención al público, básicamente en la calidad de la resolución y del acto jurisdiccional.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de México

Sin embargo, no es un proceso inocuo para el juez, en tanto que el estrés asociado a este tipo de estándares repercute directamente en la salud de estos funcionarios, pues viven en constante aprehensión:

Es una época de terror. Actualmente, se convoca a un curso de actualización. Dura tres meses. Se hace un examen escrito y un examen oral. Se tiene que acreditar. Se revisan las opiniones de las salas, las visitas que haya realizado el Consejo de la Judicatura, la actualización del expediente que hayamos tenido. Todo esto se pondera para saber si se da otro nombramiento. El examen tiene mucho peso. Y ése es el de terror [...] El oral me produce mucha ansiedad.

Testimonio de un juez del Poder Judicial del Estado de México

Y de igual manera en **Querétaro**, aun si la ratificación sólo es ocupada como un mecanismo o herramienta de evaluación, se reconoce que siempre hay un grado de vulnerabilidad asociado a este proceso, que vuelve a los jueces más susceptibles a ceder ante presiones de su jerarquía.

Es una realidad que si el juez necesita que el Consejo de la Judicatura lo ratifique en un primer periodo, a lo mejor es condescendiente con pedidos o favores de algún consejero, eso es una realidad. Pero tampoco significa que si se le nombra por 15 años desde un principio significa que el juez en esos años no pueda prestarse a una violación de su independencia. Eso es una fórmula un poquito reduccionista del fenómeno.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Querétaro

De hecho, en el Poder Judicial queretano dos funcionarios jurisdiccionales reportan el caso de un juez que en una administración anterior no fue ratificado, al parecer no por su mal desempeño, sino por su exceso de independencia con respecto a su jerarquía. De hecho, este juez recurrió la decisión y ganó varios amparos, pero no ha sido restituido.

Esta reflexión de un mando superior administrativo sobre la tensión entre beneficios y riesgos de la ratificación es interesante:

Si la ratificación no se va a dar porque [el juez] tuvo alguna enemistad o fue muy independiente en sus asuntos, pues simplemente se quiere quitar al enemigo y no lo ratifican. Pero si al haberse ratificado se siente seguro porque ya se siente intocable y se vuelve inamovible, también es un riesgo.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

Finalmente, en **Yucatán** tampoco se le reconoce una efectividad real a la ratificación, como medio para conservar sólo a los mejores perfiles:

En las últimas décadas, ha habido sólo un caso de un juez que no se ratificó, que más que no dársele, se suspendió hasta que pasó por un proceso terapéutico. Tenía problemas de violencia. (...) Te voy a decir por qué es juez: uno, tuvo la voluntad de sanar y, dos, porque si después de un tiempo no lo volvíamos a nombrar, se iba a ir a un juicio de amparo y nos iban a hacer [reponerlo] sin ningún tipo de

condicionamiento. De alguna manera, podíamos controlar un poco el tema. El amparo es nefasto para el tema de la independencia judicial. Se curan en salud. Ningún caso que tenga que ver con destitución queda sin ser revocado.
 Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Yucatán

Más allá de la ratificación, el porcentaje de funcionarios que considera que los jueces deben someterse a exámenes de actualización es amplio en todas las entidades. En el caso del Estado de México, donde existen estos exámenes, cuentan con la aprobación del 94% de los entrevistados, seguido por Yucatán con 86%, Guanajuato con 82% y Querétaro con 70%.

A.1.4.2 Duración en el cargo y ratificación de los magistrados

Tabla 18. Términos de los procesos de ratificación o reelección para magistrados de acuerdo con la normatividad

	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán
Duración del cargo	15 años	Siete años con posibilidad de reelección de siete años más (Retiro forzoso a los 75 años)	12 años (Retiro forzoso a los 70 años)	Seis años con posibilidad de ratificación por nueve años más
Ratificación	No hay ratificación	Al finalizar el primer periodo	No hay ratificación	Al finalizar el primer periodo
Elementos tomados en cuenta para la ratificación	N/A	1. Imparcialidad e independencia 2. Ausencia de antecedentes de responsabilidades en el ejercicio de su función 3. Actividades académicas y publicación de trabajos 3. Cumplimiento de obligaciones legales 4. Resultado de las evaluaciones (incluyendo una de salud) 5. Estadística cuantitativa y de calidad	N/A	No se detallan los criterios que determinan la decisión de ratificación

		6. Resultados de las revisiones realizadas a la sala del evaluado 7. Conocimiento y aplicación de instrumentos internacionales		
Órgano que define la ratificación		Decisión del Congreso 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		Decisión del Congreso Evaluación de desempeño de la actuación profesional y ética elaborada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de la normatividad vigente: Constitución Política del Estado de México (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2020); Constitución Política del Estado de Guanajuato (2017); Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2019); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán (2020); Constitución Política del estado libre y soberano de Yucatán, (2020).

En el Estado de México y Querétaro, los magistrados duran en su encargo 15 y 12 años respectivamente, sin posibilidad de ratificación.

En Guanajuato y Yucatán, la normatividad establece un primer periodo de siete y seis años respectivamente, al término de los cuales un magistrado puede solicitar su ratificación (o reelección en el caso de Guanajuato) por un periodo adicional de siete y nueve años respectivamente. Esta ratificación es decisión del Congreso local en ambos casos.

En Guanajuato, el Pleno del Consejo del Poder Judicial o el Ejecutivo –según el origen del nombramiento del magistrado– proponen al Congreso el sentido de la decisión de ratificación, con base el dictamen de evaluación realizado por una Comisión de Evaluación nombrada por el propio Consejo. Este dictamen se basa en una serie de criterios que incluyen el resultado de las evaluaciones realizadas durante el ejercicio de su función, las revisiones a la sala del magistrado realizadas mediante visitas y su estadística.

En Yucatán, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia debe presentar al Congreso una evaluación de desempeño del magistrado, sin que se precisen los criterios de esta evaluación.

Entonces, la ratificación de los magistrados se distingue de la de los jueces porque incluye un componente político que no puede ser controlado por los poderes judiciales. En ese sentido, los funcionarios consideran que a pesar de que la ratificación en magistrados pretenda ser un mecanismo de evaluación, en realidad el mérito es sólo uno de muchos factores que pueden influir en la ratificación.

Las decisiones son fundadas y motivadas. Sin embargo, el Congreso es un ente político y la decisión nos supera. Pudiera ir el magistrado con calificación de 10 y determinar que no procede su ratificación. Esa situación se ha hecho valer a través de amparos. (...) Al final la decisión es meramente política. (...) Aquí tiene que ver si perteneces a un grupo político.

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

Esto origina que muchos funcionarios se pronuncien en contra de este mecanismo y consideren que la ratificación para magistrados no es la ruta o estrategia que debe de proceder.

Aquí en Querétaro hubo una reforma en donde desapareció la ratificación. Antes el cargo de los magistrados era de tres años, con posibilidad de ratificarse. Ahora, a partir de la reforma, el nombramiento es de 12 años para los magistrados. De jueces se dan seis años con la opción de ser ratificados por nueve años más. Creo que está bien porque los magistrados son la última instancia y están sujetos a más presión política.

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

Por el contrario, los funcionarios estiman que periodos bien definidos de tiempo son más benéficos para el ejercicio de las funciones en las magistraturas, en tanto que garantizan la independencia de los juzgadores.

[El nombramiento debe ser] por el tiempo que dura nuestro encargo, como lo ha resuelto la SCJN. Es parte de la independencia, es una garantía para la independencia y la imparcialidad. En ese sentido, solamente podremos ser removidos por causa grave y en los términos que establece la propia Constitución.

Testimonio de un magistrado del Poder Judicial de Querétaro

Finalmente, otra de las consideraciones compartidas en todos los poderes judiciales es el rechazo a perpetuarse en el cargo. Sin embargo, los entrevistados sí están a favor de marcar tiempos de gestión amplios, que brinden certidumbre y le permitan al magistrado cumplir con su función.

Más que la inamovilidad o el ser un funcionario vitalicio judicial, creo que si hubiera un periodo fijo del magistrado, pienso 10 o 12 años (...) y a la conclusión de ese período se retira, creo que sería muy sano también, es decir, abonaría mucho a la independencia.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Guanajuato

Finalmente, más allá del proceso de ratificación, el personal jurisdiccional entrevistado está mayoritariamente de acuerdo con evaluar la labor de los magistrados. De hecho, consideran que éstos deben estar actualizados y someterse a exámenes para la comprobación de sus conocimientos, con porcentajes que oscilan entre el 78% para el caso de Guanajuato hasta el 94% en el caso de Querétaro.

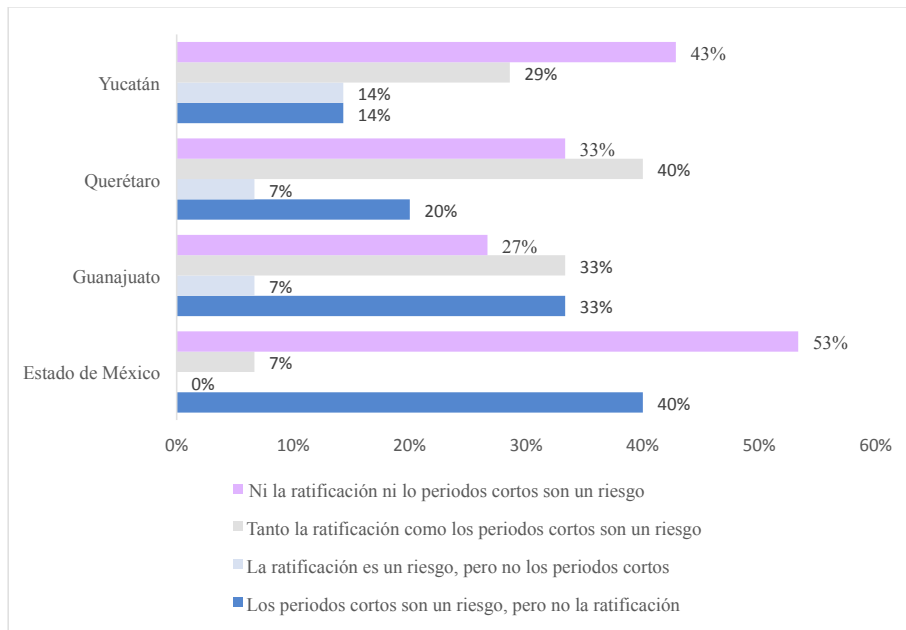
A.1.4.3 Influencia de la duración en el cargo y la ratificación sobre la independencia judicial

Finalmente, cuando le preguntamos a los funcionarios jurisdiccionales si la ratificación y/o los periodos cortos representan un riesgo para la independencia judicial, registramos notables diferencias entre poderes judiciales. En Yucatán, donde los criterios para la ratificación de jueces y magistrados no están establecidos en la ley, 49%⁷¹ de los entrevistados considera que la ratificación puede representar un riesgo para la independencia. En Guanajuato, donde los jueces lograron echar para atrás el proceso de ratificación (que llevaba el nombre de *evaluación*) previsto en la Ley Orgánica, y en Querétaro, donde un juez no fue ratificado por razones que fueron percibidas como arbitrarias, el 47 y el 40% de los entrevistados coincide con esta apreciación. En cambio, en el Estado de México, donde el proceso de ratificación de los jueces depende esencialmente de un examen de evaluación, solamente el 7% está de acuerdo con este enunciado.

Los periodos cortos generan mayor preocupación, pues entre 47% y 66% consideran que representan un riesgo para la independencia. En Guanajuato, donde los jueces son inamovibles, pero la Ley Orgánica (que no se aplica en este punto) preveía una suerte de ratificación cada tres años, es donde más se percibe este riesgo. Es interesante notar que en Yucatán, donde los periodos de los jueces son los más cortos, solamente 49% de los entrevistados considera que los periodos cortos ponen en riesgo la independencia.

⁷¹ Dado que la pregunta se formuló a través de una lógica condicional, los porcentajes que se reportan aquí son el resultado de la sumatoria entre la intersección de los conjuntos.

Gráfica 37. Percepción de los funcionarios jurisdiccionales sobre si la ratificación y los periodos cortos representan un riesgo para la independencia de los juzgadores



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios jurisdiccionales de los poderes judiciales de Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 94%, en Guanajuato del 83%, en Querétaro del 88% y en Yucatán del 93%.

Un último elemento a considerar en cuanto a la selección y ratificación de jueces y magistrados es la alta probabilidad de permanencia en el cargo. En todas las entidades encontramos que las causas para dejar estos puestos son exógenas al funcionario, y están relacionadas con enfermedad, vejez o el hecho de que se decida no ratificar al funcionario en su puesto, salvo en el caso de una magistrada en Querétaro, que según comentan los funcionarios jurisdiccionales dejó su función para integrarse a una contienda electoral.

A.1.5 Régimen de responsabilidad de faltas administrativas

El régimen sancionatorio en los poderes judiciales permite identificar y corregir conductas consideradas por la normatividad como inadecuadas y contrarias al buen servicio público. Cabe señalar desde ahora que no existe un régimen de sanciones distinto para funcionarios administrativos⁷² y jurisdiccionales⁷³. Además, en esta sección solamente nos referiremos al

⁷² Para información más precisa sobre el régimen de sanciones aplicable a funcionarios administrativos, véase la sección sobre recursos humanos administrativos.

⁷³ En el caso del Poder Judicial de Querétaro la Ley Orgánica prevé supuestos de faltas específicas para los siguientes funcionarios: presidente y magistrados, jueces, coordinadores de gestión jurídico administrativa,

régimen de responsabilidades administrativas, ya que es el único en el ámbito de competencia de los poderes judiciales, en lo que toca a su propio personal.

A.1.5.1 Actividades de prevención

Un régimen de disciplina busca que las instituciones públicas actúen con integridad y eficiencia. Éste no sólo les plantea exigencias, también les reporta beneficios, porque les permite aprovechar de mejor manera sus recursos y cumplir sus funciones con estándares de calidad, sin afectar su funcionamiento y legitimidad.

Por ello, **un régimen disciplinario no se construye únicamente a partir de acciones reactivas y punitivas**, pues si bien este rasgo es importante por su potencial correctivo, debe inscribirse en la última fase de un sistema de disciplina. Más bien, el punto de partida debe ser una política de prevención.

Esta visión está reflejada en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y sus equivalentes locales, que facultan a los órganos internos de control para implementar, previo diagnóstico, acciones de prevención. Sin embargo, en los poderes judiciales que estudiamos no pudimos identificar, ni los entrevistados manifestaron, la existencia de un diagnóstico que haya permitido detectar riesgos, focos de atención prioritaria o áreas de mejora, ni un plan estratégico de prevención de faltas administrativas. Lo que sí se ha reportado son acciones que, aunque no forman parte de un plan integral, contribuyen a la prevención de conductas inadecuadas⁷⁴. En particular, se han desarrollado medidas de prevención de la corrupción, las cuales detallaremos en la sección de obstáculos y retos en el cumplimiento de las funciones de gobierno judicial.

La misma Ley General de Responsabilidades Administrativas establece, como acción preventiva, la obligación para los servidores públicos de presentar sus declaraciones patrimoniales y de intereses anualmente. Esto es aplicable a todos los funcionarios judiciales en tanto servidores públicos, desde que entró en vigor esta Ley en julio de 2017, aunque cabe señalar que en el caso de los servidores que no se encontraban obligados antes de 2017, la obligación para comenzar a presentar las declaraciones se prorrogó hasta 2021⁷⁵.

secretarios de acuerdos, secretarios proyectistas, auxiliares de causa, auxiliares de sala, actuarios, otros empleados de los juzgados, mediadores, conciliadores y auxiliares como los peritos, tutores, albaceas, etcétera.

⁷⁴ El Estado de México, por ejemplo, en 2019 hizo una serie de adecuaciones y promovió algunas medidas enfocadas a prevenir, detectar y gestionar conductas de soborno para obtener la certificación ISO 37001 “Sistema de Gestión Antisoborno”.

⁷⁵ La Ley General de Responsabilidades Administrativas prevé en su artículo 32 que “estarán obligados a presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses, bajo protesta de decir verdad y ante las Secretarías o su respectivo Órgano interno de control, todos los Servidores Públicos, en los términos previstos en la presente Ley”. En su artículo 3, ésta define como servidores públicos a “las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión en los entes públicos, en el ámbito federal y local, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. Para mayor información sobre este tema, remitirse al Anexo 1 correspondiente a declaraciones patrimoniales.

Tabla 19. Presentación de declaraciones patrimoniales y de intereses diferenciando funcionarios jurisdiccionales y administrativos

Poder Judicial	Sí ha presentado (Funcionario Administrativo)	Sí ha presentado (Funcionario Jurisdiccional)
Estado de México	95.83%	93.75%
Guanajuato	100.00%	66.67%
Querétaro	100.00%	82.35%
Yucatán	83.33%	66.67%

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro, y Yucatán, 2019. Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: en el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 88.89%, en Guanajuato del 89.47%, en Querétaro del 100% y en Yucatán del 95.12%.

Del total de funcionarios jurisdiccionales entrevistados en los cuatro estados, alrededor de 29% afirma no haber presentado su declaración patrimonial y de intereses⁷⁶.

Este nivel de incumplimiento es una señal de alarma, reportada por los propios funcionarios, sobre todo en el ámbito jurisdiccional, donde existe mayor contacto con los usuarios: desde funciones de atención al público, notificación y diligencias fuera de las instalaciones del Poder Judicial, hasta las audiencias previstas en el proceso, o aquellas privadas con jueces o sus secretarios, lo que se conoce como *alegatos de oídas*.

Sin embargo, varios funcionarios explican que no presentaron estas declaraciones porque no tienen la obligación.

Con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y la generación de nuevas normas de aplicación general en la República, hubo un periodo de ajuste en esas declaraciones, y ahora se está haciendo en el mes de mayo. Presentamos la primera en 2019, y entiendo que ahora la declaración es extensiva para todo el funcionariado judicial, porque en el pasado inmediato solamente lo hacían altos cargos de primer nivel, mandos medios y de confianza o funcionarios que tenían acceso al manejo de recursos públicos o al ejercicio de la fuerza, los policías. Es decir, secretarios de acuerdos, proyectistas, acordistas, archivista o, funcionarios de una escala primaria en la burocracia judicial no presentaban declaración patrimonial. Ahora ya deberán hacerlo a partir del próximo año. Todos, sin excepción.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Querétaro

⁷⁶ 5% en el Poder Judicial del Estado de México, 17.65% en Guanajuato, 6.52% en Querétaro y 23.08% en Yucatán.

Por otra parte, alrededor del 50% de los funcionarios entrevistados en los cuatro poderes judiciales considera que la presentación de estas declaraciones contribuye a reducir la corrupción, y más del 75% que ayuda a la transparencia y rendición de cuentas.

Adicionalmente, los órganos internos de control tienen la facultad y obligación de realizar una verificación de la evolución patrimonial de los funcionarios⁷⁷, la cual se realiza de manera aleatoria, según comentan algunos servidores a quienes la Contraloría les ha detectado un error y les ha pedido corregirlo, así como funcionarios de las mismas contralorías en los cuatro poderes judiciales. Sin embargo, más allá de errores de llenado, en ningún caso éstos últimos han detectado inconsistencias que les han llevado a realizar investigaciones.

Por otra parte, como lo señala el artículo 16 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (2020), los órganos internos de control tienen la obligación de emitir y difundir un código de ética. Cada poder judicial estudiado cuenta con su propio código de ética y todos los funcionarios confirman la existencia de distintos mecanismos mediante los cuales se les ha dado difusión –cursos en preparación a los concursos, conferencias, envío por correo o mensajes en protectores de pantalla–.

Más del 70% de los funcionarios entrevistados en las cuatro entidades considera que estos códigos fomentan la honestidad. Los que opinan que no argumentan que su aplicación es una cuestión personal o que la ética depende de la educación que uno recibió, más que de un documento.

Por otra parte, algunos de ellos señalan que estos documentos son muy teóricos y no definen con claridad o de manera suficientemente concreta las conductas aceptables o indebidas. De hecho, algunos entrevistados revelan no tener claridad con respecto a ciertas conductas que no están permitidas. Por ejemplo, aunque la Ley General de Responsabilidades establece una clara prohibición para los servidores públicos de recibir regalos⁷⁸, algunos funcionarios administrativos involucrados en la vigilancia o formación de los funcionarios jurisdiccionales en Querétaro y Yucatán consideran que recibir un obsequio podía ser aceptable dependiendo del monto o de la circunstancia:

Nunca me tocó ver que alguien recibiera un regalo diferente a una agenda o una pluma. Entonces, si se va a calificar por la cantidad en dinero del obsequio, me parece que no. No creo que alguien pueda sentirse presionado porque te regalan una pluma o una agenda. Y eran plumas de 50, 200 pesos. Nunca me tocó ver regalos escandalosos, no dudo que a lo mejor alguien los recibió, pero a mí no me tocó verlos. (...) [El Consejo de la Judicatura] ha socializado que la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos prohíbe (...) so pena de apercibimiento, algún regalo o dádiva que no esté prevista en la ley.

— ¿Algunos regalos están permitidos?

— *Lo que tenga un valor menor de 200 pesos.*

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

⁷⁷ La Ley General de Responsabilidades Administrativas (2020) lo establece en sus artículos 30 y 36.

⁷⁸ La Ley General de Responsabilidades Administrativas (2020) lo establece en su Artículo 7, fracción II.

Yo digo que sí [ocurre que se den regalos]. Pero son de agradecimiento. Por ejemplo, viene fin de año, dan regalos, pero no por eso te vas a comprometer.
Testimonio de un mando medio administrativo del Poder Judicial de Yucatán

A.1.5.2 Investigación y sanción

La segunda arista del aparato disciplinario de los poderes judiciales es la investigación y, en su caso, la sanción de las faltas, la cual debe contar con garantías de debido proceso. El relator especial de la ONU sobre la independencia de los magistrados y abogados establece, en su más reciente informe, que éste debe ser un proceso previamente establecido en ley, con autoridades definidas, claridad en la secuela procesal, presunción de inocencia y oportunidad de defensa (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2020, párr. 16, 23, 83, 87, 93).

Existen dos vías para iniciar un procedimiento de responsabilidades: puede ser de oficio o a raíz de una queja. Tanto en el Estado de México como en Guanajuato se prevé la posibilidad de que un procedimiento de responsabilidad sea iniciado de oficio, derivado de un acta levantada durante las visitas a juzgados o por conductas conocidas por el Tribunal o el Consejo. Éste último caso también es aplicable en el estado de Querétaro.

Con respecto a la vía de la denuncia, la Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos (2013, art. 6, 9, 10 y 40.7) (adoptada en la 21ª Reunión del Mecanismo Anticorrupción de la Organización de Estados Americanos (MESICIC), del cual México es estado miembro) prevé que, por razones de seguridad, el denunciante pueda presentar la denuncia sin necesidad de proporcionar datos que revelen su identidad. La Ley Modelo también refiere que se deben adoptar medidas para asegurar que la atención de las denuncias se realice de manera confidencial, y que toda la información, actuación o cualquier documento a partir del cual se pueda llegar a conocer la identidad del denunciante deberá ser clasificado como confidencial.

Un aspecto delicado es que únicamente en el caso del Poder Judicial del Estado de México y en Yucatán se prevé la posibilidad de interponer denuncias anónimas, y no así en Guanajuato y Querétaro, donde tampoco se menciona la garantía de confidencialidad. Al contrario: en Guanajuato, por ejemplo, se establece expresamente que no proceden las denuncias anónimas. La Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato (2020, art. 226) prevé también la imposición de multas por denuncias interpuestas maliciosamente.

En los cuatro poderes judiciales se han implementado diversos mecanismos de interposición de quejas y denuncias⁷⁹. Uno de ellos es la presentación, de manera física o mediante un escrito depositado en un buzón dedicado, ante la Contraloría, el Consejo u otra oficina designada para ello. Otra forma de presentación es a través de medios digitales, como los buzones electrónicos⁸⁰ y, en el caso del Estado de México, del Programa de Atención Oportuna

⁷⁹ En el caso particular del Poder Judicial de Querétaro la queja debe ser ratificada.

⁸⁰ No existe y no es una posibilidad aplicable en el caso del Poder Judicial de Querétaro ya que únicamente se pueden presentar denuncias de manera física ante la oficialía de partes del tribunal, o en la Dirección de Orientación y Servicio a la Ciudadanía o en la Dirección de Orientación y Servicio a la Ciudadanía –a decir de los funcionarios y conforme a un manual de procedimientos de la misma Dirección elaborado fue en 2011– y es requisito que se ratifique la denuncia y es requisito que se ratifique la denuncia.

(OPERAM), que consiste en cabinas ubicadas en los edificios del Poder Judicial que permiten comunicarse con un funcionario que puede dar asesoría o recibir quejas.

De acuerdo también con el Modelo de Integridad, el hecho de que una denuncia se presente implica la obligación de dar seguimiento a la misma, hasta la emisión de la correspondiente resolución.

Los procesos sancionatorios que se siguen en cada Poder Judicial derivan del contenido de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada el 18 de julio de 2016 a partir de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, y cuyo decreto entró en vigor al día siguiente. Dispuso un plazo de un año para que cada Congreso estatal emitiera o adecuara las normas locales, lo cual efectivamente ocurrió con las leyes de responsabilidades de las cuatro entidades analizadas.

No obstante, no se realizaron tales adecuaciones en las leyes orgánicas de los poderes judiciales que estudiamos, aunque en el caso del Estado de México se hicieron modificaciones al Reglamento Interior de su Consejo de la Judicatura. Si bien esto no implica un vacío legal porque la ley de responsabilidades local resulta aplicable, lo deseable sería que las causales de responsabilidad, los procedimientos y las sanciones estuvieran especificadas y muy claras en la normatividad que rige de manera directa al Poder Judicial, de una manera más homologada con la norma general y local en la materia.

En efecto, de acuerdo con los numerales 17 y 19 de los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura* (1985), así como, con la opinión del relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2020, párr. 16, 23, 83, 87, 93), un procedimiento sancionatorio claro y previamente establecido en la ley es necesario para garantizar que no se vulnerará la independencia judicial. Además, recomienda que la facultad para imponer sanciones a los juzgadores esté a cargo de un órgano o tribunal independiente al propio Poder Judicial, pero sin permitir que para cada caso se conforme un tribunal *ad hoc*, ni que integrantes del Poder Legislativo o Ejecutivo sean parte de los órganos encargados, ya que, a decir del relator, genera alarmas sobre la independencia del Poder Judicial y la división de poderes.

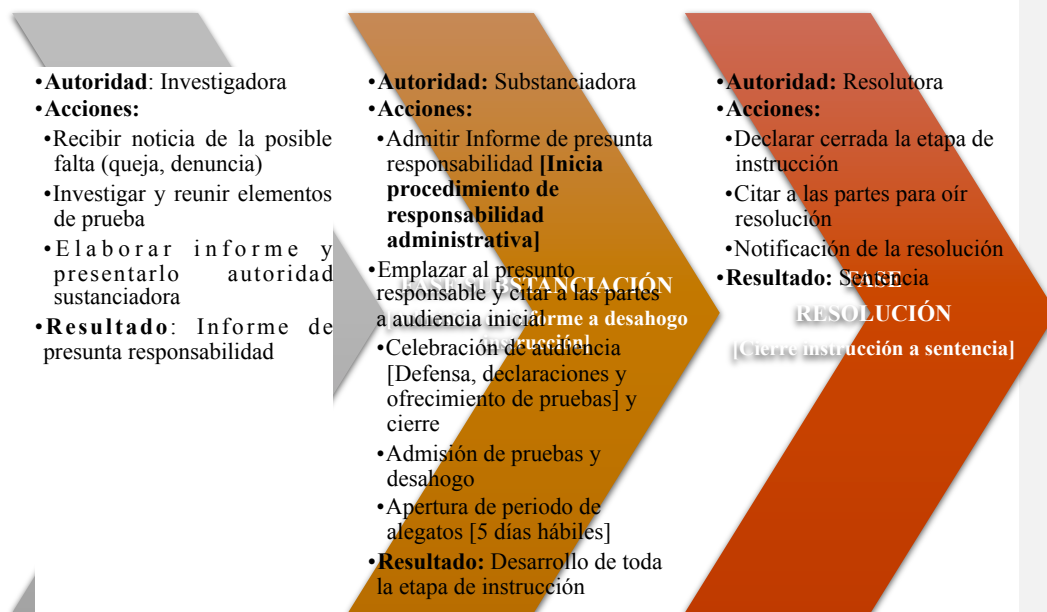
En la Ley General de Responsabilidades Administrativas y sus homólogas en los cuatro estado se prevé que los poderes judiciales tendrán la competencia para iniciar, substanciar y resolver los procedimientos relativos a faltas no graves. La competencia de la Auditoría Superior y de entidades de fiscalización locales se respeta⁸¹. En consecuencia, y ya que los poderes judiciales sólo conocerían en todas sus etapas, del procedimiento de faltas no graves⁸², los

⁸¹ Véase detalle en el anexo 2.

⁸² Se materializan en general cuando el funcionario incumpla o transgreda: 1. Cumplir con las funciones, atribuciones y comisiones encomendadas con disciplina y respeto o atender las instrucciones de sus superiores. 2. Denunciar actos que pudieran constituir faltas graves. 3. Presentar en tiempo y forma las declaraciones de situación patrimonial y de intereses. 4. Registrar, integrar, custodiar y cuidar la documentación e información, e impedir o evitar su uso, divulgación, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos. 5. Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones. 6. Colaborar en los procedimientos judiciales y administrativos en los que sea parte o se le requiera. 7. Cerciorarse, antes de la celebración de contratos no se actualiza un conflicto de interés.

procedimientos de responsabilidad tendrían que seguir las directrices que presentamos en el siguiente gráfico.

Fases previstas para las faltas administrativas no graves



Fuente: Elaboración propia de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Como se ve, deberán intervenir tres autoridades –investigadora, substanciadora y resolutora–, que pueden ser parte de una misma área, pero respetando que quien ejerza como autoridad investigadora en ningún caso podrá realizar también la substanciación. Esto tiene sentido porque la autoridad investigadora es acusadora y, por ello, tiene el carácter de parte en el proceso; por consiguiente, no puede ser juez y parte en él.

Considerando lo anterior, los poderes judiciales deben contar con una estructura orgánica que permita a las autoridades investigadoras y substanciadoras realizar sus funciones con independencia.

En el Estado de México⁸³, si bien la Ley Orgánica del Poder Judicial no se ha modificado para aclarar los límites entre la etapa de investigación y la de sustanciación, y las autoridades a cargo de cada etapa, el Consejo de la Judicatura reformó su Reglamento Interior en marzo de 2018 en ese sentido, y algunos funcionarios señalan que se hicieron ajustes a la organización

⁸³ Véase detalle en el Anexo 3 Tabla 41. Proceso previsto para la sanción de funcionarios del Poder Judicial del Estado de México

interna de la Contraloría para dotarla de un área investigadora y de una de substanciación. También se menciona que la Contraloría está trabajando un manual de investigación para dar más método y certeza a estos procesos.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato⁸⁴, sin necesidad de reformarse, define las etapas y autoridades responsables del proceso, las cuales ya se adecúan con lo determinado en las leyes general y local de responsabilidades administrativas.

En Querétaro, los funcionarios señalan que los procesos de determinación de responsabilidades están en proceso de ajustarse a la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En el estado el Consejo tiene competencia para conocer de los procesos en contra de todos los funcionarios del Poder Judicial que no integren la segunda instancia, ya que de ellos conoce el Tribunal. Además, ni la Constitución ni la Ley Orgánica⁸⁵ definen con claridad los límites de la etapa de investigación, la autoridad o autoridades que participan en ella, y no se prevé un informe remitido a la autoridad substanciadora.

En Yucatán, como ya mencionamos, la particularidad es que existe una Contraloría en el Consejo de la Judicatura para los funcionarios de primera instancia y otra para los funcionarios del Tribunal Superior de Justicia. Ambas contralorías tienen facultad para realizar investigación y substanciación, mientras que cada Pleno tiene facultad para resolver los procedimientos e imponer sanciones. Es decir, la función de disciplina se encuentra dividida y la estructura duplicada.

Con respecto a los magistrados, en el Estado de México y Guanajuato el proceso de determinación de faltas no graves es igual al que aplica a los demás funcionarios jurisdiccionales, mientras que en Querétaro y Yucatán cambia la autoridad competente, la cual es el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Con respecto a los resultados de los procesos de determinación de responsabilidades, consultamos la información que cada poder judicial ha publicado en la Plataforma Nacional de Transparencia, aunque cabe señalar que ésta no está completa, como se puede apreciar en la Tabla 20. Primero, en el caso del Estado de México, de 2015 a 2017 el Poder Judicial omitió publicar el puesto de los funcionarios sancionados, por lo que no se puede saber si son administrativos o jurisdiccionales y de qué nivel jerárquico. Por otra parte, ciertos poderes judiciales en algunos ejercicios anuales no han publicado ningún registro, ni una nota aclaratoria, tal como ocurre en el ejercicio 2019 de Guanajuato o de Querétaro que, durante cinco años, ha publicado la nota: “No se cuenta con registro de información”.

⁸⁴ Anexo 4 Tabla 42. Proceso previsto para la sanción de funcionarios del Poder Judicial de Guanajuato

⁸⁵ Véase detalle en el Anexo 5 Tabla 43. Proceso previsto para la sanción de funcionarios del Poder Judicial de Querétaro.

Tabla 20. Número de resoluciones sancionatorias dictadas de 2015-2019 a funcionarios del Poder Judicial, por estado⁸⁶

Año	Poder Judicial	Jurisdiccional	Administrativo	Indefinido ¹	Total
2015-2019	Estado de México	15	7	335	357
2015-2019	Guanajuato	8	0	0	8
2015-2019	Querétaro	0	0	0	0
2015-2019	Yucatán	10	3	0	13

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada por cada Poder Judicial en la Plataforma Nacional de Transparencia.

² El Poder Judicial de Querétaro ha publicado desde 2015 y hasta 2020 la nota: *No se cuenta con registro de información.*

La mayoría de sanciones corresponden a amonestaciones, apercibimientos y multas económicas. Tan sólo nueve fueron inhabilitaciones, todas en el Estado de México, relacionadas con abuso del cargo, mal manejo del recurso de consignaciones o por sustentar su profesión en documentos apócrifos. Por su parte, se registraron tres destituciones, una en el Estado de México y dos en Yucatán –éstas últimas por uso indebido de vehículo oficial en estado de ebriedad e incumplimiento de sus funciones–. Han sido 15 suspensiones, siete en Estado de México y ocho en Guanajuato por mal uso de recursos materiales o falta de diligencia e incumplimiento de obligaciones.

Es importante precisar que no se reportaron sanciones a presidentes, consejeros, ni magistrados, y sólo siete jueces fueron sancionados: dos en el Estado de México en 2018; tres en Guanajuato en 2016, 2017 y 2018, y dos en Yucatán en 2016 y 2017. En cuanto a secretarios, de 2015-2019 fueron sancionados cinco de primera instancia del Estado de México, dos en Guanajuato y dos en Yucatán. En tanto que los actuarios, que son el cargo jurisdiccional que más contacto tiene con usuarios fuera de las instalaciones, sólo han sido sancionados cuatro, todos en Yucatán de 2016 a 2017.

Las sanciones deberían tener un efecto corrector; sin embargo, de acuerdo con la información publicada, podemos observar un fenómeno de reincidencia en el Estado de México. De 2015 a 2019 existen 42 funcionarios que después de una sentencia volvieron a realizar conductas que constituyen faltas administrativas –las mismas u otras distintas–; en un caso, hasta en ocho ocasiones.

En cuanto al tipo de sanción, éstas han consistido en apercibimientos, amonestaciones, sanciones económicas y sólo cuatro suspensiones por “no concurrir en las horas reglamentarias al desempeño de sus labores”.

⁸⁶ El desglose por año se puede consultar en el anexo Tabla XX. Cantidad de resoluciones de sanción a funcionarios del Poder Judicial.

Considerando únicamente la cantidad de resoluciones de sanción dictadas de 2015 a 2019 en contra de estos funcionarios, se registra un total de 113 sentencias, que equivale al 31.65% del total de resoluciones de sanción en ese Poder Judicial. Esto implica que los procedimientos sancionatorios no han tenido allí un efecto disuasivo, lo que ha hecho posible que un tercio de las sanciones publicadas en esos años sea consecuencia de reincidencias, lo que también es percibido en el Consejo:

Luego tenemos reincidencias. Nosotros lo que muchas veces hacemos es: ¿Es la primera vez que levantan el acta? Sí, amonéstala, exhórtala, invítala a que no lo vuelvo hacer. No lo vuelvas a hacer.

Entonces, la sanción va subiendo [...] Entonces, si tenemos reincidentes quiere decir que no está siendo tan efectivo.

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

Por otra parte, en varias entidades se percibe que los procesos de determinación de responsabilidades no son lo suficientemente sólidos y sustentados, pues de manera sistemática son revertidos cuando el asunto llega al amparo. Esto, de nuevo, se debe en parte a la falta de adecuación del marco normativo local y de la práctica del poder judicial a lo prescrito en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

A veces yo digo que no [son efectivos los procedimientos disciplinarios], porque se van al amparo. Hubo un caso de un juez al que se inhabilitó, no recuerdo por qué, y se fue al amparo y se lo otorgaron y lo vuelven a nombrar juez.

Testimonio de un mando medio administrativo del Poder Judicial de Yucatán

Todos los amparos nos los andan tumbando. Tenemos ahora un caso de un juez que lleva no sé cuántos años en pleito y fueron fallas. A mí no me tocó integrar ese Pleno. Era anterior. Pero fue un proceso de no ratificación de un juez. Pero hicieron muy mal las cosas. No se tuvo esa visión de derecho administrativo.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Querétaro

A veces se batalla mucho. Aunque se sancione aquí en primera instancia por el Consejo, en la revisión se confirma por el Pleno (porque es el encargado de realizar este tipo de asuntos), se van a un amparo y en el amparo muchas veces es cuando no prospera..

Testimonio de un mando medio administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

A.1.6 Adscripción

El proceso de adscripción establece el lugar y la materia en la que los funcionarios jurisdiccionales desarrollan su labor. En las cuatro entidades de análisis es el Consejo de la Judicatura quien define los cambios de adscripción tanto para los jueces como para los funcionarios de los juzgados. En el Estado de México y Guanajuato, este órgano también realiza dichas determinaciones en el caso de los magistrados. Sin embargo, en Yucatán y Querétaro es el Pleno del Tribunal Superior quien decide respecto a los cambios de adscripción de los funcionarios de segunda instancia.

Cada poder judicial tiene sus peculiaridades al respecto. En Yucatán, la Comisión de Desarrollo Humano es la que propone al Pleno del Consejo las adscripciones, bajo la supervisión de la Comisión de Administración, mientras que en Querétaro el Consejo cuenta con una Comisión de Órganos y Adscripción que es la encargada de tomar esas decisiones. En Guanajuato, el Pleno del Tribunal puede solicitar al Consejo el cambio de adscripción de los jueces y, en el sistema de oralidad penal, existen jueces itinerantes que se mueven constantemente por todo el estado sin contar con una adscripción fija.

En el Estado de México, el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura establece que, para los jueces y magistrados, el Consejo procurará que la adscripción no sea mayor a tres y cinco años respectivamente, y que promoverá su alternancia en las diversas regiones del estado. Mientras que un mando superior administrativo menciona que esta rotación responde a la geografía y tamaño del estado (para hacer más equitativa la repartición de los puestos), otro mando superior administrativo y unos consejeros advierten que la medida representa también una manera de prevenir actos de corrupción, los cuales se podrían dar por la consolidación de vínculos e intereses que los funcionarios van desarrollando con el tiempo.

De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013), los funcionarios que son objeto de un cambio de adscripción deben contar con la posibilidad de recurrir la determinación. En nuestros casos de estudio, cuentan con un recurso formal que se presenta y resuelve ante el Pleno del Tribunal Superior, salvo en el Poder Judicial del Estado de México.

No obstante, los funcionarios jurisdiccionales entrevistados señalan que muy pocas veces los servidores inconformes utilizan la vía del recurso formal para revertir una decisión sobre adscripción. La razón: miedo a represalias, según un mando superior jurisdiccional de Querétaro. Lo más común es que prefieran abordar la situación directamente con una consejera o un consejero, quien escucha los argumentos de los interesados sin que, necesariamente, eso implique un cambio en su decisión.

En el Estado de México el 77% de los funcionarios jurisdiccionales entrevistados considera que los cambios de adscripción son comunes o muy comunes, percepción compartida en el 71% de los funcionarios en Yucatán, 61% en Guanajuato y 50% en Querétaro.

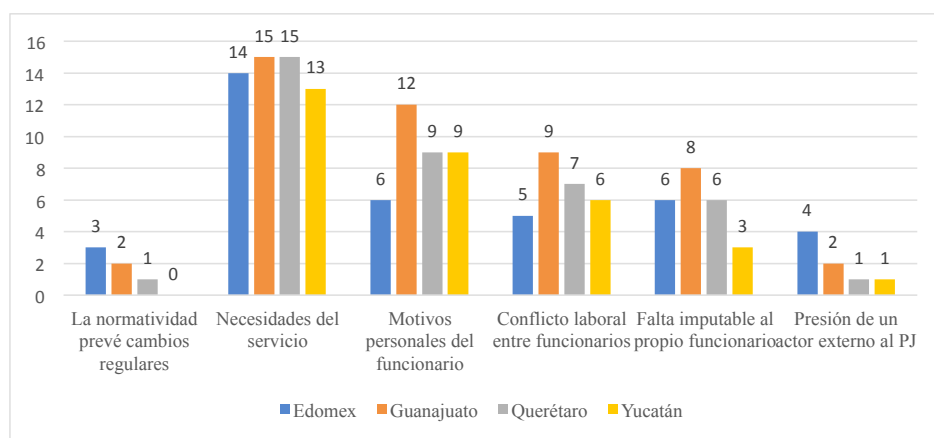
En general, los cambios de adscripción son más frecuentes en los cargos de mayor jerarquía: magistrados, jueces, secretarios. Sin embargo, en los demás puestos también ocurren, muchas veces vinculados a “suplencias” derivadas de vacaciones, una incapacidad o una renuncia.

Ahora bien, respecto a los criterios que determinan los cambios, en los cuatro poderes judiciales la normatividad prevé como principal el de “necesidades del servicio”, un concepto ambiguo que permite a los poderes judiciales no justificar realmente estas decisiones.

En el Estado de México el Reglamento Interior del Consejo (2020, art. 11, frac. V) establece además que, hasta el nivel de secretario, se tomará en consideración el domicilio del servidor público, lo cual parece una consideración adecuada. En Guanajuato se prevé que las decisiones tomarán en cuenta 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” (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, 2020, art. 142). En Querétaro se establece que las decisiones de cambios de adscripción de los jueces también tomarán en cuenta la evaluación de desempeño y su especialización (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, 2018, art. 114, frac. VIII). Finalmente, en Yucatán el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura (2018) establece que la Comisión de Disciplina proporcionará información al Pleno del Consejo para que éste la considere al momento de tomar determinaciones sobre, entre otras cosas, los cambios de adscripción. Significa que, en estos tres últimos poderes judiciales, **los cambios de adscripción pueden ser utilizados hasta cierto punto para premiar o castigar el desempeño de los funcionarios**, lo cual podría poner en peligro la independencia de los juzgadores.

Gráfica 38. Percepción de los funcionarios jurisdiccionales sobre los factores que son utilizados en la determinación de los cambios de adscripción, por estado. 2019



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 157 elecciones, distribuidas en las cuatro opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos. Se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas.

Ahora bien, como se observa en la Gráfica 38, la mayoría de los operadores entrevistados coincide en que, en la práctica, el factor a partir del cual se determinan los cambios de adscripción es, en primer lugar, el de la necesidad del servicio y, en segundo, los motivos personales de los funcionarios, aunque consideran que éstos no son tomados en cuenta tanto como deberían, en particular en el caso de las mujeres, en cuyas vidas personales el cambio de adscripción puede tener un mayor efecto⁸⁷.

⁸⁷ Véase la sección sobre género.

Por otra parte, llama la atención que un porcentaje importante de los operadores identifica los conflictos laborales como elementos que se consideran en los cambios.

También mencionan las faltas imputables a los funcionarios como razones para cambiarlos de adscripción. Sobre este último punto, reportan casos de denuncias de hostigamiento sexual o laboral⁸⁸ o de actos de corrupción⁸⁹. Sin embargo, consideran que estos cambios tienen poca o nula efectividad como medida para resolver estas problemáticas, debido a que, según expresaron, el problema no se elimina sino se “traslada” a otro espacio, en detrimento de la eficiencia de la labor judicial. Asimismo, consideran que estos cambios también pueden darse por presiones externas a los poderes judiciales, las cuales, según los testimonios, provienen principalmente de litigantes individuales o de barras y colegios de abogados.

Hay que subrayar que las faltas de los funcionarios o las presiones externas no deberían intervenir en los cambios de adscripción, pues conllevan la posibilidad de ‘presionar’ sobre la independencia de los juzgadores.

La trayectoria es otro aspecto que puede intervenir en los cambios de adscripción, lo cual supone el uso de esta herramienta para la repartición de premios y castigos. Así, en Yucatán y Querétaro los operadores refieren que los juzgadores con menor trayectoria son enviados a las zonas más distantes de la capital y conforme van adquiriendo mayor experiencia y se desocupan los lugares, se les adscribe a los juzgados del centro.

Finalmente, también mencionan que se ha usado como medida de seguridad ante los riesgos que enfrentan en particular los juzgadores en el ejercicio de su labor⁹⁰.

Como puede apreciarse, la adscripción, tanto en la normatividad como en la práctica, no solamente es un procedimiento que da solución a necesidades identificadas al interior de los poderes judiciales, sino que es parte de un sistema de premios y castigos. Dada la ambigüedad de los criterios a partir de los cuales se define, existe el riesgo de que sea impuesta de manera arbitraria, lo que implica un riesgo a la independencia judicial.

[El cambio de adscripción] es como una forma de castigo. Si tú eres de León o de Guanajuato, que te manden a un lugar alejado para que estés lejos de tu familia y demás. Es la forma de castigar al personal, lo que ellos mismos llaman como cansar a la gente; se cansa a la gente para que renuncie y dé el puesto a otra persona. Para eso sirven mucho las comunidades más alejadas que son conocidas como zonas de castigo.

Testimonio de un representante de una organización de la sociedad civil de Guanajuato

Tal juicio parece reforzarse con lo referido por el relator especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de la ONU: cuando los traslados o cambios de adscripción se dan en

⁸⁸ Regularmente, de acuerdo con los funcionarios, en estos casos a quien se cambia de adscripción es la agresor. Véase sección sobre hostigamiento.

⁸⁹ Véase la sección sobre obstáculos y retos.

⁹⁰ Véase la sección sobre obstáculos y retos.

un marco de discrecionalidad y arbitrariedad pueden caer en la categoría de “sanciones encubiertas”⁹¹, es decir, aquellos actos que no están reconocidos en la normatividad como sanciones, pero que operan como tales. En el caso de las adscripciones, su indebida imposición implica una afectación a las condiciones de servicio, debido a que “tienen efectos negativos en su seguridad personal o económica [del funcionario], su seguridad física o sus oportunidades de desarrollo profesional” (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2020, párr. 67).

En conclusión, la falta de criterios específicos en materia de adscripción pone en riesgo la independencia judicial y la eficiencia en la labor jurisdiccional. Asimismo, tiene un efecto adverso en la calidad con la que se imparte justicia, pues el hecho de que existan “zonas de castigo” a las que se envían funcionarios que han cometido actos indebidos afecta el derecho de acceso a la justicia de quienes acuden a esos juzgados.

A.1.7 Compendio de buenas prácticas

- **La integración a la carrera judicial de todos los funcionarios jurisdiccionales**, desde el puesto más bajo al de magistrado, **es una buena práctica cuando va asociada a la obligación de concursar mediante procesos abiertos para obtener todos los cargos**, como se planteó en el Poder Judicial del Estado de México. En particular, es muy positivo que los cargos de magistrados se concursen para evitar la captura política de estos puestos tan importantes, y para profesionalizar las decisiones de segunda instancia.
- La modalidad de los concursos que requieren primero **la acreditación de un curso** también es un rasgo positivo, sobre todo cuando va asociada a un modelo de educación por competencias, como el implementado por la Escuela Judicial del Estado de México. La razón: permite preparar a los candidatos no solamente para el concurso, sino también para la función que aspiran a desempeñar. Tiene un potencial muy alto para mejorar la eficiencia y calidad del servicio ofrecido por los funcionarios jurisdiccionales.
- Los esfuerzos del Poder Judicial de Querétaro por fortalecer la carrera judicial mediante la expedición de un Reglamento de la Carrera Judicial, que da mayor certeza a los integrantes de la misma sobre los procesos de ingreso, selección y para inconformarse con los mismos, son muy loables.
- **El mantenimiento del anonimato de los candidatos a un concurso de oposición** y el uso de sistemas informáticos que permiten escoger aleatoriamente los reactivos de los

⁹¹ 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).

exámenes escritos de los concursos, apenas minutos antes de su aplicación, permiten dar mayor seguridad a los concursantes sobre la imparcialidad del mismo.

- Dos **mecanismos de participación ciudadana** pueden contribuir a dar más legitimidad a los ganadores de concursos para cargos dentro de la carrera judicial, si se practican sistemáticamente: el primero, la publicación en una página de internet de los perfiles de los candidatos, con el fin de recabar eventuales comentarios sobre su honorabilidad y trayectoria, como sucede en Querétaro; el segundo, permitir a observadores de la academia, de la sociedad civil o de asociaciones profesionales vigilar las diferentes etapas de un concurso, como ha ocurrido en el Poder Judicial del Estado de México.
- Las **encuestas anuales** dirigidas a todos los funcionarios jurisdiccionales para preguntarles sus necesidades de capacitación son una muy buena práctica.
- En materia de evaluación, **la existencia de visitadurías** como las que existen en los poderes judiciales de Querétaro y Guanajuato ha permitido fortalecer los procesos de visitas y dedicarles el tiempo y la atención necesaria.
- También es positivo que en Querétaro y Guanajuato, las visitas contemplen no solamente aspectos administrativos y materiales, sino también humanos. Destaca la práctica de Querétaro, que consiste en realizar **entrevistas con todos y cada uno de los integrantes del juzgado objeto de la visita**, ya que permite capturar elementos subjetivos que difícilmente podrían ser percibidos en evaluaciones cuantitativas. Asimismo, fortalecen los vínculos de confianza entre el personal jurisdiccional y el Consejo.
- El **protocolo para la realización de visitas y supervisiones** desarrollado por el Consejo de la Judicatura del Estado de México es una herramienta útil para dar certeza a los funcionarios jurisdiccionales sobre los criterios con los cuales su órgano jurisdiccional será evaluado.
- Dado que los instrumentos de evaluación individual de los funcionarios jurisdiccionales suelen ser escasos, destacan la herramienta desarrollada por el Poder Judicial del Estado de Guanajuato en la materia, ya que comprende **formatos institucionales basados en una batería integral de reactivos**, que se aplican con una periodicidad definida y están anclados a un incentivo ligado al mérito. Sería deseable que no solamente estuvieran vinculados al otorgamiento de incentivos económicos, sino que también pudieran permitir dar retroalimentación a los mismos funcionarios.
- La emisión de **códigos de ética** por parte de los cuatro poderes judiciales constituye un elemento importante en la construcción de una política de integridad institucional, aunque se recomienda que se acompañe de apartados con casos concretos que permitan a los funcionarios entender mejor todos los aspectos de su aplicación.

- La **obtención de la certificación ISO 37001 “Sistema de Gestión Antisoborno”** por parte del Poder Judicial del Estado de México puede contribuir a la prevención, detección y combate de los actos de corrupción. Sin embargo, esta medida podría potenciarse si los esfuerzos para obtener y mantener la certificación se amplían para todas conductas consideradas como faltas administrativas, ya que el soborno es apenas una de las causales de responsabilidad.
- La instauración de diversos mecanismos de **presentación de quejas y denuncias** tanto a través de medios físicos como electrónicos y la posibilidad de que los procedimientos de queja y denuncia se inicien de oficio son elementos que reducen las posibilidades de que una conducta constitutiva de responsabilidad quede en la impunidad. Además, la posibilidad de iniciar una investigación de oficio a partir de auditorías o visitas dota de mayor sentido a dichas labores de vigilancia.
- **La especificación en la normatividad respecto a la duración de una adscripción y la promoción de la rotación de los funcionarios en las diversas regiones**, como existe en el Estado de México, es una buena práctica para los poderes judiciales que realizan cambios de adscripción recurrentes, pues disminuye el riesgo de arbitrariedades al momento de definir los traslados de los funcionarios.
- El hecho de que en Guanajuato, Querétaro y Yucatán los operadores cuenten con la posibilidad de **recurir la decisión sobre su adscripción** supone un avance en la salvaguarda de sus derechos.
- Es positivo que los consejos de la judicatura y plenos de los tribunales estén abiertos a escuchar las solicitudes de cambios de adscripción por parte de los propios funcionarios, como es el caso del Consejo de la Judicatura del Estado de México.

A.1.8 Compendio de áreas de oportunidad

- La **intervención directa de los consejeros de la judicatura** no solamente en la elaboración de los reactivos sino también en la organización y aplicación de los concursos de oposición, como ocurre en el Poder Judicial de Guanajuato, tiende a generar muchas suspicacias y a deslegitimar los resultados de éstos.
- En Querétaro, Guanajuato y Yucatán una crítica constante apunta a que **la capacitación se concentra en temas teóricos**. Debería ampliarse a cursos de funciones por competencia o al manejo de estrés.
- En el Poder Judicial del Estado de México la **falta de mecanismos internos para recurrir las decisiones** que se toman en materia de concursos de oposición, responsabilidades administrativas y adscripción es una queja generalizada por parte de los funcionarios.

- **La inexistencia**, al interior de los cuatro poderes judiciales, **de una estrategia articulada de prevención a la comisión de faltas administrativas** aumenta el riesgo de que se materialicen conductas que atentan contra la ética en el buen servicio público, mismas que también pueden afectar los recursos, clima laboral y funcionamiento interno del Poder Judicial.
- La **inexistencia de visitadurías** en los poderes judiciales del Estado de México y Yucatán impide que las visitas sean tan exhaustivas como deberían, e implica una carga de trabajo muy importante para los consejeros de la judicatura.
- El **seguimiento incorrecto de los procedimientos de responsabilidad administrativa**, ya sea por las lagunas normativas o por deficiencias procesales propias de las autoridades intervinientes, vulnera las garantías de debido proceso para los funcionarios y pueden resultar en resoluciones injustas o acaso justas, pero fácilmente revertibles mediante impugnaciones, lo cual da un fuerte mensaje de impunidad.
- **No contar con información oportuna** –publicada en los periodos correspondientes conforme a la ley en materia de transparencia–, completa, ordenada y entendible sobre los procedimientos administrativos impide que los usuarios y los propios funcionarios puedan revisar si se están realizando adecuadamente.

A.2 Administración de recursos humanos administrativos

Con el fin de desempeñar las tareas relativas a la administración no solamente del personal jurisdiccional, sino también de los recursos financieros y materiales que les permiten cumplir con su trabajo, los consejos⁹² han tenido que contratar una plantilla de personal administrativo más o menos amplia. Este personal también debe ser seleccionado, promovido, capacitado, evaluado y sancionado, por lo que esta sección nos dedicaremos a la revisión de estos procesos.

Por supuesto, es normal que los consejos enfoquen sus políticas y decisiones hacia la estructura jurisdiccional. Ésta siempre deberá ser su prioridad. Sin embargo, analizar la gestión del personal administrativo también nos parece importante, ya que de su nivel de profesionalización depende, en buena medida, el de los funcionarios jurisdiccionales, así como las condiciones en las que éstos ofrecen el servicio de impartición de justicia.

⁹² Recordemos que en Yucatán el Tribunal Superior aún conserva algunas funciones administrativas respecto a su propia estructura y personal, por lo que se analizará también sus procesos en esta sección, señalando cuando se trate del Tribunal.

A.2.1 Selección y promoción

Hay que precisar, de entrada, que en los cuatro poderes judiciales estudiados la normatividad específica para los funcionarios administrativos es escasa; en general, están sujetos a las disposiciones previstas para todos los funcionarios del Poder Judicial en cuanto a, por ejemplo, las responsabilidades administrativas.

Así, los procesos de selección de los funcionarios judiciales administrativos no están definidos en la normatividad legislativa ni interna a los poderes judiciales. En eso se parecen a los de los titulares de direcciones administrativas y órganos auxiliares de los consejos de la judicatura, que ya analizamos en el capítulo anterior. Difieren, eso sí, en que por lo regular la normatividad tampoco define el perfil que deben ostentar los funcionarios administrativos.

En consecuencia, en cada poder judicial se han implementado diversas prácticas para la contratación del personal administrativo.

Ante la pregunta de quién los contrató, en el Estado de México y Yucatán la mayoría de los funcionarios administrativos contesta que fue el Consejo (aunque, en Yucatán, también mencionan al Tribunal Superior de Justicia, pues éste cuenta con su propia estructura administrativa). En Querétaro las respuestas apuntan casi a partes iguales al presidente del Poder Judicial, al titular del área de la cual dependía la vacante o al departamento de Recursos Humanos; mientras que en Guanajuato obtienen un número similar de respuestas el titular del área y el presidente.

Tabla 21. Autoridades que tomaron la decisión de contratar a los funcionarios administrativos

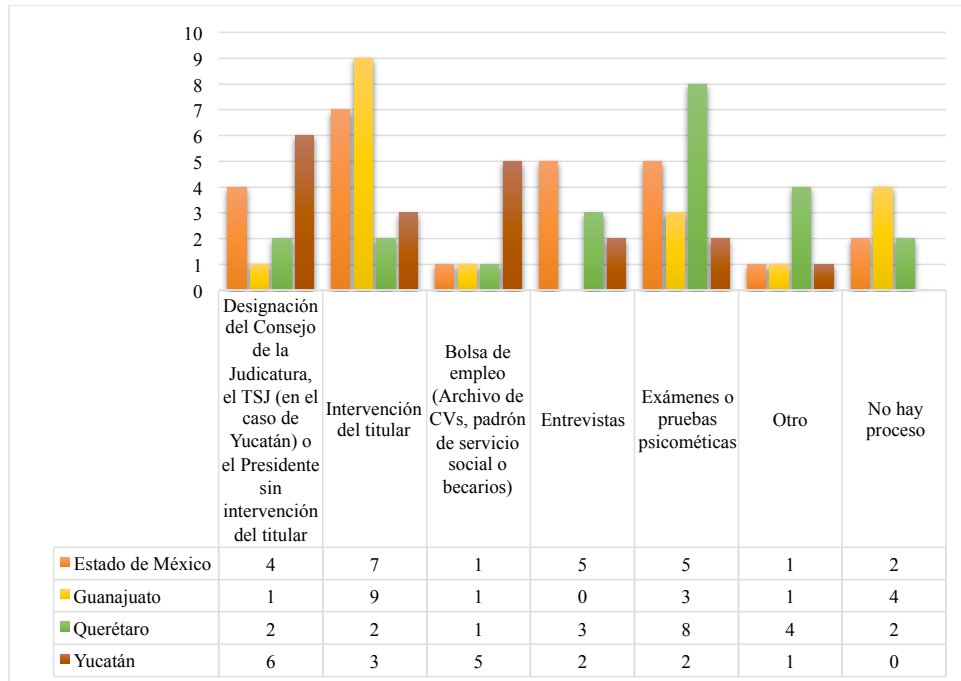
	Presidente	CJ	TSJ	RRHH	Titular del área donde fue contratado inicialmente	Otro	No lo sabe / No responde	TOTAL
Estado de México	3	8	0	0	0	2 (1 consejero y 1 magistrado antes de que se creara el CJ)	2	15
Querétaro	4	1	0	3	4	0	1	13
Guanajuato	2	0	0	0	3	0	1	6
Yucatán	0	5	4	1	1	0	1	12
TOTAL	9	14	4	4	8	2	5	46

Fuente: elaboración propia con base en las entrevistas a 46 funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Querétaro, Guanajuato y Yucatán. Se tomaron en cuenta los funcionarios administrativos de todos niveles que no provienen de la carrera judicial o de puestos jurisdiccionales (pues en ese caso, su proceso de contratación sería propio de este tipo de funcionarios y no reflejaría las particularidades de los funcionarios administrativos) y que hayan entrado al poder judicial en puestos no directivos (ya que la contratación de los titulares de las direcciones administrativas y órganos auxiliares se ha tratado en otra sección).

Es destacable que solamente en cuatro casos, todos en el Estado de México, los funcionarios entrevistados señalan que tuvieron que someterse a algún tipo de examen.

Ahora bien, cuando se interroga a los funcionarios administrativos no sobre su propia experiencia, sino sobre los procesos de selección de los funcionarios administrativos en general, las respuestas también son muy variadas, como se puede observar en la Gráfica 39.

Gráfica 39. Tipos de procesos de selección de funcionarios administrativos



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 85 elecciones, distribuidas en las siete opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos.

Varios funcionarios en Guanajuato, el Estado de México y Querétaro señalan que no existe un proceso de selección establecido para los funcionarios administrativos. Solamente en un caso, en Querétaro, se menciona una convocatoria, realizada por el sindicato⁹³. La intervención del

⁹³ En Querétaro, varios funcionarios mencionan que el sindicato puede proponer candidatos para ciertas plazas de base (intendentes, archivistas, etcétera). Cuando son plazas de jerarquía mayor, el sindicato puede abrir una convocatoria entre sus agremiados para hacer propuestas. En todos esos casos, los candidatos deben pasar las pruebas que aplica el área de administración. Por el contrario, en Yucatán, donde existen dos sindicatos, al parecer ninguno interviene en los procesos de selección y se han limitado a expresar su inconformidad cuando consideran que alguna persona no es idónea, según explica un mando superior administrativo.

área de Recursos Humanos para llenar vacantes administrativas tampoco parece ser la regla, aunque se alude, en los cuatro poderes judiciales analizados, a la existencia de bolsas de trabajo, de padrones de perfiles de personas que fueron a dejar su currículum o de listas de personas que están realizando o han realizado su servicio social o prácticas profesionales en el Poder Judicial (generalmente establecidas por antigüedad), las cuales son actualizados por el departamento de Recursos Humanos.

[Los funcionarios administrativos] pueden entrar por servicio social o becario, y así van escalando. Vamos sacando de los becarios por lista de prelación y por perfiles. Así suplimos la carencia de la carrera administrativa.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial de Yucatán

En el Estado de México y Guanajuato, de acuerdo con la mayoría de los testimonios, suele intervenir el titular del área en la contratación del personal a su cargo, al buscar candidatos y entrevistarlos. Sin embargo, en algunas ocasiones el Consejo o el presidente pueden decidir sobre la contratación sin consultar al titular del área en cuestión. Esta opción es la más mencionada en Yucatán (donde, recordemos, también puede intervenir el Tribunal Superior de Justicia para la contratación de los funcionarios de su estructura administrativa). En Querétaro ambas opciones son mencionadas por igual.

Al no existir un proceso establecido para la contratación de los funcionarios administrativos (basado en convocatorias, la revisión de perfiles y/o en la realización de exámenes de aptitud o concursos de oposición), se observa que la mayoría de las contrataciones son decisiones de los consejeros –o magistrados, en el caso de Yucatán– y/o de los titulares de cada área, lo cual deja la puerta abierta a prácticas de amiguismo o nepotismo.

En este esquema, las designaciones que realizan directamente los consejeros o presidentes sin intervención del funcionario que tendrá a su cargo a la persona contratada son las más preocupantes, porque se desconocen los criterios que pueden utilizar para determinar quién es el candidato idóneo. En ese caso, el titular del área parece ser el más indicado para saber el detalle de las funciones y el tipo de perfil que requiere en el puesto vacante, por lo que puede ser un filtro valioso en la selección.

Hay que apuntar que tanto en el Estado de México como en Querétaro y Yucatán los funcionarios administrativos señalan que se pueden realizar entrevistas como parte del proceso. En los cuatro estados indican que se pueden aplicar exámenes o pruebas.

En el Poder Judicial del **Estado de México** varios funcionarios mencionan el intento por parte del Consejo de la Judicatura de realizar una selección más estructurada y formal; así, normalmente el proceso de selección consta de tres etapas: una entrevista con el titular del área, unas pruebas psicométricas y, a veces, de conocimiento general, antes de la validación por parte del Consejo. De hecho, en agosto de 2019 el Consejo aprobó unos lineamientos para el Reclutamiento, Selección y Contratación de Personal de Unidades Administrativas, que prevén que la Dirección de Personal se encargue de recabar candidaturas y que los candidatos se sometan a una entrevista con el titular del área, así como a un examen psicométrico (Circular No. 37/2019, 2019). De acuerdo con un mando superior administrativo, antes de ese

reglamento, en general, el titular buscaba candidatos, los entrevistaba y aquél que le parecía idóneo lo remitía para que le aplicaran las pruebas. A veces el titular informaba a Recursos Humanos de la vacante y de los requisitos de la misma para que le propusiera candidatos. En otros casos, la Secretaría General del Consejo podía proponerle perfiles al titular de un área donde existía una vacante. Por su parte, algunos directores generales han desarrollado exámenes que aplican a los candidatos a ciertos puestos técnicos, con el fin de detectar a los más aptos, independientemente de las pruebas a cargo del departamento de Recursos Humanos.

Para algunos puestos, se aplican también evaluaciones de control de confianza.

En el área de obra, en el área de contraloría, en el área de transparencia, [se realiza] el examen de control de confianza. Ese se hace con el gobierno del Estado de México, lo hacemos con el Centro Estatal de Confianza.

Testimonio de un consejero de la judicatura del Estado de México

En **Guanajuato**, algunos funcionarios mencionan la existencia de una plataforma digital, mediante la cual la Dirección de Administración realiza exámenes psicométricos, de habilidades, de conocimientos y de aptitudes, cuyos resultados son enviados a quien toma la decisión de la contratación, de manera que pueda tener el perfil completo del candidato. Sin embargo, estos resultados no siempre son determinantes, según un mando superior administrativo.

En **Querétaro** los exámenes psicométricos y de conocimiento también están a cargo del área de administración o de la Oficialía mayor, aunque parece que el criterio para aplicar o no estas pruebas no está del todo definido, de acuerdo con testimonios. Algunos refieren que los exámenes sólo se aplican cuando un externo va a ingresar; otros han identificado que también pueden realizarse cuando el puesto vacante es de alto rango, y algunos más afirman que las pruebas ya son de aplicación general.

En **Yucatán**, algunos funcionarios administrativos afirman que en ocasiones también se llevan a cabo pruebas psicológicas.

Si bien algunos poderes judiciales han realizado esfuerzos para institucionalizar los procesos de selección de sus funcionarios administrativos, los testimonios recabados en los cuatro poderes judiciales apuntan a que siguen siendo “recomendados de los jefes”, como lo expresa un mando superior administrativo de Yucatán:

Cuando se implementó el Consejo en el 2010, todos fueron recomendados. Fue cuando se molestó la gente en los juzgados, de por qué ganan tanto, si nosotros estamos picando piedra, ganamos poco.

Testimonio de un mando medio administrativo del Poder Judicial de Yucatán

En **Yucatán**, varios funcionarios comentan que, tanto en el Tribunal Superior de Justicia como en el Consejo de la Judicatura, conforme se van abriendo vacantes administrativas los magistrados y consejeros, respectivamente, se van turnando para nombrar a las personas que las ocuparán.

En el caso de **Guanajuato**, cuando se acerca un cambio de presidencia, a veces el Consejo incorpora a ciertas personas sin consultar al titular del área correspondiente, “como pago de favores”, explica un mando superior administrativo.

En el **Estado de México**, si bien parece que en la mayoría de los casos el titular del área es quien selecciona un candidato, hay excepciones. Cuando la Secretaría General del Consejo propone un perfil, generalmente el titular lo puede rechazar, pero otras veces se trata de una instrucción y no de una sugerencia, explica un mando superior administrativo.

En **Querétaro**, algunos mandos operativos y superiores administrativos refieren que el titular puede llegar a intervenir para realizar propuestas de candidatos y verter su opinión, o bien para dar el visto bueno para su contratación, aunque la decisión final la tome el Consejo.

Varios funcionarios aseveran que es necesario tener un conocido o contacto, por lo menos para que les avise de la existencia de una vacante o, dependiendo del poder de decisión del contacto, para contratarlos en su equipo de confianza o en otras áreas. Esto puede implicar problemas para el funcionamiento de tal área, si la persona no tiene el conocimiento necesario o el perfil para el cargo.

Yo entré [en] una posición de confianza y entiendo que la designación obedeció al conocimiento de más de veinte años que tenemos el [funcionario] y yo. Fuimos compañeros de despacho y amigos.

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

Y la elección, en esta parte de lo administrativo, es muy, por decir lo menos, caprichosa (...). No está claro bien cómo llegan los que llegan. Y lo que percibo cuando llego acá es que hay una gran endogamia, el primo, el hermano, el tío, porque es el que conoce y se va relacionando a través de esos mecanismos. Y no necesariamente de los puestos altos, hablo de intendencia. Hay mucha gente que obtuvo el trabajo porque le dijo el tío que había una vacante o lo recomendó (...). Dentro de cada una de sus áreas, es un hecho que meten mucha gente que a veces no tienen mucha idea (que son de su confianza) pero que a veces sí, nos complican la vida. ‘Dale lugar a éste y a éste’. ‘Oiga, pero es que ya no hay lugar’. ‘Mételos’.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

La [funcionaria] me conocía de toda la vida, por una cuestión de vecindad. (...) Ella entró aquí, integró a su equipo de trabajo y me invitó.

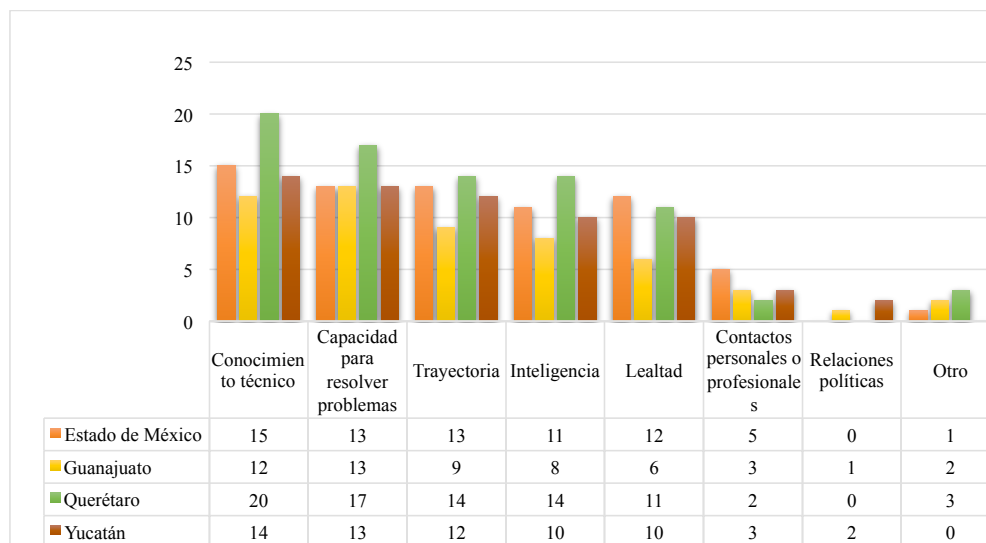
Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

Yo he tenido la fortuna de poder integrar a mis equipos de trabajo, gente con experiencia, con talento, con capacidad, pero que no son de la carrera judicial. Entonces a éstos, cuando a mí se me acabe el periodo, se les dará ‘cuello’.

Testimonio de un mando superior administrativo del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Yucatán

Sin embargo, es interesante observar que, cuando se pregunta a los funcionarios administrativos sobre las características que consideran que prevalecen en la contratación de sus pares, los tres requisitos más mencionados en las cuatro entidades son el conocimiento técnico, la capacidad para resolver problemas y la trayectoria. Mucho menos se mencionan los contactos personales o profesionales o las relaciones políticas.

Gráfica 40. Percepción de los funcionarios sobre las principales características tomadas en cuenta para seleccionar a los funcionarios administrativos



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 269 elecciones, distribuidas en las ocho opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos.

Por otra parte, al analizar la trayectoria de los 33 funcionarios administrativos que entrevistamos en los cuatro poderes judiciales –y que no son presidentes, consejeros, ni directivos–, descubrimos que ocho de ellos⁹⁴ ingresaron al Poder Judicial en el área jurisdiccional (e, incluso, a veces ascendieron a puestos de alto nivel jurisdiccional mediante la carrera judicial), pero en determinado momento pasaron a las áreas administrativas.

⁹⁴ Ninguno en el Poder Judicial del Estado de México, tres en Guanajuato, misma cantidad en Yucatán y dos en Querétaro.

Pudimos identificar que dicho fenómeno de promoción ocurre de dos maneras distintas. En la mayoría de los casos, **el cambio del área jurisdiccional a la estructura administrativa representa un ascenso**, acompañado de una mejora en su sueldo.

El ejemplo más claro es el de algunos administradores de juzgado, jefes de central de actuarios, coordinadores de oralidad e incluso visitadores que ingresaron a la carrera judicial desde categorías inferiores, y que han impulsado su trayectoria concursando, hasta que se les ofrece un puesto de coordinación o dirección en el área administrativa.

Aunque el perfil jurisdiccional representa una ventaja (ya que cuentan con el bagaje de conocimiento y experiencia que le permitirá al funcionario conocer los puntos finos del desempeño de sus subordinados), también es de cuestionarse si los perfiles jurisdiccionales son los más idóneos, considerando que entre ellos no hay especialización en conocimiento para funciones directivas, de administración, organización del trabajo y gestión de personal, que se requiere para coordinar un área.

La otra manera supone **el paso de funcionarios jurisdiccionales al área administrativa, sin que esto represente un ascenso**. Las razones pueden ser variadas. En ocasiones, el mismo funcionario solicitó el cambio porque su adscripción le quedaba muy lejos. En otros, identificados en Guanajuato y Querétaro, los funcionarios no estaban en edad de jubilarse, pero su periodo acabó o no fueron ratificados (de acuerdo con un entrevistado, por razones políticas), y se les ofreció un puesto administrativo, muchas veces de menor nivel. Algo similar sucedió en Yucatán o Guanajuato, cuando se dieron reformas –por ejemplo, la que instauró el sistema de justicia penal oral y acusatorio– y algunos funcionarios no lograron adaptarse a ellas. Otra situación, verificada en el Estado de México o Guanajuato: se crearon áreas nuevas al interior del poder judicial y se ofrecieron puestos administrativos a personal jurisdiccional de la institución, antes que a externos quizás más especializados.

En el Estado de México se da el caso de administradores de juzgado que ingresaron como técnicos judiciales, y mediante carrera judicial lograron ascender hasta el puesto de jueces, para posteriormente, entre 2015 y 2016, ser nombrados administradores.

Los administradores de juzgado y, en general, todo el esquema administrativo de los juzgados de control, son abogados. No tienen un perfil administrativo. Porque del cúmulo de juzgados que tenemos del sistema tradicional, únicamente traspalamos al personal a las sedes administrativas. (...) Nosotros lo vimos [así]: 'No corras a éstos, y si no tienes forma de contratar más, pues tráetelos para acá mejor'.

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

Así, la estructura administrativa puede servir como plataforma de respaldo, a la cual se pueden sumar funcionarios que ya no tienen un lugar en la estructura jurisdiccional.

Por lo que refiere a la promoción en la estructura administrativa en sí, aunque algunos funcionarios estiman que los ascensos son escasos y que el escalafón administrativo tiene poca

movilidad, entre el 42% y el 54% de los funcionarios administrativos entrevistados⁹⁵ sí han tenido trayectoria de ascenso en puestos administrativos y, gracias a ello, algunos ocupan la titularidad de direcciones u áreas.

Sin embargo, la promoción para los administrativos tampoco tiene requisitos, parámetros o procesos definidos y, en la mayoría de las ocasiones, requiere de la intervención del superior jerárquico directo (aunque no sea el titular de la dirección), tal vez incluso con mayor preponderancia que para el ingreso de un funcionario.

El ascenso depende en gran parte del desempeño y de la opinión que tenga el superior jerárquico sobre sus subordinados; por ello, usualmente se escala cuando el jefe, a su vez, ocupa un puesto mayor o se retira. Otro mecanismo de ascenso menos común, pero que también mencionan los funcionarios, es cuando el superior jerárquico sabe de una vacante y propone a alguien de su personal, normalmente el subordinado inmediato.

Aunque este tipo de prácticas tienen la ventaja de que el superior termina conociendo muy bien a su personal, la desventaja es que el ascenso puede depender de factores de afinidad personal, más que de criterios objetivos. Es decir, los funcionarios no tienen certeza de la manera en que podrán ascender, y si tendrán la oportunidad de hacerlo, por mucho que sean diligentes en su trabajo.

Por las situaciones antes mencionadas, los funcionarios administrativos concluyen que la movilidad es poca, sobre todo en comparación con las áreas jurisdiccionales.

Normalmente [la selección de funcionarios administrativos] es de acuerdo a cada una de las disciplinas, y lo que ha pasado es que hay un alto nivel de permanencia. Entonces, hay un sistema escalafonario (sic) no escrito, en el cual, si tienes la preparación o la maestría enfocada a la materia, pues vas ascendiendo en ello. Sin embargo, hay ocasiones en las que traen a alguna persona. Ahí es cuando rompes con ese sistema [...] Es cuando se desmotivan mucho los chicos, porque llevan años esperando una oportunidad. Los niveles de rotación en juzgados son mucho más grandes, por la carrera judicial. Ahí sí se mueven mucho.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

A pesar de la falta de procesos definidos y claros de selección, la totalidad de los 33 funcionarios administrativos (no directivos) entrevistados fueron contratados en puestos que correspondían con su formación. Y, más paradójico aún (en apariencia), en el estado de México, Querétaro y Yucatán la mayoría de los entrevistados considera que el proceso permite elegir a los más aptos para ocupar el puesto. Solamente en Guanajuato una mayoría de ellos considera que no es adecuado.

Con todo, la mayoría también considera que es necesario mejorar el proceso. En el Estado de México, entre las soluciones que proponen los funcionarios destaca el establecimiento o robustecimiento de los perfiles de ingreso a los puestos vacantes, opción también mencionada

⁹⁵ Ascensos en puestos administrativos: Estado de México 45.45%, Guanajuato 42.86%, Querétaro 54.17%, Yucatán 47.62%

en Querétaro. También mencionan el establecimiento de filtros de selección objetivos, mediante exámenes y pruebas, propuesta que también cuenta con adherentes en Guanajuato. Otras sugerencias apuntan al fortalecimiento del área encargada del reclutamiento y a la necesidad de detallar los procesos de selección en el manual de procedimientos de la institución.

Tabla 22. Propuestas de los funcionarios para mejorar el proceso de selección de los funcionarios administrativos

	Establecimiento y/o fortalecimiento de perfiles de ingreso	Procesos competidos (internos o externos)	Establecimiento de filtros de selección objetivos (exámenes, pruebas)	Establecimiento de un servicio civil de carrera	Otro	No es necesario mejorar	Total de elecciones por estado	Funcionarios con respuesta efectiva
Estado de México	6	1	4	1	3	2	17	15
Guanajuato	2	1	4	4	1	1	13	11
Querétaro	4	0	1	1	3	6	15	14
Yucatán	0	1	2	10	0	2	15	14
Total de veces que se eligió una opción	12	3	11	16	7	11	60	54

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 60 elecciones, distribuidas en las seis opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos.

Sin embargo, como se ve en la Tabla 22, la opción más mencionada en Yucatán y, en cierta medida, en Guanajuato, es la creación de un **servicio civil de carrera para los funcionarios administrativos**. Cuando le preguntamos a los administrativos específicamente sobre este tema, 63 de los 69 que contestaron están a favor este tipo de servicio para los empleados no jurisdiccionales.

En efecto, en ninguno de los cuatro poderes judiciales estudiados existe un servicio civil de carrera⁹⁶, y la mayoría considera que tal ausencia merma sus condiciones, sus posibilidades de ascenso y su estabilidad laboral.

⁹⁶ En el caso de Yucatán, es importante señalar que el 23 de marzo de 2021, se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del estado el acuerdo general por el que se expidió el Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Administrativa. Este Reglamento constituye un importante avance en materia de profesionalización del personal administrativo.

No podemos reconstituírnos cada cambio de administración. Tiene que haber una continuidad en la base de la administración del Poder Judicial. A lo mejor no en todos los puestos, pero sí al menos los operativos deben de tener certeza. (...) Somos pocos los que sobrevivimos desde administraciones anteriores. Todos los demás fueron cambiados, reemplazados cada administración. Y es una curva de aprendizaje lenta y tortuosa.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

[Sería deseable] un servicio profesional de carrera bien llevado, donde una [...] frecuentemente se evalué, manteniendo actualizados sus conocimientos, etcétera, pues se aprovechan sus conocimientos y experiencia en beneficio de la institución y no que se pierde todo ese conocimiento y experiencia a propósito de la llegada de una nueva administración. Me parece que la implementación de un servicio profesional de carrera sería extraordinaria.

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

Considero que sería muy valioso generar un servicio civil de carrera para la parte administrativa para que hubiera permanencia, escalafones y reglas claras para todos los funcionarios.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial de Guanajuato

Por otra parte, aun sin tener la obligación legal, el Poder Judicial del Estado de México ha tenido la intención de implementar un sistema de carrera administrativa. No obstante, las restricciones presupuestales han impedido el avance en esta dirección.

Estaba incluso en el plan de desarrollo de esta administración. Se va a quedar porque por cuestiones presupuestales no la podemos implementar. (...) Para poder echar a andar una carrera primero checas el catálogo de puestos y homologas las plazas. Me atrevería a decir que hay mil personas en puestos administrativos. Te diría que es un catálogo de 800 categorías. Empezar a estandarizar y homologar es una implicación presupuestal alta. (...) Emitir convocatorias (por parte de la Escuela Judicial), trabajar en el tabulador de sueldos, en las cédulas de identificación de puestos.

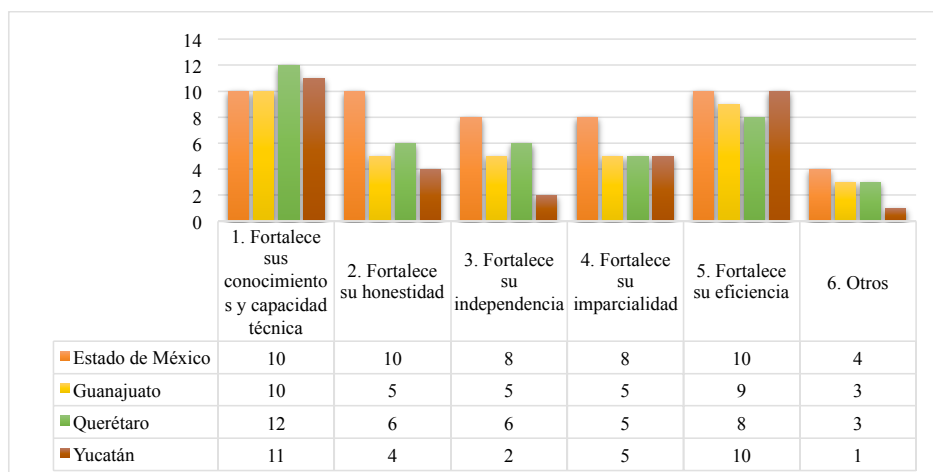
Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial del Estado de México

A.2.2 Capacitación

En contraste con los funcionarios jurisdiccionales, para los funcionarios administrativos la capacitación no es un factor para el acceso (pues como ya vimos, no son seleccionados con base en concursos de oposición). Pero no por ello la posibilidad de capacitarse deja de ser importante para ellos.

En los cuatro poderes judiciales, los entrevistados identifican que la capacitación cumple dos funciones principales: consolida los conocimientos y fortalece la eficiencia en el trabajo.

Gráfica 41. Percepción de los funcionarios administrativos sobre el papel del área encargada de capacitación



Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a funcionarios administrativos de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

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 160 elecciones, distribuidas en las seis opciones disponibles, de la manera que se muestra en la tabla de datos.

Poco más de la mitad de los 56 funcionarios administrativos entrevistados afirman que sí recibieron algún curso de capacitación desde que entraron al Poder Judicial. Sin embargo, sólo cinco mencionan la existencia de cursos de inducción. Los demás se refieren a capacitaciones que recibieron después de su ingreso.

Hasta hace poco, llevar a cabo una formación introductoria que permita a un empleado nuevo conocer el área a la que está ingresando, sus funciones, la dinámica y los requerimientos propios del trabajo, no era una práctica institucionalizada en los cuatro poderes judiciales.

Sin embargo, recientemente algunos consejos han buscado desarrollar mecanismos de inducción. El del Estado de México desarrolló un curso en línea y un Manual de Inducción⁹⁷, que permiten al funcionario conocer al Poder Judicial a partir de sus antecedentes históricos, estructura actual, áreas y atribuciones, así como los principios que rigen la administración de justicia de la institución, las políticas de personal y los derechos y obligaciones de los empleados.

También se han registrado avances en la realización de manuales de área.

⁹⁷ Poder Judicial del Estado de México. (s. f.).

Estamos trabajando manuales para cada área, que ayudan mucho, porque antes decían que tenían que estarles explicando a cada quien. Yo aquí les digo: 'Es que tenemos que tener un manual con todo lo que se hace, incluso con formatos, para que el día que no estemos nosotros no se pierda la continuidad en el servicio (...)' Ya también tienen sus libros, que son sus protocolos de actuación.

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

En efecto, los manuales de área han demostrado su utilidad como guías prácticas, pero su utilización no está generalizada ni se actualizan tanto como debieran, según los entrevistados.

Con respecto a la profesionalización, aunque es verdad que los cursos de actualización son más numerosos que los de inducción, los funcionarios administrativos suelen lamentar que la oferta educativa a su alcance no sea tan amplia y especializada como la dirigida a los funcionarios jurisdiccionales.

El Consejo de la Judicatura del Estado de México ha buscado ofrecer capacitación técnica a los funcionarios administrativos para que no tengan que buscarla por su cuenta y de manera externa. Para ello, la Subdirección de Formación y Desarrollo de Personal fue readscrita en 2015 a la Dirección de Educación Profesional de la Escuela Judicial, y se ha desarrollado un programa anual de capacitación específico para funcionarios administrativos, que recoge las necesidades de cada área, a decir de dos mandos superiores administrativos.

Estos esfuerzos comprenden todavía poca oferta académica especializada, pero parecen más avanzados que los de los otros tres poderes judiciales estudiados.

En el sitio de internet de la Escuela de Estudios e Investigación Judicial de Guanajuato los únicos cursos destinados a funcionarios administrativos son de Excel, redacción y ortografía. Se señala claramente que el resto de los cursos está dirigido a puestos jurisdiccionales. Por su parte, el informe de actividades 2019 hace de conocimiento público la realización de 57 actividades de capacitación en “temas administrativos” sin especificar en qué temas.

En Querétaro, el único catálogo de oferta educativa que se puede observar en sitio web del Instituto de Especialización Judicial es el relativo a la maestría y especialidad en administración de justicia, y el informe de actividades 2019 se reporta la realización de 33 actividades académicas, sin especificar el tipo de participante, ni el contenido de la capacitación.

En el caso de Yucatán, en el apartado de capacitación del sitio del Poder Judicial y en el informe anual de actividades 2019 se puede observar que la mayoría de los cursos (sin distinguir si son los de la Escuela Judicial del Consejo de la Judicatura o del Departamento de Formación y Capacitación del Tribunal Superior de Justicia) está enfocados a funciones jurisdiccionales o a habilidades generales, como liderazgo inspirador, ortografía, gramática y redacción creativa o razonamiento verbal. Ninguno propone capacitación especializada en

contabilidad, planeación o elaboración o gestión del presupuesto, que serían de utilidad para las áreas administrativas.

En suma, son pocos los programas de capacitación introductoria o de profesionalización para los funcionarios administrativos, salvo los esfuerzos que se esbozan en el Poder Judicial del Estado de México.

La razón principal de esta situación es la falta de presupuesto, que reduce las posibilidades de contratar ponentes, docentes o generar capacitación especializada, de acuerdo con algunos funcionarios en los poderes judiciales del Estado de México, de Querétaro y de Yucatán. La situación se ha buscado resolver en parte a través de convenios de colaboración con otras instituciones.

Como el presupuesto se ha reducido mucho, ha bajado mucho el número de cursos que pueden tomar las áreas administrativas, porque se les da prioridad a los órganos jurisdiccionales. Tienen una capacitación increíblemente constante. La maestría [que tomé] fue por un convenio entre el Poder Judicial con la Universidad Autónoma del Estado de México.

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

Hemos solicitado [capacitación], sobre todo en cuestiones fiscales. Nos otorgan asistencia de la Entidad Superior de Fiscalización. Nos capacitan sobre la Ley de Disciplina Financiera, Ley General de Contabilidad Gubernamental, toda la normatividad que nos rige... Hemos participado en muchos diplomados. No son impartidos por nuestra institución, sino por la Entidad Superior de Fiscalización.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

Funcionarios de los cuatro poderes judiciales coinciden en tres puntos de mejora. Primero, se debe lograr un mejor entendimiento de las labores de las áreas administrativas. Segundo, es deseable que se construya un plan de capacitación especialmente diseñado para funcionarios administrativos, y que se incremente la cantidad de cursos impartidos. Tercero, se deben ofrecer capacitaciones en línea y en horarios más accesibles. Por ejemplo, la Escuela Judicial del Estado de México ha implementado cursos en línea y ofrece un turno vespertino de lunes a viernes que brinda servicio hasta las 21:00 horas, además de dar atención los sábados de las 9:00 a las 20:00 horas.⁹⁸

A.2.3 Evaluación

La principal vía que usan los poderes judiciales para evaluar a sus funcionarios administrativos es la colectiva, a cargo de cada área administrativa a través de un órgano interno designado específicamente para ello. Sin embargo, observamos que también existen algunos esfuerzos de evaluación individual, que se realizan de manera más o menos regular e institucionalizada.

⁹⁸ Circular No. 46/2018. 19 de diciembre de 2018.

En los cuatro poderes judiciales de este estudio, las auditorías realizadas por la contraloría a las áreas administrativas equivalen a las visitas que se llevan a cabo en los órganos jurisdiccionales⁹⁹. De hecho, en general no se realizan visitas a las áreas administrativas, con excepción del Poder Judicial del Estado de México, donde sí están previstas en el Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura (art. 13, fracción IV).

Como las visitas en el ámbito jurisdiccional, en el ámbito administrativo las auditorías realizadas por la Contraloría interna de cada poder judicial¹⁰⁰ pueden variar en su temporalidad, aunque por lo general se realizan por lo menos una vez al año.

Si bien algunas de estas auditorías son financieras (se revisa el gasto, el fondo auxiliar o las contrataciones), otras revisan el cumplimiento del Programa Operativo Anual (POA) de las distintas áreas, que establece metas e indicadores. En el Consejo de la Judicatura de Yucatán son las áreas de Contraloría y Planeación las que realizan estas auditorías. En el Estado de México, Guanajuato y Querétaro, el área de Planeación no interviene directamente en las auditorías, sólo monitorea el cumplimiento del POA.

En realidad es un sistemita. Por ejemplo, noviembre y diciembre planeamos y dejamos nuestras metas, negociables (eso debo reconocerlo, porque siempre deben ser realistas). Y cada mes van monitoreando nuestro desempeño, no se esperan hasta el final. Cada mes yo tengo que subir mi estadística y cada trimestre se hace un corte, hay como una especie de semáforo: amarillo, rojo, verde. Se nos evalúa de acuerdo al cumplimiento de objetivos. [Quien lo hace] es el área de Planeación. No es realmente evaluación, sino monitoreo.

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

Mientras el resultado de las auditorías es un dictamen que puede contener observaciones que las áreas deberán atender o dar cabida incluso al inicio de algún procedimiento disciplinario, las revisiones que realizan las áreas de planeación buscan detectar errores o problemas e instan a que las áreas realicen los ajustes pertinentes para lograr las metas anuales establecidas.

Por su parte, las evaluaciones individuales son ampliamente discrecionales y no configuran en sí un sistema institucionalizado y periódico de evaluación, aunque algunos titulares realizan evaluaciones informales de su personal.

Los consejos de la judicatura del Estado de México y de Yucatán, por ejemplo, entregan formatos a los titulares de áreas para evaluar el desempeño de los empleados que acaban de ser nombrados en un puesto, y todavía no obtienen su plaza definitiva.

⁹⁹ Es importante mencionar que algunos funcionarios administrativos integran algún área jurisdiccional, como son los coordinadores de gestión del sistema de oralidad o los técnicos de audio y video, por lo que pueden llegar a ser evaluados en el contexto de las visitas a aquellos órganos. Por otra parte, algunas áreas jurisdiccionales son objeto de auditorías, en particular cuando manejan recursos económicos.

¹⁰⁰ En el caso del Poder Judicial de Yucatán, existen dos contralorías, la del Consejo de la Judicatura y la del Tribunal Superior de Justicia.

Los cargos administrativos son por un periodo establecido al principio, por alrededor de seis meses. Son cargos provisionales o transitorios y, dependiendo de su desempeño, ya van quedando permanentes. (...) Y para checar vencimientos, como es facultad del Consejo, siempre se requiere la evaluación del superior jerárquico.

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

Sin embargo, este tipo de evaluación solamente se aplica a mandos operativos y, en el caso del Poder Judicial del Estado de México, se refiere más al cumplimiento del código de ética y del reglamento de trabajo –honestidad, lealtad, capacidad para trabajar en equipo, etcétera– que al desempeño del funcionario, según explican varios mandos superiores administrativos.

En Guanajuato, el Consejo del Poder Judicial ha implementado un sistema de evaluación institucionalizado que se aplica anualmente de manera electrónica. No obstante, no es un ejercicio de retroalimentación; más bien está vinculado directamente con la asignación o no de un bono anual por buen desempeño, práctica que quiso implementarse en el Estado de México pero no prosperó, de acuerdo con dos mandos superiores administrativos.

Es evidente que todavía se debe recorrer un muy buen trecho en la formalización y consolidación de un sistema de evaluación individual que permita a los empleados conocer sus fortalezas y debilidades y mejorar su desempeño.

A.2.4 Régimen de responsabilidad de faltas administrativas

Por regla general, los mecanismos de prevención y de sanción para resolver sobre la posible responsabilidad de los funcionarios administrativos coinciden con los que son aplicables a los funcionarios jurisdiccionales. Sin embargo, existen algunas excepciones en el caso de ciertos funcionarios administrativos de alto nivel.

En el Poder Judicial del **Estado de México**, además de las faltas administrativas aplicables a todos los funcionarios, se prevé la sanción de ciertas conductas u omisiones por parte del presidente, que para fines de este documento es considerado un funcionario administrativo. De conformidad con el artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, las faltas administrativas propias de magistrados y presidentes de las salas lo son también para el presidente del Tribunal Superior de Justicia. Algunas de éstas tienen relación directa con sus facultades como cabeza del Poder Judicial, como, por ejemplo, incurrir en conductas que atenten contra la independencia de los miembros del Poder Judicial, ejercer influencia en el nombramiento del personal de salas o juzgados o faltar o ausentarse de las sesiones del Pleno.

En **Guanajuato**, el artículo 212 de la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé una distinción aplicable para los consejeros, no en cuanto al procedimiento, pero sí en la autoridad. Se dispone que las responsabilidades de los consejeros, considerados también funcionarios administrativos, serán resueltas por el Pleno del Supremo Tribunal (Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato, 2020, art. 212 y 229), lo cual tiene la intención de evitar que sean juez y parte en el análisis de su posible responsabilidad. Esta diferencia competencial podría

considerarse una garantía procesal del régimen disciplinario aplicado a los consejeros. Sin embargo, la legislación no detalla cómo se desarrollará cada etapa ni qué áreas del Supremo Tribunal serán la autoridad investigadora, la substanciadora y la resolutora.

En el **Poder Judicial de Querétaro**, la Ley Orgánica del Poder Judicial prevé que el presidente del Tribunal Superior de Justicia será competente para conocer y aplicar sanciones a los titulares de órganos de apoyo adscritos a la presidencia, en contraste con el resto de los funcionarios administrativos, cuya investigación y sanción corresponden al Pleno del Tribunal para el personal de segunda instancia –sin diferenciar entre jurisdiccionales y administrativos– y al Consejo de la Judicatura para el resto de los funcionarios¹⁰¹. Ello presenta algunas desventajas, pues no se tiene certeza jurídica del cumplimiento de las tres etapas y autoridades responsables del proceso sancionatorio, lo que puede ocasionar espacios de arbitrariedad.

La mayoría de los funcionarios administrativos que entrevistamos percibe que los procedimientos disciplinarios son efectivos. En los cuatro poderes judiciales, algunos identifican como signo de efectividad el hecho de haberse enterado de la existencia de funcionarios sancionados.

Dentro de las razones que mencionan los pocos funcionarios que dudan de la efectividad de estos procedimientos está la reincidencia. En Guanajuato, un mando superior considera que para que sean efectivos estos procedimientos no solamente se debe sancionar a quien incurra en falta, sino también corregir la causa que generó la falta. En el Poder Judicial de Querétaro algunos mandos superiores señalan que los procesos no son efectivos porque las sanciones conocidas son económicas, pero no llegan a ser más importantes, como la destitución de cargo; incluso llegan a plantear que las instancias a cargo los procesos deben ser externas al Poder Judicial, para asegurar su objetividad y evitar la endogamia. En Yucatán, algunos funcionarios advierten que no ha habido muchas sanciones, y otros consideran que para lograr una mayor efectividad hace falta impulsar la cultura de la denuncia.

De acuerdo con la información publicada por cada uno de los cuatro poderes judiciales en la Plataforma Nacional de Transparencia, en cinco años (2015-2019), únicamente se han determinado 10 sentencias de sanción en contra de funcionarios administrativos, siete en el Poder Judicial del Estado México y tres en Yucatán, además de 335 a funcionarios en el Estado México que no fue posible definir su clasificación, ya que no se publicó su cargo. De las 10 sentencias, cuatro de las sanciones han sido amonestaciones o apercibimientos privados, cuatro suspensiones, una económica y una inhabilitación.

¹⁰¹ Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, Artículo 165. Serán competentes para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial del Estado o de sus auxiliares, así como para aplicar las sanciones establecidas en la presente Ley:

- I. El Tribunal Superior de Justicia, funcionando en Pleno, tratándose de faltas de los magistrados y personal de segunda instancia;
- II. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia, tratándose de faltas de los titulares de los órganos de apoyo adscritos a esa Presidencia; y
- III. El Consejo de la Judicatura, tratándose de faltas de jueces y servidores judiciales que no sean competencia del Pleno o del Presidente del Tribunal.

En el Poder Judicial mexiquense todas las sanciones a funcionarios administrativos se han determinado en 2019, y dos de los funcionarios han sido reincidentes. Cuatro de sus funcionarios administrativos sancionados son mandos operativos, sólo un mando medio y uno directivo (de la Contraloría), que es el único que ha sido sancionado con inhabilitación, debido a omisión en sus funciones.

En Yucatán las tres sentencias corresponden a dos funcionarios con cargos operativos y uno de mando medio. Dos fueron amonestados o apercibidos de manera privada, y uno de los mandos operativos fue suspendido sin goce de sueldo al cometer dos faltas conocidas en un mismo expediente: no registrar capitales y no permanecer en su área de trabajo en su horario laboral.

Debido a la incompletitud de la información y la imposibilidad de verificarla, no podemos concluir si las sanciones han tenido u efecto correctivo o no en los funcionarios administrativos, y si las sanciones son adecuadas.

También cabe señalar que las cifras publicadas por los cuatro poderes judiciales en la Plataforma Nacional de Transparencia difieren de lo presentado en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2020: el Poder Judicial de Guanajuato no reportó información; el de Querétaro refirió que no cuentan con el registro de información; Yucatán, que no se generó o recibió esa información, y el Poder Judicial mexiquense reportó 17 resoluciones de sanción correspondientes a 14 funcionarios sancionados, seis de ellos administrativos, con el detalle que se ha referido en párrafos anteriores.

La información disponible no permite que los funcionarios y ciudadanos conozcan el padrón real de sancionados ni los razonamientos vertidos para llegar a las resoluciones, por lo que no se puede dar seguimiento al cumplimiento de las sanciones ni revisar que los procesos e instancias se desarrollaron en estricto respeto al marco legal.

A.2.5 Compendio de buenas prácticas

- En un contexto donde no existen procesos establecidos e institucionalizados para la contratación del personal administrativo, **la aplicación de exámenes enfocados a conocer las capacidades de los candidatos** para desarrollar las tareas que desempeñarán, ideada por algunos titulares de área, ha dado resultados muy positivos.
- En el afán de profesionalizar a ciertas categorías de empleados, ha sido útil en el Poder Judicial del Estado de México el desarrollo de **un plan anual de capacitación**. El plan se desprende de una consulta a realizarse, idealmente, entre todos los empleados administrativos o, en su defecto, con los titulares de cada área, para detectar necesidades.
- La evaluación del personal que se realiza en Guanajuato, a través de **cuestionarios proporcionados a los titulares del área**, cuyos resultados definen la asignación de un estímulo económico, es un ejercicio positivo. Si se reconoce su buen desempeño, el funcionario tiene motivación para mejorar y/o mantener un estándar de calidad en su trabajo.

A.2.6 Compendio de áreas de oportunidad

- La **inexistencia de perfiles de puesto** y la falta de diseño de procesos de selección competitivos, confiables y transparentes impide tener certeza (para la institución, los aspirantes y la ciudadanía) de los requisitos, criterios y evaluaciones que se aplicarán para la selección del personal. Además, abre la puerta de designaciones basadas en criterios subjetivos y arbitrarios, así como a prácticas de nepotismo.
- La **inexistencia de un sistema de ascensos** regulado, basado en convocatorias públicas y en competencias de perfiles, trayectoria y méritos profesionales, hace posible que la decisión de promoverlos pueda ser discrecional, y no siempre como resultado directo del mérito y el buen desempeño.
- La **escasa oferta de capacitación para funcionarios administrativos** y el hecho de que la mayor parte de los cursos que se les proporcionan no son especializados ni enfocados a brindar las herramientas teóricas-prácticas necesarias para la labor de cada área, pueden derivar en falta de profesionalización y de actualización.
- Si bien la existencia de **auditorías y verificaciones** de cumplimiento de metas permite valorar el desarrollo de las funciones de cada área, **estos mecanismos no son suficientes ni están diseñados para realizar una evaluación objetiva e individualizada del personal**. Es decir, no permiten identificar las áreas de mejora de cada funcionario y de su ambiente laboral, a fin de brindarle retroalimentación.

A.3 Condiciones Laborales

A.3.1 Remuneraciones

Para poder ejercer la labor judicial se requieren ciertas condiciones que aseguren una actuación independiente. Una de ellas es la existencia de una percepción salarial que permita que los juzgadores no sean presionados, cooptados o manipulados por intereses ajenos a la función judicial. Por ello, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2020, art. 94 y 116) establece que la remuneración de los más altos cargos dentro del Poder Judicial de la Federación y de los poderes judiciales estatales no puede ser disminuida durante su encargo¹⁰².

Sin embargo, en los últimos años, tanto a nivel federal como en algunos estados, los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislativo han sido muy críticos con respecto a lo que han llamado los “sueldos excesivos” de los juzgadores.

¹⁰² El artículo 94 párrafo 12 establece: “La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.” El artículo 116, fracción III, párrafo 6 establece: “Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo”. Es de notarse que no se protegen los sueldos de los consejeros de la judicatura locales.

Ahora bien, cuando se buscan criterios objetivos que permitan definir cuánto debe de ganar un funcionario judicial e identificar si el salario que perciben realmente es justo, es necesario considerar varios aspectos:

1. **En México las cargas de trabajo en los juzgados son excesivas.** Nuestro país cuenta con un promedio de 2.17 jueces por cada 100 mil habitantes, cuando el promedio global es de 17.83 jueces por cada 100 mil habitantes (Le Clercq y Rodríguez, 2020). Es decir, tenemos ocho veces menos jueces que el promedio mundial.
2. **A nivel nacional existen diferencias importantes en el nivel de percepción salarial** entre poderes judiciales locales y entre los cargos al interior (Pantin, Marín y Mejía, 2019).
3. **El sueldo base no es la única percepción** que reciben los funcionarios de los poderes judiciales. Es muy común que los operadores perciban de manera ordinaria bonos y estímulos que, en ocasiones, llegan incluso a ser superiores al salario mismo. A lo anterior se deben sumar los estímulos extraordinarios, como los bonos de desempeño, los cuales, en ocasiones, son otorgados a partir de criterios poco transparentes, con base en parámetros discrecionales que pueden llegar a afectar la independencia judicial.
4. No se pueden analizar los ingresos de los operadores sin mirar con lupa **el propio presupuesto asignado a los poderes judiciales** (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).
5. Como parámetro de comparación, en otros países se toma en cuenta **el nivel de percepciones de los abogados litigantes o corporativos** con un nivel similar de estudios al de los funcionarios en cuestión. (Pantin, Marín y Mejía, 2019).

Al igual que para muchos integrantes de la administración pública, las remuneraciones en los poderes judiciales comprenden dos rubros básicos: el primero es el sueldo base, que es tasado según el cargo que se desempeña; en segundo término están las prestaciones salariales, algunas fijas y otras que varían por la categoría, la antigüedad o el desempeño.

A continuación, analizaremos los sueldos y las prestaciones de los funcionarios, así como la percepción que ellos mismos tienen sobre los mismos.

A.3.1.1 Sueldos¹⁰³

En todos los poderes judiciales se cuenta con un tabulador que establece el monto salarial de los funcionarios, teniendo como criterio primario el rango. Es importante considerar que el rango de una persona se determina por múltiples aristas, desde el tipo de funcionario –si es

¹⁰³ En este apartado se entiende por *sueldo* base la percepción económica de los funcionarios sin considerar prestaciones como las de previsión social y apoyo familiar, por ejemplo. Por *remuneración* se entiende el sueldo base más las prestaciones. El sueldo o la remuneración brutos consideran los montos incluyendo impuestos. Finalmente, el sueldo o la remuneración neta considera los montos ya después de las deducciones de impuestos. Es decir, la *remuneración neta mensual* es lo que realmente percibe el funcionario.

jurisdiccional o administrativo–, el grado educativo, el número de años en el Poder Judicial, sus capacidades técnicas, su capacidad de resolución de problemas, la experiencia previa, entre otros.

Incluso con esos puntos de partida, todo análisis de las percepciones económicas en los poderes judiciales es muy complicado, debido a la manera desigual en que cada institución reporta sus datos. En el Estado de México y Guanajuato logramos obtener la remuneración neta mensual, considerando el sueldo base y el desglose de las prestaciones mensuales. En Querétaro obtuvimos la remuneración neta, pero no fue posible identificar qué cantidad de ésta se constituye con prestaciones mensuales. Finalmente, en Yucatán lo que se reporta es el sueldo base neto. Estas deducciones de impuestos también están consideradas en el cálculo de los salarios netos de los demás poderes judiciales.

En la Tabla 23 se observa cuáles son los sueldos de los perfiles más altos y cuáles los de los más bajos en cada poder judicial, de acuerdo con sus tabuladores.

Tabla 23. Comparativo de rangos salariales mensuales netos en los poderes judiciales locales, 2019

Entidad	Perfil más bajo ²	Perfil más alto ³
Estado de México	\$ 7,549.47	\$ 195,235.26
Querétaro	\$ 9,242.00	\$ 148,095.00
Guanajuato	\$ 7,497.16	\$ 151,712.54
Yucatán	\$ 4,990.90	\$ 108,352.43

Fuente: Elaboración propia con base en los tabuladores salariales de las entidades de Yucatán, Guanajuato; Estado de México y Querétaro del 2019.

¹Para el caso de Yucatán se tomó exclusivamente el sueldo base reportado en sus tabulados..

²En el Estado de México el perfil más bajo fue el de auxiliar de archivo; en Querétaro, Guanajuato y Yucatán, el de intendente.

³En todos los poderes judiciales el perfil más alto fue el del presidente del Poder Judicial.

En el Estado de México la disparidad entre el rango de mayor categoría y el de menor categoría es de 26 veces, mientras que esta disparidad es de 21 veces en Yucatán, 20 veces en Guanajuato y 15 veces en Querétaro.

Es interesante observar que en ciertos estados los salarios suelen aumentar de manera escalonada, como es el caso de Querétaro, donde la tendencia es de uno incremento de 10% entre cada plaza (es decir, que cada vez que una persona asciende de categoría, recibe un aumento de cerca de 10% con respecto a su sueldo anterior). En cambio, en Guanajuato los ‘saltos’ no son uniformes, pues pueden oscilar entre 12 y 40% entre una plaza y otra.

Eso sí: en todos los poderes judiciales el mayor porcentaje de variación entre un escalafón y el siguiente se da entre el puesto de juez y el de magistrado. Como se puede ver en la Tabla 24, en el Estado de México, Guanajuato y Querétaro los salarios que perciben los magistrados, frente a los de los jueces, son casi del doble.

Tabla 24. Porcentaje de diferencia entre el salario mensual neto de los magistrados y jueces, por entidad. 2019

Entidad	Magistrados	Jueces	% de diferencia
Estado de México	\$136,284.75	\$71,510.79	90.6%
Guanajuato	\$132,962.31	\$68,673.26	93.6%
Querétaro	\$130,858.00	\$69,526.00	88.2%
Yucatán	\$93,787.50	\$59,501.78	57.6%

Fuente: Elaboración propia con base en los tabuladores salariales de las entidades de Yucatán, Guanajuato; Estado de México y Querétaro del 2019.

¹Para el caso de Yucatán se tomó exclusivamente el sueldo base reportado en sus tabulados.

Sin embargo, los entrevistados consideran que los jueces reciben una carga de trabajo mucho mayor a la de los magistrados.

Casi todos los jueces ahorita de oralidad han tenido derrames cerebrales, han tenido parálisis faciales, calvicie. O sea, hay mucho estrés y mucha carga de trabajo por eso es que ellos están así. Es que les piden números, entonces si no sacas el trabajo entonces te pueden remover.

Testimonio de mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Yucatán

Debido al exceso de trabajo muchos compañeros (jueces) renuncian o se enferman o retiran. Y resulta muy complejo. Mucho trabajo, mucho cansancio y empieza a mermar la salud y se retiran, encuentran mejores opciones tal vez.

Testimonio de mando superior jurisdiccional del Poder Judicial del Estado de México

Los órganos facultados para determinar los montos salariales que corresponden según el rango también son diferentes en cada estado¹⁰⁴. En el Estado de México y Yucatán, ésta es una atribución interna del Poder Judicial. En el primer estado, el Consejo de la Judicatura otorga la competencia al Departamento de Política Salarial, mismo que se encarga de integrar los tabuladores y determinar los lineamientos de ejecución sobre el pago; en el segundo, ya que tanto el Tribunal como el Consejo tienen facultades de gestión administrativa, en cuestión de salarios las atribuciones están divididas para el personal de segunda y primera instancia.

En contraste, en Guanajuato y Querétaro existe una comisión salarial que involucra a los tres poderes –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– en la cual se designan los pisos y techos para cada categoría y se establecen las equivalencias entre poderes según el grado de responsabilidad,

¹⁰⁴ La información sobre el tipo de atribuciones que tienen cada uno de los órganos que se citan se encuentran en las páginas de los poderes judiciales. En el caso del Estado de México, la información sobre las atribuciones del Departamento de Política Salarial se puede consultar en la página del directorio del Poder Judicial del Estado de México. Por su parte, en Guanajuato las funciones del Comité de Estructuración Salarial se establecen en el Reglamento interno de éste, así como en la Ley de los Servidores Públicos al Servicio del Estado. En Querétaro, el marco normativo en donde se le atribuyen funciones a la Comisión Escalofonaria se asienta en la Ley de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y el Convenio Laboral que contiene las condiciones generales de trabajo de los trabajadores al servicio del Poder Judicial. Por su parte, en Yucatán la determinación de facultades se establece en la Ley Orgánica.

evitando así una disparidad de sueldos entre funcionarios públicos que ejercen un mismo nivel de responsabilidad.

Hace ya tiempo los tres poderes se juntaron para hacer un Comité de Estructuración Salarial. Ese comité trató de disminuir los niveles salariales, teníamos 35 y ya lo disminuyeron a 22. Bajo un estudio perfectamente técnico de análisis y evaluación de puestos, de cada poder, se reestructuraron las prestaciones de tal manera que son las mismas en los tres poderes.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

Aquí hay un tabulador, pero ese tabulador está conforme a la ley para el manejo de recursos públicos, que es el que debe pasar por este comité, que conforma todos los órganos del estado. Entonces realmente tiene los límites y los topes. Aunque nosotros como Poder Judicial, en cuanto al Pleno y al Consejo en el ámbito que a cada quien nos toca, hiciéramos una propuesta inadecuada, pues no pasaría. Lo que siempre hacemos es ceñirnos a esos tabuladores que ya tenemos aprobados y conforme a las modificaciones que se han hecho con el sindicato.

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

La implementación de tales comisiones salariales supone voluntad política, pues lograr conciliar los intereses de los tres poderes puede ser complicado. Sus ventajas, sin embargo, son amplias: la determinación de sueldos se basa, en principio, en criterios técnicos, consensuados, transparentes y establecidos con contrapesos. Quizás por ello, en Querétaro se logró el citado escalafón con saltos promedios de 10% entre cada puesto, y hay que apuntar que en esos poderes los sueldos no parecen ser mucho más bajos que en el Poder Judicial del Estado de México (salvo el de presidente).

En el contexto de críticas hacia los poderes judiciales por su supuesta política de sueldos excesivos, estas comisiones parecen una solución atractiva para evitar posibles ataques a la independencia del Poder Judicial. De hecho, es interesante notar que, según reportan los funcionarios judiciales y de otros poderes en los estados donde operan las comisiones, sus sueldos no han sido cuestionados (como sí lo han sido en el Estado de México, por parte de los legisladores).

Finalmente, en los cuatro poderes judiciales el pago de los sueldos se realiza mediante las direcciones administrativas del Consejo (o del Tribunal, en el caso de Yucatán), según describen los funcionarios. En Querétaro esta práctica no está en conformidad con la normatividad, por lo menos hasta 2015 ya que el convenio laboral que contiene las Condiciones Generales de Trabajo del Poder Judicial cuyas condiciones salariales estuvieron vigentes hasta ese año, establecieron que correspondía al Ejecutivo hacer el pago de los salarios, así como otorgar los estímulos anuales de desempeño. Todo indica que no está actualizada, porque los funcionarios entrevistados reportan que, es el Poder Judicial es quien realiza los pagos desde 1996, según reportes internos.

En todo caso, es importante resaltar la importancia de que el Poder Judicial cuente con su propio presupuesto y se encargue de pagar su nómina, para evitar riesgos a su independencia.

A.3.1.2 Prestaciones

Como hemos descrito ya, las prestaciones constituyen una fuente importante de ingresos para los funcionarios judiciales. Observamos, por ejemplo, que en el Poder Judicial de Guanajuato el grueso de las percepciones de los funcionarios proviene de las prestaciones mensuales. Lo mismo ocurre con el presidente en el Estado de México, mientras que para el nivel operativo las prestaciones mensuales ordinarias representan alrededor de un tercio del sueldo base bruto.

En el renglón de las prestaciones anuales ordinarias, destacan los altos montos reportados en el Estado de México: incluyen una gratificación por convenio, un bono de productividad y una despensa de fin de año, además de la prima vacacional y del aguinaldo. Los tabuladores del Poder Judicial de Guanajuato solamente reportan estas dos últimas.

Tabla 25. Comparativo de sueldo base y prestaciones brutos en los poderes judiciales locales, 2019

Poder Judicial	Sueldo base		Prestaciones mensuales ordinarias		Prestaciones anuales ordinarias	
	Puesto operativo	Presidente	Puesto operativo	Presidente	Puesto operativo	Presidente
Estado de México**	\$6,350.33	\$118,386.24	\$2,813.45	\$174,409.38	\$27,024.64	\$447,842.68
Guanajuato	\$3,374.28	\$57,886.46	\$5,420.22	\$166,169.57	\$6,186.18	\$106,125.18
Querétaro*	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.
Yucatán*	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.	S.I.

Fuente: Elaboración propia con base en los tabuladores salariales de las entidades de Yucatán, Guanajuato; Estado de México y Querétaro del 2019.

S.I.: Sin información. **Además de las prestaciones mensuales ordinarias referidas en la tabla, existen las siguientes percepciones extraordinarias: prima por permanencia en el servicio (con cinco o más años de servicio ininterrumpidos), prima adicional por permanencia en el servicio (con 30 o más años de servicio ininterrumpidos), becas (máximo dos por funcionario durante diez meses). En el caso de las prestaciones anuales, también se contemplan las siguientes extraordinarias: gratificación de 25 a 30 años de servicio, día de la madre o del padre.

*Los tabulados de los poderes judiciales de Querétaro y Yucatán no permiten conocer cuáles son las prestaciones mensuales y anuales ordinarias.

Al analizar más a detalle las prestaciones previstas en los cuatro poderes judiciales, vemos nuevamente amplias diferencias. En **Guanajuato** las prestaciones se establecen desde la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado (LTSEG), y son acordes a las que se reiteran en los Lineamientos del Comité de Estructuración Salarial (LICES) y las Condiciones Generales de Trabajo (CGT). Las principales, aplicables a todos los cargos, incluyen previsión social (el único concepto paritario en todos los escalafones), apoyo familiar (que puede abarcar entre un 70 a un 110% del salario base, según el cargo)¹⁰⁵, cuota de seguridad, gratificación quincenal, una prima vacacional por 10 días y un aguinaldo de 45 días (Tabulador de sueldos, 2019). Asimismo, existen estímulos extraordinarios –por concepto de antigüedad, desempeño

¹⁰⁵ El único caso en el que excede el 100% es en el puesto de la presidencia.

sobresaliente, asistencia o eficiencia–, que otorga el Consejo a su criterio (Tabulador de sueldos, 2019; CGT, 2017, Cap. XV, art. 73)

Ya hemos mencionado los bonos de productividad ligados a evaluaciones. Es competencia directa del Consejo del Poder Judicial de Guanajuato revisarlas y determinar la aplicación del estímulo, el cual es aplicable a todos los funcionarios de la institución que perciban de uno a 27 salarios mínimos (LICES, 2010, Secc. Poder Judicial).

En el **Estado de México** algunas de las prestaciones se establecen en la Ley de Servidores Públicos del Estado de México (LSPPEM). No obstante, la ley refiere que las especificidades relativas a los funcionarios judiciales se pueden encontrar en las Condiciones Generales de Trabajo, mismas que no están disponibles en la sitio web de Transparencia del Poder Judicial, ya que al momento del estudio estaban siendo actualizadas¹⁰⁶.

Asimismo, en los tabuladores proporcionados por el Poder Judicial del Estado de México se reporta una prima de permanencia en el servicio (después de los 5 y 30 años), un bono de productividad, días de asueto, aguinaldo equivalente a 60 días de sueldo base, prima vacacional de 25 días, gratificación por convenio de 20 días del sueldo base, bono de productividad y gratificación por antigüedad.

Finalmente, los funcionarios judiciales del Estado de México mencionan que también se les proporcionan becas educativas para ellos y sus descendientes, un fondo de ahorros y un bono al desempeño que es otorgado según el criterio y la evaluación de cada titular de órgano o director de área, aunque no se menciona el mecanismo institucional utilizado para evaluar este desempeño.

En **Querétaro** la Ley de Trabajadores del Estado y el Convenio Laboral que contiene las Condiciones Generales de Trabajo de la institución establecen las prestaciones a las que son acreedores los funcionarios judiciales. Los estímulos salariales consisten en una prima vacacional del 70% del sueldo, un aguinaldo equivalente a 70 días del sueldo libre de impuesto, una prestación por antigüedad que es otorgada de manera mensual, un estímulo de puntualidad y un apoyo para despensa mensual. Adicionalmente, los trabajadores del sindicato reciben un apoyo para despensa especial, un apoyo para trabajadores sindicalizados y un apoyo anual de ahorro.

Algunos funcionarios también mencionan que reciben becas para ellos y sus hijos, otorgadas por el gobierno estatal, como parte de una prestación para todos los funcionarios de la entidad, aunque una funcionaria jurisdiccional reporta que ya no son pagadas por el Ejecutivo, sino que éste entrega los recursos al Judicial, que ejecuta el pago.

Otros testimonios provenientes de mandos superiores administrativos describen que el Poder Ejecutivo entrega un estímulo a 200 trabajadores del Poder Judicial, identificados por su excelencia. Es necesario remarcar que, aunque es positivo que existan estímulos para los servidores públicos de todos los poderes, no es deseable que los entregue directamente el

¹⁰⁶ Este dato fue proporcionado a través de una solicitud de información que se realizó al Poder Judicial del Estado de México.

Ejecutivo a los funcionarios judiciales, pues, de nuevo, pueden representar un riesgo para la independencia judicial¹⁰⁷.

En Yucatán, los sueldos y prestaciones de los funcionarios judiciales se rigen a través de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado. En ésta se mencionan prestaciones por antigüedad (cuya periodicidad no se establece), una prima vacacional del 25% del sueldo y una prestación para adquisición de bienes. Por su parte, los funcionarios judiciales mencionan que también se dan vales de despensa, becas académicas a partir de cierto promedio académico, bonos del Día del padre y de la madre y, según el puesto, vales particulares de gasolina, además de un bono de fin de año pagado a partir del fondo auxiliar.

Con recursos del fondo auxiliar, desde hace muchos años, en estas fecha, se daban determinado número de días, como bono. Este año y el año pasado, fue de 13, 12 y 11 días... Se hace una clasificación hasta llegar a lo más bajo. Hubo épocas en que fue más... ¿De dónde vienen esos recursos? Las fianzas, multas y todo eso, se invierte en bancos. El dinero depositado es de terceros, no se toca y los productos financieros son lo que hasta hoy se utiliza para pagar el bono.

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

A.3.1.3 Percepción de los funcionarios sobre sus remuneraciones

En general, los operadores de los cuatro poderes judiciales coinciden en que dos grandes criterios intervienen en la definición de los salarios: el *nivel de responsabilidad* del cargo y las *funciones de dirección* que se desarrollan.

Los sueldos van acorde al nivel de responsabilidad. La presión es mucho mayor en un juez a lo que pudiésemos tener nosotros. Ellos son quienes firman, asumen la responsabilidad de lo que se está resolviendo.

Testimonio de un mando operativo jurisdiccional del Poder Judicial de Guanajuato

La parte de los jueces ha sido muy criticada –de sueldos de jueces y magistrados–, pero también el grado de responsabilidad que tú tienes y esa parte de la independencia debe estar garantizada. Por eso, para que no tengas que salir a buscar otro trabajo y poder hacer frente a tus obligaciones y que el ganar bien no significa que seas corrupto, como se ha manejado muchísimo... Y que la misma sociedad civil ha criticado mucho a los jueces, pero nunca se ha venido a sentar a la silla de un juez. Es una responsabilidad enorme, a veces te llevas el asunto a tu casa y no para

¹⁰⁷ Al respecto, es interesante ver los argumentos que James Madison aportó cuando los Federalistas discutieron sobre la necesidad de garantizar que los sueldos de los jueces no pudieran ser disminuidos durante su encargo para preservar la independencia judicial. Consideraba que no solamente la amenaza de una disminución de su remuneración podría poner en riesgo su independencia, sino también la posibilidad de un aumento (Entin y Jensen, 2006).

resolverlo, sino que dices: hijole, ¿cómo es posible esto? Es una carga emocional muy fuerte.

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

Y si bien la responsabilidad es lo que justifica, para algunos funcionarios, la diferencia salarial entre los jueces y sus subalternos, ésta es igual para un juez que para un magistrado. Por ello, identificamos cierta inconformidad por parte de algunos funcionarios en relación con la disparidad que existe entre los salarios de jueces y magistrados. Aducen que hay casos en los que la retribución económica no se justifica en términos del mérito o la función.

En general, identificamos una mayoría de mandos superiores que consideran adecuados los salarios en los poderes judiciales. Sin embargo, por 15 entrevistados que tienen esa opinión, 10 consideran que los salarios son injustos, pues no están en consonancia con la alta carga de trabajo en los cargos de menor jerarquía¹⁰⁸.

[El salario es adecuado] en el caso de magistrados, sí; en el caso de jueces, sí; de ahí para abajo, no. Le estoy hablando de actuarios, notificadores, secretarios proyectistas, archivistas. Son verdaderamente modestos, absolutamente insuficientes.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Querétaro

No son malos. Considero que hay categorías castigadas, que son las más bajitas. En general, no considero que sean malos y hay un horario que se cubre que es muy cordial en el área administrativa. Por las cargas de trabajo, muchos juzgados salen más tarde.

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

Entre mandos medios esta proporción se sostiene: por cada 10 funcionarios que consideran inadecuado el salario respecto a la carga de trabajo, 17 consideran que sí es adecuado.

Finalmente, entre personal operativo la relación se invierte: por cada 10 funcionarios que consideran que es insuficiente la percepción económica (con respecto al trabajo que se realiza), sólo siete consideran que sí es acorde.

¹⁰⁸ Del total de mandos altos que responde negativamente a la pregunta “¿considera que los sueldos y prestaciones en el poder judicial están acordes a las funciones y responsabilidades?”, el 87% explica que el salario no es suficiente en las plazas más bajas.

Tabla 26. Percepción de la relación entre sueldo, funciones y responsabilidades, desagregado por nivel, tipo de funcionario y entidad federativa.

Categoría	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán	Total general
Mando Alto	27	20	19	15	81
Administrativo	20	14	12	11	57
No	5	2	4	2	13
Sí	8	8	6	8	30
No sabe	7	4	2	1	14
Jurisdiccional	7	6	7	4	24
No	6	2	4	2	14
Sí	1	4	3	2	10
Mando medio	6	10	12	12	40
Administrativo	4	5	9	8	26
No	1		5	2	8
Sí	3	5	4	5	17
No sabe				1	1
Jurisdiccional	2	5	3	4	14
No	1	1	3	1	6
Sí	1	4		3	8
Operativo	12	8	15	14	49
Administrativo	5	1	8	7	21
No	2		4	2	8
Sí	3	1	4	5	13
Jurisdiccional	7	7	7	7	28
No	3	5	6	6	20
Sí	4	1	1	1	7
No sabe					1
Total general	45	38	46	41	170

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales de Querétaro, Guanajuato, Estado de México y Yucatán del 2019.

Entre las causas para la inconformidad de los salarios entre funcionarios medios y operativos se cuentan las altas cargas de trabajo, las horas extra sin compensación, la disparidad de sueldos para jueces y magistrados y la falta de personal respecto a la demanda de justicia. Incluso algunos funcionarios detectaron que hay perfiles sobrecualificados para la función que realizan, y que, huelga decir, reciben remuneraciones bajas.

La mayoría del personal en el Poder Judicial están titulados, desempeñan labores complejas que requieren un conocimiento técnico especializado. Hay personas que incluso tienen maestrías, doctorados, pero lo que saben no es retribuido. El personal más castigado es el de más bajo nivel, pese a que mucho están muy bien preparados.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Querétaro

Esto genera un problema adicional: puede desincentivar a la población profesionista a integrarse al Poder Judicial, o a los mismos funcionarios a mantener su compromiso con las funciones¹⁰⁹.

A niveles inferiores la gente no se siente comprometida. Sí afecta que se sientan incomprendidos o marginados en los niveles inferiores. Podría darse en gente que tiene mucho tiempo sin haber ascendido. Normalmente cuando

¹⁰⁹ En el tema de salarios, la queja más recurrente radica en la necesidad de contratación de personal. De los 170 funcionarios que contestaron la encuesta 40 dijeron que la carga de trabajo es excesiva en comparación con el sueldo que se percibe, esto sin importar si creían que los sueldos en su Poder Judicial eran adecuados o no.

son jóvenes estudiantes estaban totalmente comprometidos y se sentían satisfechos con tener un salario, se sentían bien pagados. La prueba está en que no hay mucha rotación. El engagement, le llaman.

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

Como colofón, hay que recordar que en el caso de los funcionarios jurisdiccionales los salarios que perciben están determinados en función de su posición al interior de la carrera judicial. En este sentido, los criterios para el aumento salarial son más homogéneos y menos discrecionales, lo que no ocurre en el caso de los funcionarios administrativos, cuyos criterios de ascenso carecen de transparencia y, de acuerdo con lo referido por los propios operadores, son determinados de manera discrecional.

A.3.2 Carga de trabajo

Una constante en los cuatro estados es la percepción de que los funcionarios se enfrentan a una alta carga de trabajo, en especial en las áreas jurisdiccionales.

La mayoría de los funcionarios jurisdiccionales y los consejeros consideran que la carga de trabajo se ha incrementado (ya sea por el aumento de la población o por el grado creciente de conflictividad social), mientras que la plantilla de personal para atender tal demanda ha tenido poco o nulo crecimiento, lo cual genera rezago.

En Guanajuato un mando medio jurisdiccional comenta que se ha solicitado más personal operativo y de atención al público para estar a la altura de la exigencia, pero que no ha sido posible obtener los recursos humanos suficientes.

Creo que para la creación de plazas se hacen estudios de carga de trabajo, y siento que no se hacen con la debida oportunidad. En el caso concreto de la [materia] mercantil ya ha pasado bastante tiempo desde que hemos solicitado personal para atención al público y personal operativo, y no ha llegado como esperaríamos.

Testimonio de un mando medio jurisdiccional del Poder Judicial de Guanajuato

En el Estado de México se hace patente la necesidad de crear más juzgados, lo cual implica aumentar el número de jueces, junto con sus equipos de trabajo.

En donde están cargadísimos es en los juzgados familiares. Ahí, aunque la distribuyan, siguen teniendo carga excesiva, como que son insuficientes los juzgados de esa materia.

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

En Querétaro un funcionario percibe que el personal jurisdiccional no crece al ritmo de la población.

La ciudad de Querétaro ha crecido muchísimo, y las plazas siguen siendo las mismas. No hemos crecido desde hace cuatro o cinco años, estamos rebasados.

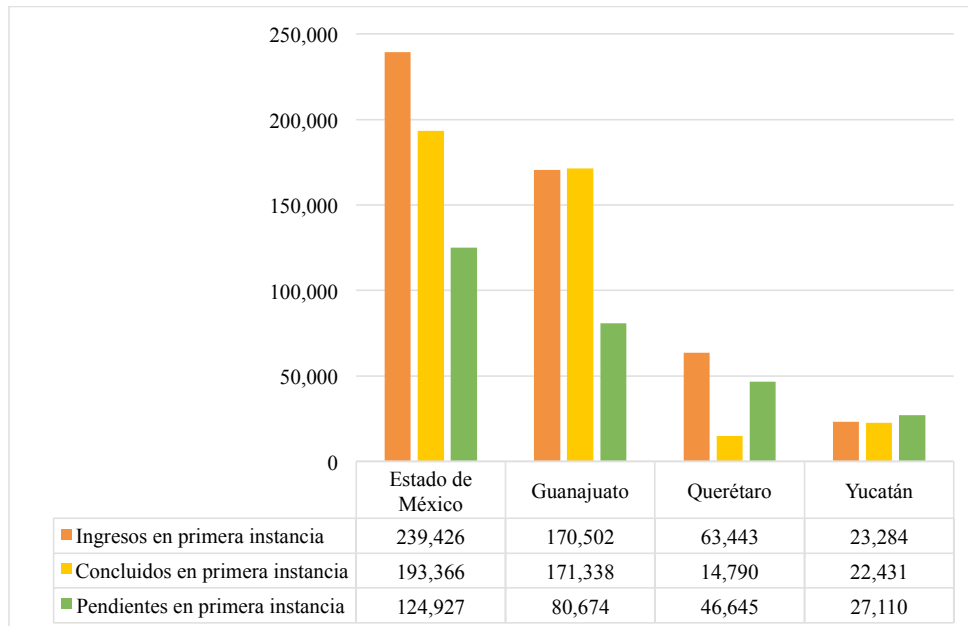
Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

En Yucatán uno de los funcionarios subraya que la falta de personal no solamente afecta el tiempo de respuesta de los poderes judiciales; también supone que las personas deben quedarse más tarde en su trabajo, lo que incide negativamente en las condiciones laborales del personal.

Para evaluar hasta qué punto esta percepción es correcta, analizaremos a continuación la carga de trabajo a la que se enfrentan los funcionarios de los poderes judiciales, mediante el volumen de asuntos que se resuelven y la cantidad de funcionarios que existen para resolverlos. Nos parece relevante, debido a que esta carga de trabajo a su vez tiene consecuencias sobre la impartición de justicia, pues define la celeridad y profundidad con la cual son atendidos los asuntos. Esto, sin dejar de advertir que el tiempo que tarda en resolverse un asunto depende de muchos factores, como las actuaciones de las partes en el proceso, el tipo de conflicto y su grado de complejidad, así como las propias etapas procesales.

De primeras, observamos que la demanda de justicia es de magnitudes muy distintas en los cuatro poderes judiciales, lo cual en buena medida es un elemento determinante en la organización del trabajo de los órganos jurisdiccionales.

Gráfica 42. Asuntos en primera instancia de los Poderes Judiciales 2018



Fuente: Elaboración propia con base en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal [CNIJE] del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2019, así como, datos estadísticos proporcionados por el Poder Judicial del Estado de México, mismos que fueron necesarios debido a que el último Censo no reflejaba datos

concordantes con la dinámica del Poder Judicial de la entidad a lo cual el Poder Judicial tuvo oportunidad de aclarar los datos.

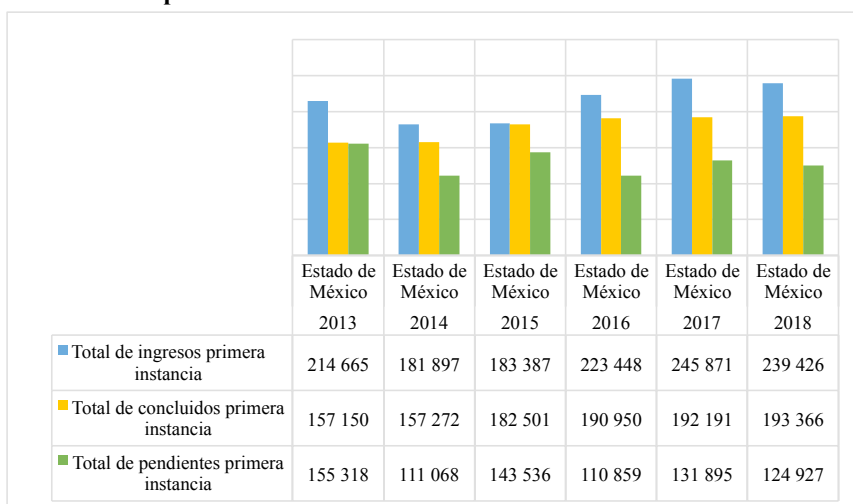
En 2018, y también en años anteriores, de los cuatro poderes judiciales el Estado de México es el que tiene el mayor número de asuntos ingresados, concluidos y pendientes, seguido de Guanajuato, Querétaro y Yucatán.

Como se puede apreciar en la Gráfica 42, las diferencias entre cada poder judicial son notables: los asuntos ingresados al Poder Judicial del Estado de México representan 10.2 veces la cantidad de asuntos nuevos en el de Yucatán; 3.7 veces los ingresos en Querétaro y 1.4 los de Guanajuato.

Por otra parte, los datos referentes a expedientes concluidos reflejan la capacidad de los poderes judiciales para atender y finalizar su carga de asuntos. De nuevo, el mexiquense concluyó la mayor cantidad (193,366 asuntos), por encima de Guanajuato, Yucatán y Querétaro.

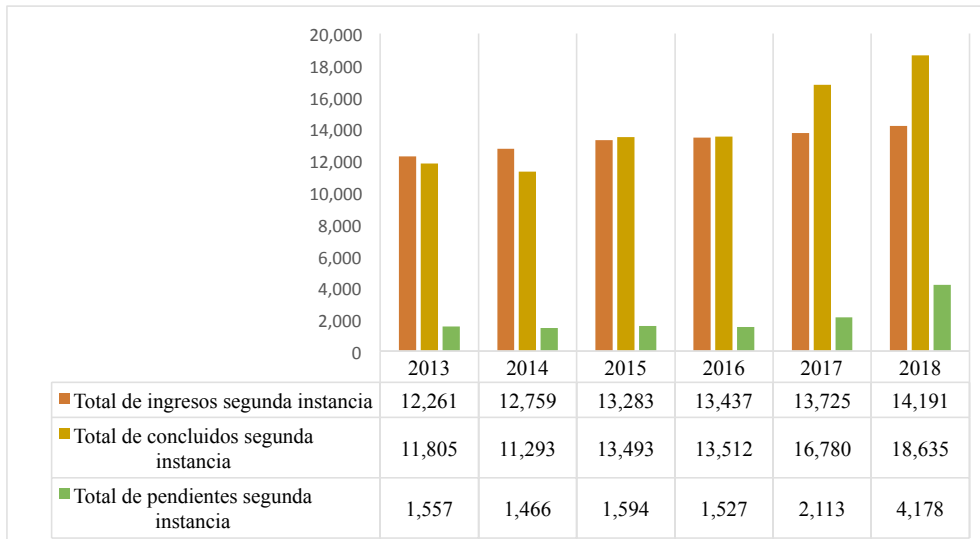
Para tener un panorama más completo de la cantidad de demanda de justicia a la que se enfrentan y responden los cuatro poderes judiciales, es necesario comprender una trayectoria histórica. Para ello, analizamos la estadística de 2013 a 2018, que presentamos en las gráficas siguientes.

Gráfica 43. Asuntos en primera instancia en el Poder Judicial del Estado de México 2013-2018



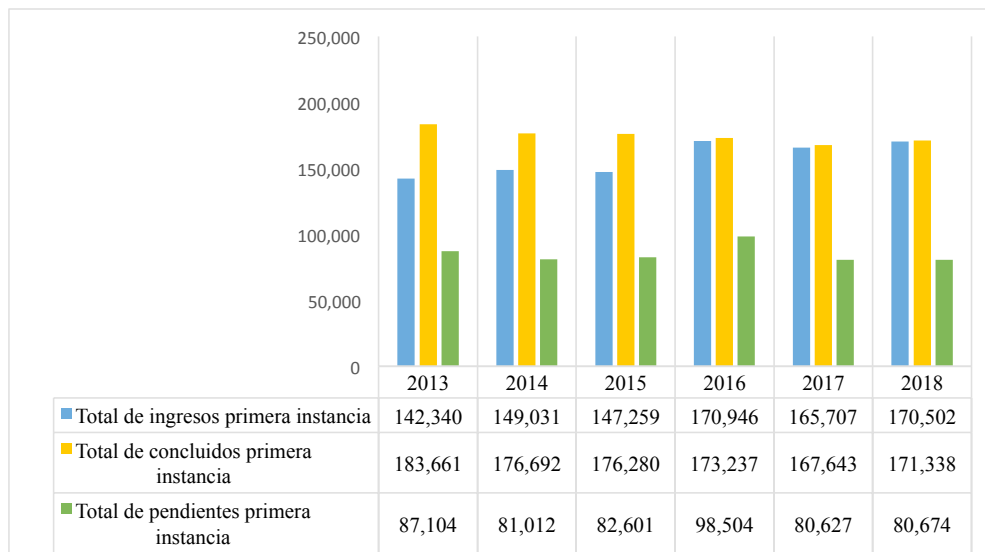
Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones de 2014 a 2019 del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal [CNIJE] del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], así como, datos estadísticos proporcionados por el Poder Judicial del Estado de México, mismos que fueron necesarios debido a que el último Censo no reflejaba datos concordantes con la dinámica del Poder Judicial de la entidad a lo cual el Poder Judicial tuvo oportunidad de aclarar los datos.

Gráfica 44. Asuntos en segunda instancia en el Poder Judicial del Estado de México 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones de 2014 a 2019 del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal [CNIJE] del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], así como, datos estadísticos proporcionados por el Poder Judicial del Estado de México, mismos que fueron necesarios debido a que el último Censo no reflejaba datos concordantes con la dinámica del Poder Judicial de la entidad a lo cual el Poder Judicial tuvo oportunidad de aclarar los datos.

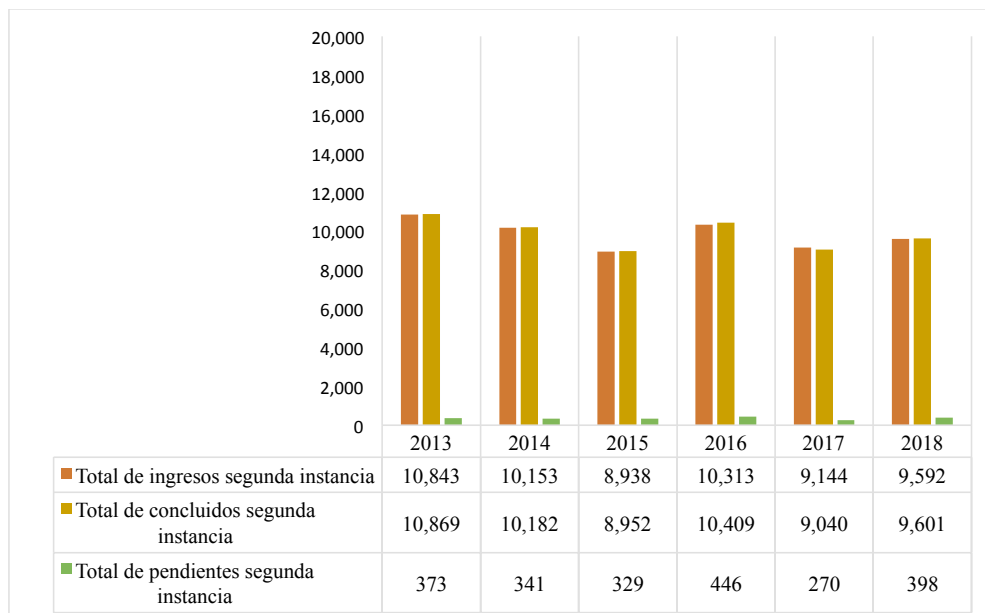
Gráfica 45. Asuntos en primera instancia en el Poder Judicial de Guanajuato 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones de 2014 a 2019 del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal [CNIJE] del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI].

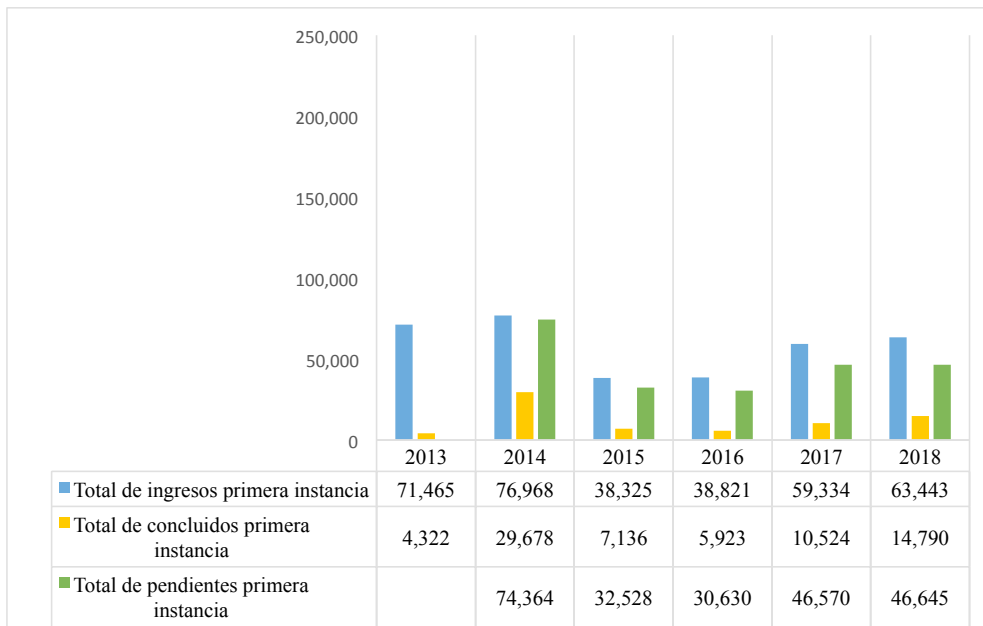
Gráfica 46. Asuntos en segunda instancia en el Poder Judicial de Guanajuato 2013-2018

Gráfica 47.



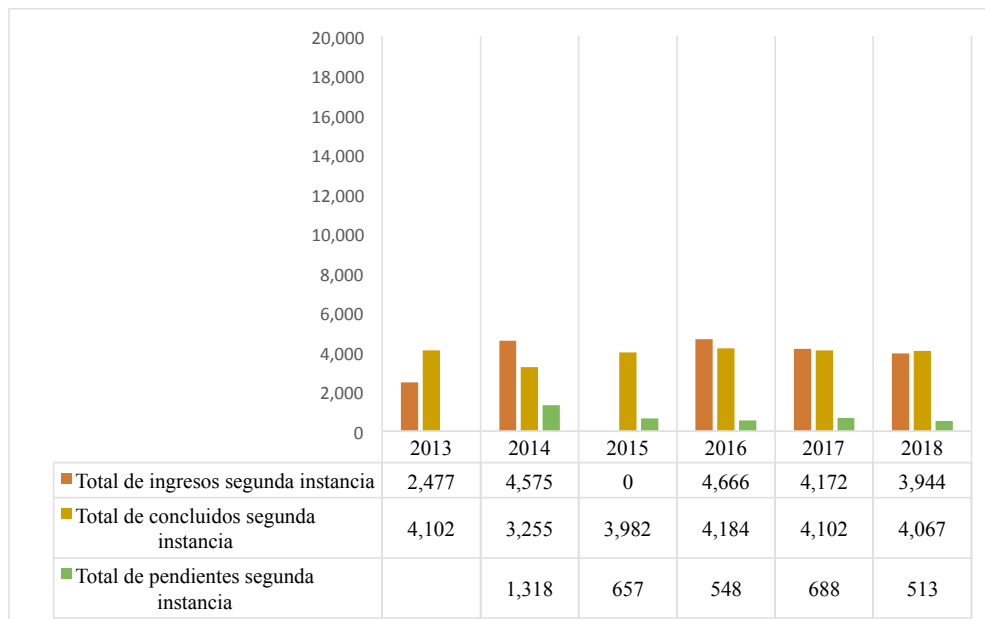
Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones de 2014 a 2019 del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal [CNJE] del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI].

Gráfica 48. Asuntos en primera instancia en el Poder Judicial de Querétaro 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones de 2014 a 2019 del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal [CNJE] del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi].
 En 2013 el Poder Judicial de Querétaro no reportó los datos de asuntos pendientes.

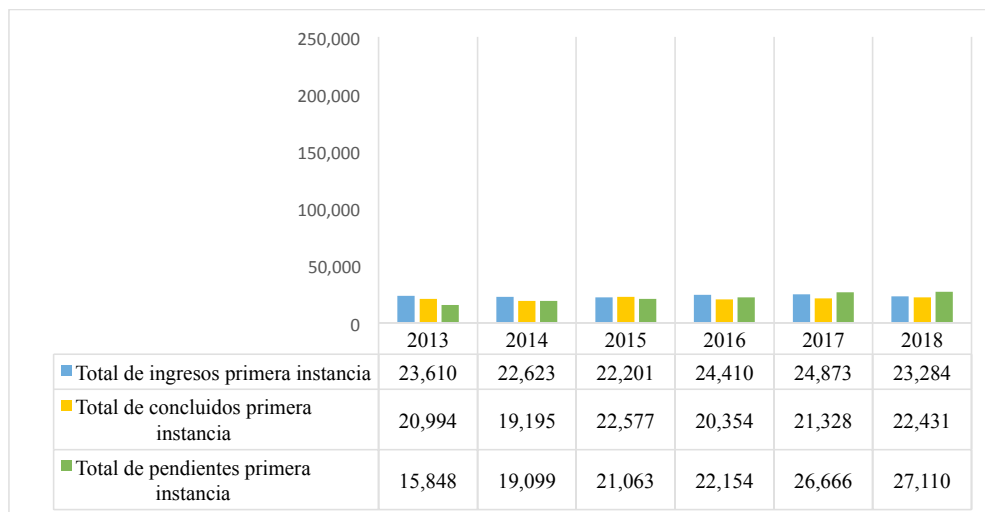
Gráfica 49. Asuntos en segunda instancia en el Poder Judicial de Querétaro 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones de 2014 a 2019 del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal [CNIJE] del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi].

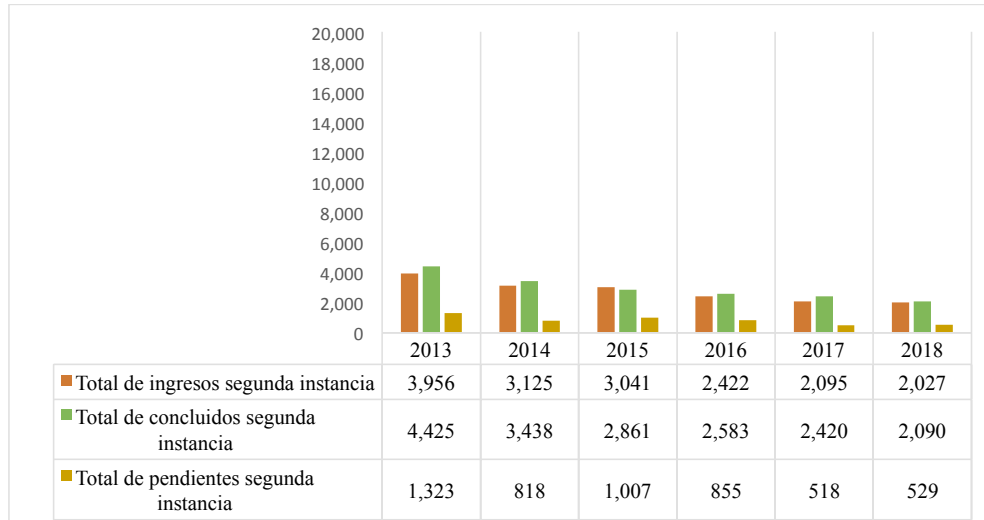
En 2013 el Poder Judicial de Querétaro no reportó los datos de asuntos pendientes.

Gráfica 50. Asuntos en primera instancia en el Poder Judicial de Yucatán 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones de 2014 a 2019 del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal [CNIJE] del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi].

Gráfica 51. Asuntos en segunda instancia en el Poder Judicial de Yucatán 2013-2018



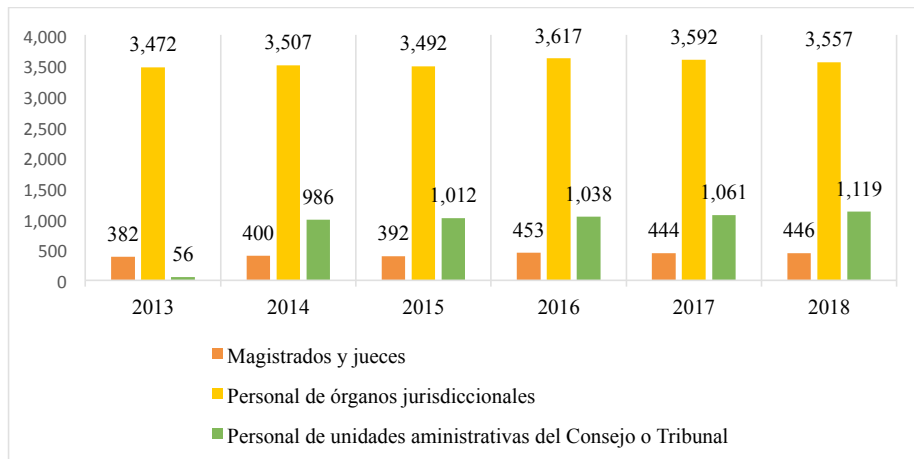
Fuente: Elaboración propia con base en las publicaciones de 2014 a 2019 del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal [CNIJE] del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi].

De manera general, observamos que en los poderes judiciales del Estado de México y de Guanajuato la cantidad de asuntos ingresados efectivamente ha seguido una tendencia al alza. En el primero también ha ido aumentando la tendencia de asuntos concluidos, mientras que en el segundo se ha mantenido estable. En cambio, en Querétaro los datos enseñan una baja drástica¹¹⁰ de la demanda de justicia entre 2013 y 2015, para luego volver a subir; también ha bajado su capacidad de resolución, aunque ha vuelto a subir paulatinamente a partir de 2016. En el caso de Yucatán la carga de trabajo y la capacidad de resolución se han mantenido estables.

Ahora bien, además del volumen de trabajo y la capacidad de resolución, otro de los factores relevantes a considerar en la resolución de los litigios es el recurso humano destinado para ello, el cual se puede observar en las siguientes gráficas.

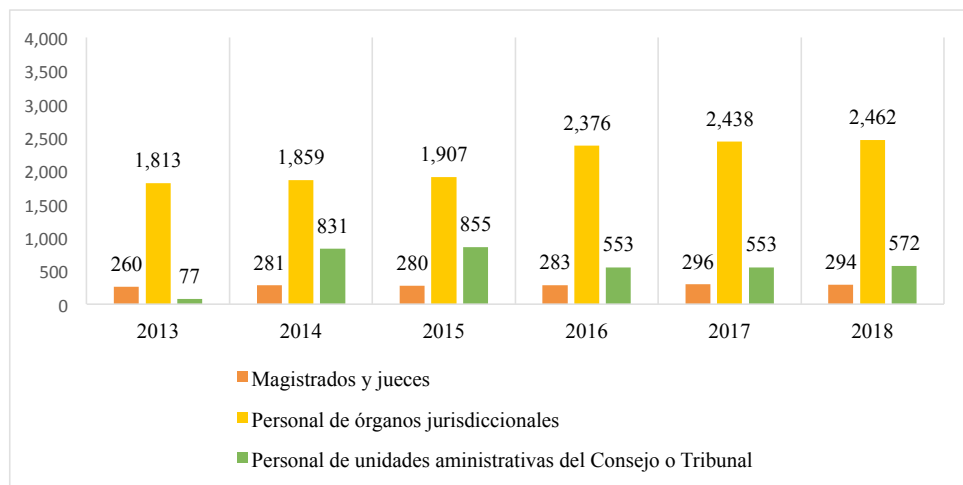
¹¹⁰ Esto se puede deber a un mal reporte de los datos.

Gráfica 52. Personal del Poder Judicial del Estado de México 2013-2018



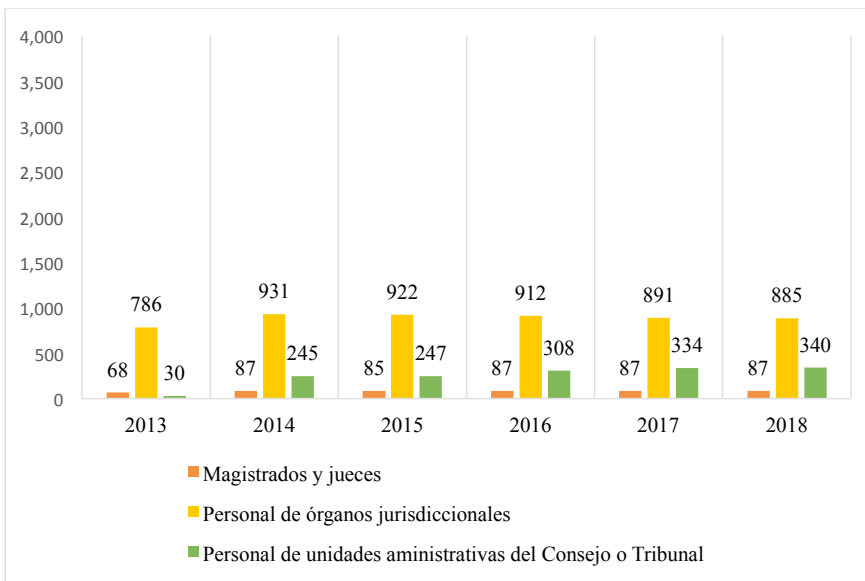
Fuente: Elaboración propia con base en información de las publicaciones anuales de 2014 a 2019 del Censo Nacional de Impartición de Justicia [CNIJE] del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi].

Gráfica 53. Personal del Poder Judicial de Guanajuato 2013-2018



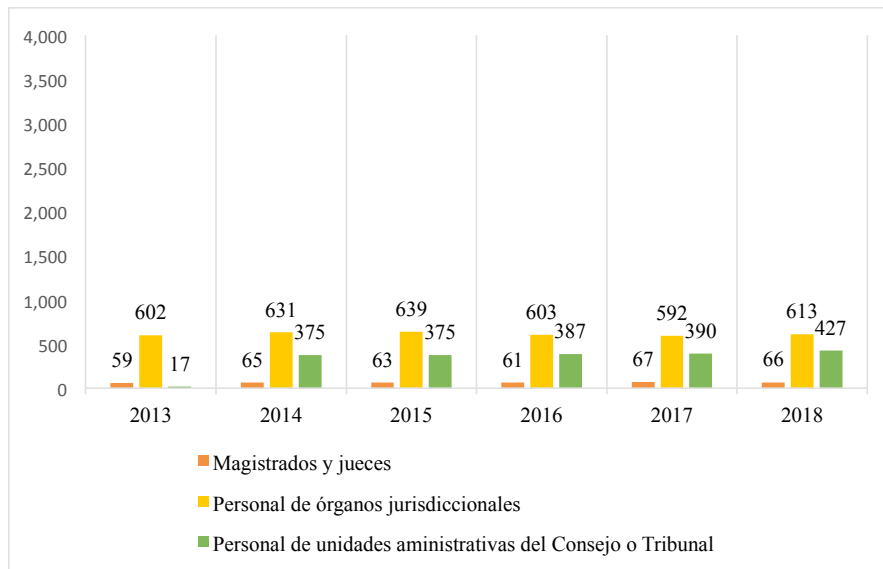
Fuente: Elaboración propia con base en información de las publicaciones anuales de 2014 a 2019 del Censo Nacional de Impartición de Justicia [CNIJE] del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi].

Gráfica 54. Personal del Poder Judicial de Querétaro 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con base en información de las publicaciones anuales de 2014 a 2019 del Censo Nacional de Impartición de Justicia [CNIJE] del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi].

Gráfica 55. Personal del Poder Judicial de Yucatán 2013-2018



Fuente: Elaboración propia con base en información de las publicaciones anuales de 2014 a 2019 del Censo Nacional de Impartición de Justicia [CNIJE] del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi].

Es interesante observar que, efectivamente, en Yucatán y el Estado de México la plantilla de trabajadores jurisdiccionales se ha mantenido estable de 2013 a 2018 (aumentó 2.7 y 3.9, respectivamente). En cambio, en el mismo periodo fluctuó en Querétaro, para finalmente aumentar 13.8%, mientras que en Guanajuato aumentó de manera significativa y constante (32.9% en el periodo).

Esto podría explicar los buenos resultados del Poder Judicial de Guanajuato, que ha podido disminuir ligeramente su número de asuntos pendientes. En cambio, en el Estado de México la falta de personal adicional puede explicar que el número de asuntos pendientes se haya mantenido, sobre el periodo, bastante estable. En cambio, el aumento relativamente importante de personal en Querétaro no parece haberse traducido en una baja del número de asuntos pendientes, pues han ido aumentando año con año. En Yucatán, finalmente, ambas variables se han mantenido estables.

Por otra parte, en el Estado de México un consejero y un director general refieren que los jueces están resolviendo más asuntos de los que estadísticamente deberían:

Estamos por debajo de la media nacional en términos de jueces: tenemos 400. [...]

En Chile, tienen 800 jueces y tienen la misma población que nosotros.

Testimonio de un consejero de la judicatura del Estado de México

Hay una estadística a nivel nacional de que un juez no puede atender más de 500-700 asuntos al mes en materia familiar, cuando aquí un juez atiende al mes 1,200. Por cuestiones psicológicas, convivencia, presión, muchas cosas que repercuten en el desempeño.

Testimonio de mando superior del Poder Judicial del Estado de México

Lo anterior no sólo es una percepción de los funcionarios del Estado de México: a nivel nacional se registran en promedio 4.27 magistrados y jueces por cada 100 mil habitantes; el Estado de México cuenta con 2.53 magistrados y jueces por cada 100 mil habitantes. Ocupa así la tercera posición más baja de las 32 entidades federativas (ver Tabla 27). Yucatán también está en el bloque de las entidades con menos juzgadores, ya que dispone de 2.99 magistrados y jueces por cada 100 mil habitantes. En cambio, Guanajuato tiene un índice superior al promedio nacional: 4.93 magistrados y jueces por cada 100 mil habitantes, superando a Querétaro, que tiene 4.15.

Tabla 27. Índice de jueces y magistrados por cada 100 mil habitantes en las 32 entidades federativas para 2018

Año	Entidad	Población total estimada	Unidad de población por cada 100 mil habitantes	Juzgadores (Magistrados y jueces)	Juzgadores por cada 100 mil habitantes
2018	Campeche	951435	9.51435	99	10.41
2018	Zacatecas	1614618	16.14618	111	6.87
2018	Chihuahua	3824037	38.24037	246	6.43
2018	Baja California Sur	837683	8.37683	53	6.33
2018	Colima	762087	7.62087	45	5.90
2018	Quintana Roo	1718889	17.18889	96	5.59
2018	Sinaloa	3064214	30.64214	164	5.35
2018	Ciudad de México	8783086	87.83086	452	5.15
2018	Guerrero	3628820	36.2882	181	4.99
2018	Guanajuato	5960991	59.60991	294	4.93
2018	Durango	1819410	18.1941	88	4.84
2018	Tabasco	2459318	24.59318	115	4.68
2018	Oaxaca	4089100	40.891	180	4.40
2018	Querétaro	2097890	20.9789	87	4.15
2018	Morelos	1992564	19.92564	74	3.71
2018	Nayarit	1295355	12.95355	48	3.71

2018	Sonora	3058534	30.58534	113	3.69
2018	Chiapas	5458436	54.58436	201	3.68
2018	Veracruz	8232030	82.3203	297	3.61
2018	Hidalgo	2987701	29.87701	107	3.58
2018	Michoacán	4693438	46.93438	163	3.47
2018	Jalisco	8215666	82.15666	284	3.46
2018	Aguascalientes	1341432	13.41432	45	3.35
2018	Tamaulipas	3669402	36.69402	120	3.27
2018	Coahuila de Zaragoza	3070838	30.70838	100	3.26
2018	Baja California	3643927	36.43927	111	3.05
2018	Yucatán	2205240	22.0524	66	2.99
2018	Tlaxcala	1333938	13.33938	35	2.62
2018	Nuevo León	5315661	53.15661	139	2.61
2018	Estado de México	17655173	176.55173	446	2.53
2018	San Luis Potosí	2829808	28.29808	68	2.40
2018	Puebla	6383845	63.83845	97	1.52

Promedio de jueces por cada 100 mil habitantes 4.27

Fuente: Elaboración propia con base en las cifras presentadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía en el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal [CNIJE] y en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica [ENADID].

Los recursos financieros son un elemento importante a la hora de explicar la dificultad de disminuir la carga de trabajo en los poderes judiciales del Estado de México, Querétaro y Yucatán. En esas entidades algunos funcionarios asumen que la plantilla de personal no ha podido aumentarse, pese a las peticiones, debido a la falta de presupuesto o a la restricción en el ejercicio de los recursos.

En Querétaro, es el mismo presidente quien explica que la normatividad limita las nuevas contrataciones:

Lo que nos afecta mucho es la Ley de Disciplina Financiera [porque] establece una restricción en cuanto a la nómina. Sólo se puede incrementar la nómina el 3%. Entonces hay veces que tenemos dinero y podríamos hasta crear un nuevo juzgado, contratar más actuarios, pero no lo podemos hacer porque rebasamos la Ley de Disciplina Financiera. Entonces ese dinero nos lo tenemos que gastar en bienes inmuebles, en programas, proyectos. (...) Y de alguna manera sí es una dificultad, porque Querétaro está creciendo mucho y no podemos crecer [al mismo] ritmo.

Testimonio del presidente del Poder Judicial de Querétaro

En Yucatán un mando directivo percibe el impacto directo de la falta de presupuesto:

Porque no hay presupuesto [...] no se ha nombrado, nos hacen falta proyectistas, y todo eso repercute en la sociedad. Porque te dicen 'es que no sale mi sentencia', pero no hay personal, porque le digo, vuelven a poner el presupuesto, 'no lo autorizaron'.

Testimonio de un mando medio administrativo del Poder Judicial de Yucatán

En el Estado de México, como en los demás poderes judiciales, el Consejo de la Judicatura gasta buena parte de su presupuesto en el pago de la nómina¹¹¹ que ya tiene, por lo que se le dificulta la realización de nuevas contrataciones, incluso para llenar vacantes existentes:

Tengo tres plazas vacantes porque me dijeron que por recorte presupuestal no tengo cómo sustituirlas. [...] Entre el 85% y 87% [del presupuesto] se va a capítulo 1000. Realmente nuestra oportunidad de maniobra es mínima, porque del gasto operativo (entre la papelería insumos y demás), se va otro 5%. Otro 3% en obra y ya no nos queda nada.

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

Las altas cargas de trabajo tienen consecuencias diversas, además del bajo rendimiento. Varios funcionarios de los cuatro poderes judiciales mencionan que hay compañeros que sufren de estrés y afectaciones a la salud, así como a la vida familiar y social. Varios de ellos han enfermado, han tenido infartos, depresión y en ocasiones prefieren renunciar. Por ejemplo, un funcionario en Yucatán refiere que se ha notado que los jueces de oralidad han sufrido derrames cerebrales o parálisis, como consecuencia del estrés que les ocasiona la posibilidad de incumplir con las cuotas de resoluciones que se les asigna y el riesgo de que, en consecuencia, los cambien a adscripciones más alejadas.

En Guanajuato la carga de trabajo ha llegado a ser un factor que inhibe los ascensos en los órganos jurisdiccionales, ya que si ascender a algún puesto implica mayor carga de trabajo, el personal prefiere no aplicar y conservar su puesto actual.

La carga de trabajo excesiva se refleja, sobre todo, en los horarios de trabajo de los funcionarios, como analizaremos a continuación.

A.3.3 Horarios

Los consejos de la judicatura tienen la facultad legal para determinar los horarios oficiales de atención al público y de labores de los órganos jurisdiccionales y administrativos a su cargo¹¹².

¹¹² Facultades previstas en el artículo 63, fracción XII de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México, artículo 114, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, artículo 28, fracción XXVI de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán. En el caso de Yucatán, también interviene el Tribunal

Para ello no existe un estándar único. Mientras que en Querétaro, Guanajuato y Yucatán la normativa señala que el Consejo tiene flexibilidad para establecer las jornadas que considere pertinentes para abastecer la demanda de justicia, en el Estado de México la jornada está preestablecida y el Consejo puede ajustarla sin que rebase las ocho horas diarias.

Sin embargo, he aquí una deficiencia importante: tales disposiciones oficiales no necesariamente dan a conocer con claridad cuál es el horario de atención y cuál es el horario de trabajo de los funcionarios, tanto jurisdiccionales como administrativos. En el Estado de México, el Consejo de la Judicatura publica anualmente un calendario y “horarios oficiales” de labores. En Guanajuato las Condiciones Generales de Trabajo del Poder Judicial prevén un horario de atención al público inferior a ocho horas, sin menoscabo de extender la jornada a ocho horas o laborar horas extra en caso de ser necesario. En Querétaro, el Reglamento Interior de Juzgados prevé un horario de “funcionamiento”, y en Yucatán el Reglamento del Tribunal Superior de Justicia y el propio del Consejo de la Judicatura hacen referencia a un horario de atención.

En consecuencia, en ninguno se podría decir con certeza si el horario de labores es el mismo que el de atención al público, o a la inversa.

Esta ambigüedad puede ocasionar, por ejemplo, que haya funcionarios que consideren que su horario de trabajo es menor a ocho horas si están en áreas cuyo horario de atención es de cinco a siete horas, como las jurisdiccionales y administrativas en algunos estados. En consecuencia, cuando deben ‘quedarse’ para cumplir una jornada de ocho horas (la cual no excede los límites legales), los funcionarios puede considerar que se les está pidiendo laborar horas extra sin pago adicional, cuando no es así.

En los poderes judiciales de Querétaro Guanajuato y Yucatán las jornadas están delimitadas de manera general, es decir, sin una distinción de las distintas áreas, y el promedio de horas de trabajo previstas oficialmente oscila entre las seis y siete horas. Así es: en principio, el personal tiene la tarde libre.

En contraste, en el Poder Judicial del Estado de México el horario oficial de labores publicado cada año por el Consejo hace un análisis minucioso del tipo de funciones que se brindan para delimitar los horarios de las estructuras jurisdiccionales, además de establecer los horarios específicos de la estructura administrativa. Cabe señalar que la mayoría de las jornadas previstas oficialmente son de nueve horas. Esto es, desde la normatividad las jornadas en esta entidad son más extensas que en los otros tres poderes judiciales.

Algunas dependencias tienen dos turnos, como es el caso de la Escuela Judicial, por ejemplo, ya que debe para permitir a los funcionarios organizar sus capacitaciones en horarios nocturnos o bien en fines de semana. Finalmente, en varias áreas administrativas¹¹³ el calendario y

Superior de Justicia, en cuanto a los órganos de su competencia como lo señala el artículo 139 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán.

¹¹³ Es el caso del personal que labora en las siguientes áreas o puestos: la presidencia, los consejeros, secretarios del consejo, direcciones generales, direcciones de área, coordinaciones, subdirecciones, jefaturas de unidad,

horario oficial de labores prevé que se ofrezca un servicio continuo de 9:00 a 18:00 horas. Por ello, los titulares de dichas áreas deben armar un plan para que el personal no salga a tomar sus alimentos a la misma hora, de tal manera que no haya interrupción en el servicio¹¹⁴.

Aunque se establezcan los horarios en una norma, en los cuatro poderes judiciales analizados hay funcionarios jurisdiccionales que mencionan casos de empleados que tienen que trabajar más horas, fines de semana y/o llevarse trabajo a casa.

En Yucatán lo funcionarios consideran que, generalmente, se respetan las horas de entrada y salida. En contraste, en Guanajuato y Querétaro –poderes judiciales que también tienen horarios de entre seis y siete horas, aunque no queda claro si son de atención o de labores– la realización de horas extras es más común.

Tendríamos un rezago impresionante de trabajo si nos pusiéramos límites de horarios. Desgraciadamente esa responsabilidad es de cada persona. (...) Si queremos que nuestro juzgado sobresalga, tenemos que invertir más tiempo. Y ese tiempo va en detrimento del tiempo de nuestra familia.

Testimonio de mando medio jurisdiccional del Poder Judicial de Guanajuato

[Resaltaría] la entrega y la pasión con el que el personal trabaja, porque mucha gente llega a las 6:30 o 6 de la mañana a trabajar, se va 6:30 de la tarde. Viene a trabajar los sábados. Hay gente que viene al trabajo los domingos, gente que se lleva trabajo a su casa. Entonces el trabajo es mucho para 1,325 personas que somos. Sin embargo, la gente se compromete.

Testimonio de un consejero de la judicatura de Querétaro

En cuanto al Estado de México, pese a que muchas áreas tienen horarios más extensos desde el mismo reglamento, es el poder judicial donde más entrevistados mencionan que los servidores públicos trabajan horas extras, con afectaciones en términos de oportunidad de capacitación y vida familiar.

En ocasiones, su inicio de horario es a las 7:30 am y salen a las 7, 8, 10 de la noche. Día a día, desde luego les afectan en todos los aspectos, emocional, económicamente, y en el desempeño laboral.

Testimonio de mando superior jurisdiccional del Poder Judicial del Estado de México

En suma, en el Estado de México, así como en Guanajuato, los horarios extendidos son comunes entre todos los niveles de personal, desde los jueces (quienes, como responsables de un juzgado, pueden verse afectados en alguna evaluación debido al nivel de rezago) hasta los actuarios, notificadores y ejecutores, funcionarios que pueden tener un horario delimitado hasta las 15:00 o 15:30, pero que deben realizar diligencias fuera de los juzgados, muchas veces en horarios y días inhábiles.

jefaturas de departamento, delegaciones, líderes de proyecto, asesores y el personal de los centros de mediación y conciliación.

¹¹⁴ El artículo 17, fracción IV de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México prevé, como falta administrativa, consumir alimentos en el interior del recinto, sala u oficina dentro del horario de trabajo.

Finalmente, la necesidad de realizar horas extras parece ser más generalizada en ciertas materias, en particular la penal. Esta situación se observa con mucha claridad en el Estado de México, donde los horarios oficiales ya prevén guardias para turnos vespertinos, de fines de semana y vacacionales en los juzgados de control y de adolescentes.

Como la extensión de los horarios de trabajo está íntimamente relacionada, como se ve, con la carga de trabajo y la necesidad de reducir el rezago, la resolución de sus aristas más problemáticas pasaría por la creación de plazas nuevas; una estrategia que, de nuevo, se enfrenta a restricciones presupuestales. Por ello, los poderes judiciales se ven obligados a idear respuestas novedosas.

En el Estado de México, por ejemplo, se detectó que los proyectistas de sala, es decir, de segunda instancia, ocupaban mucho tiempo estéril en trasladarse a los diferentes lugares donde están los magistrados –por ejemplo, Texcoco o Tlalnepantla–. Por ello, explica un mando medio administrativo, se creó el proyecto piloto de una central de proyectistas de salas en materia penal, y ahora todos se concentran en Toluca y desde ahí hacen *teletrabajo*: utilizan el expediente electrónico y las cabinas de telepresencia, en caso de requerir comunicación directa con los magistrados.

La optimización de trámites, también en el Estado de México, tiene el mismo sentido:

[...] Por ejemplo, los oficios, que generaban mucho problema, ya no los firma el juez, los puede firmar el secretario de acuerdos. Actualmente están trabajando [también] en un piloto de un juzgado familiar corporativo, donde cada uno hace una función: entre varios juzgados van a ir pasándose [el trabajo], como una maquinaria... Ya lo están usando en Toluca.

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

En Querétaro, el sistema Acturius ha servido para organizar el trabajo de los actuarios: les proporciona una agenda que indica el orden en que deben realizar las diligencias, atendiendo a las ubicaciones y al tiempo o el tráfico.

En Guanajuato han optado por sistematizar la ‘medición’ de cargas de trabajo para, por ejemplo, distribuir personal de apoyo en los juzgados que presentan mayor rezago¹¹⁵:

Tenemos un área que se llama la Coordinación General de Sistemas de Gestión, ellos están monitoreando frecuentemente la forma en que están trabajando los juzgados de oralidad, estos tanto penales, como de familias, como mercantiles y

¹¹⁵ Esta práctica se parece a las brigadas de trabajo en el desahogo de juicios colegiados y unitarios en materia penal que se realizaron en el Poder Judicial de Nuevo León, donde, por unos meses, se organizó una plantilla de jueces que trabajaban fuera del horario laboral oficial para atender juicios en órganos que presentaban un rezago importante. Este ejercicio, realizado durante tres meses a finales de 2018, permitió la emisión de 408 sentencias definitivas y la programación de audiencias en plazos de 20 días, en lugar de cuatro a cinco meses. (Poder Judicial de Nuevo León, 2019).

cuando ellos ven que de repente en algún lugar se está saturando el trabajo y cuando se da mucha carga de trabajo se les manda personal. Se llega a presentar, pero no es una práctica recurrente.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

El resultado de estos esfuerzos se puede apreciar, acaso, en el hecho de que entre los cuatro poderes judiciales el de Guanajuato es el que tiene menor índice de rezago en primera y segunda instancia, como hemos visto.

Por su parte, en Yucatán, cuando se crea un juzgado nuevo, durante tres meses se interrumpe la asignación de asuntos a los juzgados competentes que ya existían. Es decir, los casos que ingresan se turnan directamente al nuevo juzgado, asegura una funcionaria jurisdiccional. Aunque esta medida tiene como fin dotar de su propia carga de trabajo a los nuevos juzgados, también es una manera de disminuir el nivel de rezago en los juzgados ‘antiguos’.

A.3.4 Acoso y hostigamiento

El acoso, tanto laboral como sexual, es un tema que generó incomodidad entre los entrevistados. Sin embargo, percibimos mayor soltura para tratar el tema en ciertos poderes judiciales, sin que esto implique que en ellos el acoso tenga más incidencia.

Lo anterior también nos ayuda a entender el hecho de que algunos entrevistados afirmaran que en su institución no existe el acoso, aunque en otras secciones de la entrevista mencionaran algunas situaciones o actos que podrían considerarse como tal.

Así, decidimos no reportar en esta sección la estadística de las respuestas, pues podría ser engañosa. En su lugar, mencionamos tendencias generales, que deben considerarse indicativas, mas no certeras.

A.3.4.1 Definición y descripción del problema

Los cuatro estados tienen una ley local que regula las relaciones laborales entre el estado y sus trabajadores, pero sólo la del Estado de México proporciona una definición de acoso y hostigamiento, que además constituyen causales de rescisión de la relación laboral:

A. Acoso sexual, es una forma de violencia en la que, si bien **no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo** para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos; y

B. Hostigamiento sexual, es el ejercicio del poder, en **una relación de subordinación real de la víctima frente a la persona agresora en los ámbitos laboral y/o escolar**. Se expresa en conductas verbales o no verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.

C. Acoso laboral, la conducta que se presenta dentro de una relación laboral, con el objetivo de intimidar, opacar, aplanar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente a una persona, con el fin de excluirla de la organización o a satisfacer la necesidad, que suele presentar el hostigador, de agredir o controlar o destruir; a partir de una serie de **actos o comportamientos hostiles hacia uno de los integrantes de la relación laboral, en contra de algún empleado o del jefe mismo**; así como la exclusión total de cualquier labor asignada a la víctima, las agresiones verbales contra su persona, una excesiva carga en los trabajos que ha de desempeñar, y cualquier otra conducta similar o análoga que atente contra la dignidad del trabajador. [Los subrayados en negritas son nuestros] (Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, 2019, artículo 93, fracción XIX)

Dado que las legislaciones de Guanajuato, Querétaro y Yucatán no prevén una definición, pero sí contemplan la aplicación supletoria de la Ley Federal del Trabajo (2019), se retoma la definición prevista para tales conductas en el artículo 3° bis de la misma ley:

[...] se entiende por:

- a) Hostigamiento, el ejercicio del poder en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en el ámbito laboral, que se expresa en conductas verbales, físicas o ambas; y
- b) Acoso sexual, una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo del poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos.

En diferentes tesis aisladas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha precisado lo que constituye el acoso laboral:

El acoso laboral (mobbing) es una conducta que se presenta dentro de una relación laboral, con el objetivo de **intimidat, opacar, aplanar, amedrentar o consumir emocional o intelectualmente** a la víctima, con miras a excluirla de la organización o a satisfacer la necesidad, que suele presentar el hostigador, de agredir o controlar o destruir; se presenta, sistémicamente, a partir de una serie de **actos o comportamientos hostiles hacia uno de los integrantes de la relación laboral**. (SCJN, 2014a)

Este tipo de violencia incluye conductas que se materializan de diferentes maneras, desde excluir a la persona e ignorarla, hasta agredirla verbalmente, humillarla, asignarle cargas de trabajo excesivas que no sean proporcionales a las de sus compañeros o no correspondan a sus funciones, cambiar de manera injustificada sus condiciones laborales, o bien realizar críticas desproporcionadas a su desempeño, amenazas y cualquier otra acción cuya finalidad sea violentar la salud e integridad física y mental de la persona, esto sin que esto tenga connotaciones de índole sexual.

Por otra parte, la Ley General de Acceso a una Vida Libre de Violencia define el acoso u hostigamiento sexual de la misma manera que el acoso u hostigamiento laboral, con la salvedad de que implica conductas “relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva”. Pueden ser de carácter físico –como los contactos y acercamientos forzados–, verbal y no verbal –por ejemplo, mostrar material pornográfico–.

Los poderes judiciales donde una menor proporción de funcionarios menciona la existencia de prácticas de acoso –laboral o sexual– son los de Querétaro y de Yucatán, mientras que en los del Estado de México y de Guanajuato la proporción de funcionarios que considera que existen situaciones de acoso es sensiblemente mayor.

Es interesante notar que, en general, del universo de entrevistados las mujeres tienden a identificar problema de acoso –laboral o sexual– más a menudo que los hombres.

En **Querétaro**, a pesar de ser el estado en el que menos funcionarios reportan la existencia de acoso, se señalan prácticas como la prohibición de salir a comer o la coerción para quedarse hasta muy tarde en el centro de trabajo. Un funcionario de menor nivel afirma haber observado abusos de autoridad hacia los meritorios, mientras que un abogado menciona el caso de un juez civil, quien era grosero y trataba con desdén a su personal. Por su parte, una funcionaria jurisdiccional considera que el factor de género puede intervenir en este tipo de acoso, pues a las mujeres se les llega a dar más carga de trabajo.

Con respecto al acoso sexual, un funcionario jurisdiccional percibe la existencia de prácticas machistas y, aunque no tiene certeza de ello, supone en consecuencia que se pueden dar casos de acoso sexual no denunciados por temor a represalias. Otra entrevistada menciona el caso de un funcionario jurisdiccional que intentó abusar de una meritoria.

De igual forma, en **Yucatán** la mayoría de los entrevistados menciona que no existen prácticas de acoso en el Poder Judicial. Aun así, un abogado menciona el caso de un secretario que maltrataba al personal de su juzgado. Por otra parte, de acuerdo con un funcionario administrativo, varios jueces han sido señalados por humillar a su personal. Otros testimonios señalan que, con frecuencia, las víctimas de acoso laboral no confían en los procesos que llevan a cabo las instancias internas. Por ejemplo, a veces deciden ejecutar cambios de adscripción que no son una solución al problema, o bien, las resoluciones sancionatorias son apeladas mediante juicio de amparo, donde se revierten las sentencias. Por ello, en un caso de acoso psicológico generalizado por parte de una jueza, el equipo de trabajo presuntamente acosado no acudió ante el propio Poder Judicial: una de las afectadas interpuso directamente una queja ante la Comisión de Derechos Humanos estatal.

Un magistrado menciona, cuando le preguntamos sobre el acoso sexual, que se han dado casos entre compañeros del mismo nivel, así como de un juez en contra de una usuaria. Por su parte, una funcionaria jurisdiccional relata el caso de un juez que hostigaba a una subordinada mostrándole videos inadecuados, mientras que un abogado reporta el caso de un juez que tuvo tratos indebidos hacia meritorios.

En **Guanajuato**, según entrevistados, el acoso laboral se utiliza como represalia o para conseguir que una persona renuncie. Comentan que no solamente ha habido quejas por malos tratos de los superiores a los subordinados o de subordinados hacia el superior, sino también por faltas de respeto entre compañeros.

Un factor que entra en juego cuando el acosador ocupa en un nivel jerárquico superior es la reticencia por parte de los subordinados a denunciar. Así sucedió con el titular de un órgano jurisdiccional que encerraba a su personal hasta que terminara el trabajo, según testimonios.

Por su parte, una funcionaria jurisdiccional menciona que percibió un trato agresivo y excluyente hacia su persona por parte de un juez, quien la amenazaba constantemente con levantar un acta en su contra. Otro funcionario jurisdiccional describe que se sentía acosado y humillado por un juez, quien lo exhibía en audiencias públicas.

En el Poder Judicial guanajuatense llegamos a registrar casos en los que el jefe puso en peligro presuntamente la vida de sus subordinados. Uno, relacionado con un actuario cuyo superior le negó la autorización de retirarse del lugar de la notificación, pese a que se encontraba en medio de una balacera; otro, el de un secretario que no autorizó a una funcionaria operativa a acudir a una consulta médica de seguimiento a su embarazo, y ésta perdió a su bebé.

En cuanto al acoso sexual, varios funcionarios mencionan conductas de acoso u hostigamiento verbal o no verbal: una funcionaria administrativa lo ha percibido a través de miradas y chistes ofensivos por parte de mandos superiores; una funcionaria jurisdiccional se incomodó por las miradas de un compañero; un encargado de sala hostigaba a una funcionaria jurisdiccional con piropos; un juez no dejaba salir a sus subordinadas y las hostigaba con miradas y expresiones verbales.

Los entrevistados también refieren casos donde las acosadoras son mujeres. En uno, un funcionario jurisdiccional fue acosado por varias compañeras. En otro, una funcionaria acosó a un subordinado. Por su parte, un consejero menciona el caso de un secretario en funciones de juez que acosó a una oficial y una jueza.

Como en Guanajuato, en el **Estado de México** más de la mitad de las personas que interrogamos sobre prácticas de acoso en el Poder Judicial mencionan que, efectivamente, existen.

Varios consejeros mencionan que el acoso laboral suele ocurrir principalmente de titulares hacia jerarquías inferiores. Uno menciona que tiene que ver, sobre todo, con las altas cargas de trabajo:

[...] los jóvenes que tienen categorías más chicas por decirlo, cómo son archivistas técnicos o en el área administrativa de operativos se quejan de sus titulares: porque los dejan salir muy tarde, porque a veces no los dejan comer, no los dejan salir, tienen que ir el fin de semana a trabajar, salen noche.

Testimonio de un consejero de la judicatura del Estado de México

Otro consejero (que considera que no se dan situaciones de acoso), confirma que algunos funcionarios han presentado quejas en contra de superiores jerárquicos, debido al exceso en la carga de trabajo, horarios extensos, malos tratos o maneras de hablar que les han lastimado.

En cuanto al acoso sexual, también se da mayoritariamente de un superior jerárquico hacia un subordinado, de acuerdo con los entrevistados. Un consejero explica que suele ser en contra de mujeres, y que muchas veces consiste en condicionar la permanencia o un ascenso a aceptar una cita fuera del trabajo.

Un legislador comenta también el caso de una jueza que fue hostigada sexualmente por un integrante del Consejo de la Judicatura del estado, y que no denunció por falta de confianza y miedo a perjuicios.

Excepcionalmente, la mujer es la agresora, según comentan entrevistados, quienes señalan el caso de una jueza que hostigaba a su personal masculino.

A.3.4.2 Políticas y medidas preventivas

En Querétaro y Yucatán pocos funcionarios judiciales reportan la existencia de medidas implementadas por sus respectivos poderes judiciales para prevenir y erradicar el acoso laboral. Debe haber una correlación entre esto y el hecho de que son los dos poderes judiciales donde los empleados mencionan en menor medida la posibilidad de que se den estas situaciones.

En **Querétaro**, una funcionaria jurisdiccional menciona que se ofrecieron capacitaciones sobre el acoso sexual como medida preventiva, las cuales considera útiles.

Por otra parte, se creó una Unidad de Género en 2015, pero al momento de realizar esta investigación (2019) ésta todavía no contaba con normatividad, según señalan varios entrevistados. El área no sólo no tiene certeza jurídica; a decir de una funcionaria administrativa, muchos consideran que tampoco tiene relevancia, lo cual no contribuye a generar la confianza necesaria para que las víctimas se acerquen al área. Sin embargo, también afirma que la existencia de la unidad ha tenido como efecto un cambio de mentalidad, que ejemplifica con el uso creciente de lenguaje incluyente.

En **Yucatán**, funcionarios mencionan la creación en 2016 de una Unidad de Equidad de Género, así como la realización de cursos sobre violencia de género y de encuestas anónimas sobre el tema. Varios consejeros aseguran, además, que se está trabajando en un protocolo para prevenir el acoso¹¹⁶.

Por su parte, el Poder Judicial de **Guanajuato** fue el primero del país en adoptar la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación, y recibir la certificación correspondiente en 2016. Desde 2012 cuenta con un Comité de Equidad de Género, que se transformó en Comité de Igualdad de Género y Derechos Humanos en 2017.

¹¹⁶ Efectivamente, el 10 de diciembre de 2020 fue publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, el acuerdo general de los Plenos del Poder Judicial del Estado, por el que se expidió el Protocolo de Actuación frente a casos de Violencia Laboral, Acoso y Hostigamiento Sexual.

La norma citada, que también fue adoptada por la administración pública estatal, prevé, entre otros aspectos, contar con una figura mediadora para prevenir, atender y sancionar las prácticas de discriminación. Para ello, el Poder Judicial de Guanajuato creó la figura del *ombudsperson*, a quien se puede acudir para dar noticia de este tipo de prácticas y obtener asesoría.

La norma prevé que el *ombudsperson* sea “defensora de los derechos humanos, imparcial, apolítica y que su participación sea autónoma, y no se cobre al personal por el servicio que ofrezca” (Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación, 2015). El criterio del Consejo del Poder Judicial para nombrar a los *ombudsperson* se expresa en términos más extensos pero, acaso, menos claros: deben “represent[ar] los valores de la organización, [ser] reconocid[os] por su honorabilidad y compromiso y [contar] con independencia y capacidad de conocer de manera confidencial los casos que se presenten sobre conductas que pudieran constituir acoso, hostigamiento sexual, violencia laboral y/o actos de discriminación” (Comité de Igualdad de Género y Derechos Humanos del Poder Judicial del Estado, s.f.)

Tal criterio pudo ser un factor que provocó que no todas las personas que han ocupado el puesto tuvieran el perfil idóneo, según testimonios, pues algunas no tenían ninguna experiencia en temas de derechos humanos. En este sentido, es positivo que quien ocupa el puesto de *ombudsperson* desde enero de 2020 cuente, además de una larga trayectoria en el Poder Judicial, (pues ha sido desde secretaria proyectista hasta magistrada), con un diplomado en Género, Sexualidad y Derecho, impartido por el Centro de Investigación y Docencias Económicas.

Existe un micrositio de internet específico para la función del *ombudsperson*¹¹⁷ en el estado, que contiene una guía informativa sobre el acoso y otras prácticas o conductas hostiles. Sin embargo, la mayoría de los funcionarios no parece conocerlo: sólo uno menciona su existencia.

Los retos en torno a esta figura no acaban allí: algunos de los funcionarios que mencionan haber experimentado situaciones de acoso laboral o sexual también declaran que prefirieron no acudir con ella. Un testimonio llega al extremo de dudar que la figura institucional fuera independiente, lo cual pone en riesgo la confidencialidad de una denuncia.

El Consejo de la Judicatura del **Estado de México** también adoptó la Norma Mexicana en Igualdad Laboral y No Discriminación. Lo hizo en 2018. A raíz de ello, creó un Comité para la Igualdad Laboral y No Discriminación, presidido por un consejero, y cuyas atribuciones consisten principalmente en elaborar un programa anual de actividades tendientes a fomentar la perspectiva de género, igualdad laboral y no discriminación al interior de la institución, y proponer al Consejo mecanismos para prevenir, atender y sancionar las prácticas de discriminación y violencia laboral.

Por añadidura, en junio del mismo año el Pleno del Consejo de la Judicatura en el Estado de México aprobó el protocolo para prevenir, atender y sancionar el hostigamiento sexual y el

¹¹⁷ Micrositio oficial del *ombudsperson* en el Poder Judicial de Guanajuato se puede consultar en <https://poderjudicial-gto.gob.mx/cigedh/ombudsperson.php>

acoso sexual, que prevé la existencia del Comité para la Atención de Conductas de Hostigamiento Sexual y Acoso Sexual

Tal protocolo prevé que la Unidad de Igualdad y Derechos del Poder Judicial¹¹⁸ esté facultada para recibir las denuncias de quienes se consideren afectadas, y posteriormente canalizarlas al Comité creado para la atención de tales conductas, aunque estas personas pueden interponer su denuncia directamente ante Contraloría, que de estimarlo pertinente instrumentará el procedimiento administrativo disciplinario.

Adicionalmente, el Consejo busca sensibilizar a sus empleados a través de capacitaciones sobre el tema, y así evitar las prácticas de acoso laboral y sexual. Más allá de la prevención, estos esfuerzos de sensibilización han sido utilizados también en casos donde ha sido difícil comprobar las conductas denunciadas, como una manera de contener la violencia de este tipo, según refirió un consejero.

A.3.4.3 Investigación y sanciones

En los cuatro poderes judiciales los entrevistados coinciden en que existen tres principales obstáculos para poder castigar las conductas de acoso: la resistencia de las víctimas a denunciar por el miedo a salir perjudicadas; la dificultad para probar los hechos, y la facilidad con la que los funcionarios sancionados logran revertir las decisiones de los consejos de la judicatura mediante el amparo.

En **Querétaro**, la Unidad de Género no actúa como instancia investigadora y sancionadora en casos de acoso sexual. Como para otros procedimientos administrativos, le corresponde este papel a la Contraloría. De hecho, distintos casos de acoso han sido detectados durante las entrevistas que realizan los visitadores en los juzgados, según comentan varios funcionarios. Aunque no se cuenta con un protocolo establecido, un funcionario de la Visitaduría caracteriza el procedimiento, que consiste en avisar al Consejo de la Judicatura de inmediato, para que éste tome una determinación en lo que se aclaran los hechos (que suele consistir en cambiar de adscripción al presunto agresor). Posteriormente, si se formaliza la queja administrativa, se realiza una investigación interna, que puede implicar una sanción, incluso de destitución, como fue el caso de un juez hace varios años. El destituido ganó un amparo, por lo que fue reinstalado, aunque en un puesto distinto, que finalmente no aceptó.

En efecto, algunos funcionarios, así como externos, reportan que la solución más común es el cambio de adscripción; una percepción que puede deberse a que los casos no llegan a denunciarse formalmente.

En **Yucatán**, un motivo para que las víctimas no denuncien las conductas de acoso es el temor a las represalias, señalan entrevistados. También puede deberse a la percepción de que las sanciones son inadecuadas; de nuevo: cambios de adscripción o, en un caso concreto, terapia psicológica que no detuvo las prácticas abusivas.

¹¹⁸ Creada en 2013 con la denominación “Unidad de Equidad de Género”.

Los consejeros en el estado también dicen recurrir a este tipo de medidas porque no existe una queja formal, y no faltan los señalamientos, desde dentro y fuera del Poder Judicial, de que las decisiones administrativas que se llegan a decretar suelen ser revertidas mediante amparos.

Por su parte, el Comité para la Atención y Denuncia de casos de Hostigamiento Sexual y Laboral en el Poder Judicial del **Estado de México** tenía alrededor de seis asuntos en trámite, la mitad de ellos de índole sexual, al momento de realizarse este estudio.

Ser un Poder Judicial certificado para evitar esta clase de conductas te garantiza que hay procesos claros para la denuncia, y que son muy objetivos, y además que se pueden comprobar las conductas con un mínimo probatorio.

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

Sin embargo, entre los funcionarios que dicen conocer de la existencia de un proceso o queja, ninguno menciona la intervención del Comité. Quizás porque su papel es muy acotado y el procedimiento sustancial lo realiza la Contraloría interna. Un consejero afirma que la situación más común, en los casos que el Consejo ha llegado a conocer, es la del Comité tomando la postura de escuchar a ambas partes y turnando el asunto a la Contraloría, para su investigación, seguimiento y atención. De acuerdo con varios consejeros, durante la investigación se toman medidas preventivas, como el cambio de adscripción del funcionario (en general el agresor), pero en ocasiones también la víctima, para protegerla.

Una vez resuelto el proceso, las sanciones aplicadas pueden consistir en una llamada de atención y exhorto, hasta en la pérdida del empleo y la inhabilitación, afirman consejeros. Según la información publicada hasta septiembre de 2020 en el portal de transparencia del Poder Judicial del Estado de México, de 2015 a 2019 han sido sancionados administrativamente cinco funcionarios por situaciones de acoso laboral. Tres de ellos –de los cuales no se publica el dato del puesto o área– en 2017; en dos casos las sancionadas fueron mujeres, por agredir físicamente a otra compañera, y un funcionario por no demostrar respeto y subordinación ante sus superiores. La misma causa fue mencionada para un técnico judicial sancionado en 2018, y en 2019 un ejecutor fue sancionado por no observar buena conducta y trato de respeto a las personas y servidores públicos con quienes se relacionaba.

En el Poder Judicial de Guanajuato y en el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, ninguno de los funcionarios sancionados¹¹⁹ de 2015 a 2019 fue con motivo de acoso u hostigamiento sexual o laboral, mientras que en Querétaro desde 2015 y de manera reiterativa año tras años se ha publicado la nota: “No se cuenta con registro de información”.

En lo que concierne al ombudsperson en Guanajuato, es importante considerar que, si bien se prevé que tal figura goza de independencia y capacidad para conocer de los casos de acoso, no tiene facultad para sancionarlos. En caso de acoso laboral, puede fungir como mediador y, si no se llega a un acuerdo, puede hacer recomendaciones para la resolución del conflicto, aunque las

¹¹⁹ En el Poder Judicial e Guanajuato, han sido sancionados ocho funcionarios de 2016 a 2018. No hay datos de 2015, ni de 2019. En el caso del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán se utilizó la nota “No aplica” de 2015 a 2019, excepto en 2018, año en el que se reportó que no hubo funcionarios sancionados y el Consejo de la Judicatura de la entidad reportó 13 sancionados de 2017 a 2018, sin datos en 2019.

mismas no tienen carácter vinculante. De hecho, de acuerdo con el propio ombudsperson, un alto porcentaje de asuntos de acoso laboral se resuelve mediante conciliación. En cambio, cuando se trata de acoso sexual, el ombudsperson no busca la conciliación, sino que ofrece acompañamiento a la presunta víctima si quiere denunciar administrativa o penalmente, o si requiere apoyo psicológico¹²⁰. La información que recaba al tratar estos casos no se incluye en los expedientes laborales.

Ahora bien, aun y cuando existe la figura del ombudsperson, muchas personas no se animan a denunciar. De hecho, en varias de las situaciones que relatamos más arriba, las víctimas de acoso prefirieron pedir un cambio de puesto (en dos casos) o incluso renunciar (un caso). En otros, ha quedado claro que el Consejo del Poder Judicial de Guanajuato toma decisiones con la intención resolver los problemas (como el multicitado cambio de adscripción del abusador, o pedirle al acosador que ya no realice las conductas que incomodan a la otra persona) pero tal parece que éstas no tienen el peso suficiente.

A.3.5 Compendio de buenas prácticas

- El **sistema de estímulos basados en evaluaciones institucionalizadas** que desarrolló el Consejo del Poder Judicial de Guanajuato para los funcionarios administrativos y jurisdiccionales de las categorías más bajas es una buena manera de motivarlos, y permite un manejo más eficiente de los recursos destinados a los bonos.
- La **transparencia del Poder Judicial de Guanajuato con respecto a las remuneraciones de sus funcionarios es destacable**: es de fácil acceso en el sitio de internet de la institución.
- El establecimiento, en Guanajuato y Querétaro, de **comisiones salariales tripartitas** que permiten fijar las remuneraciones de los servidores públicos de los tres poderes a nivel estatal favorece la definición de criterios objetivos, consensuados, transparentes y establecidos, con contrapesos para determinar estas remuneraciones.
- El establecimiento de **tabuladores específicos** con las percepciones salariales de los funcionarios judiciales reduce las posibilidades de discrecionalidad en su otorgamiento.
- Que las áreas se coordinen entre sí para brindar información real y oportuna que permita al Consejo de la Judicatura **regular el volumen de trabajo** es una circunstancia perfectamente replicable.

¹²⁰ Cabe señalar que ningún funcionario refirió con detalle el procedimiento interno que se sigue ante la figura especializada del ombudsperson, y aunque el formato de denuncias están en el micrositio oficial, únicamente pueden ser consultados por personal interno, toda vez que para acceder al mismo, el sitio web solicita el número empleado y RFC.

- **La asignación temporal de personal adicional en los juzgados** que presentan mayor rezago y/o mayor carga de trabajo puede aligerar esta carga, acotar los horarios de trabajo de los funcionarios y representar un alivio psicológico para ellos.
- La modificación en la **asignación de nuevos asuntos para turnarlos exclusivamente a juzgados de nueva creación**, a fin de darles su propia carga de trabajo, permite que los juzgados antiguos atiendan su propio rezago en esos meses.
- El uso de la tecnología para crear una **central de proyectistas**, que permita atender la carga de trabajo y asistir remotamente a superiores en circunscripciones alejadas, es un ejemplo de creatividad para reducir los tiempos de traslado y el trabajo de los funcionarios.
- **El hecho de que las visitas sean concebidas como un ejercicio de evaluación del ambiente laboral**, y no solamente del desempeño de los trabajadores, permite construir una vía de comunicación más efectiva de los funcionarios hacia el Consejo.
- En los consejos de la judicatura donde existe una Visitaduría, la comunicación de los funcionarios con los consejeros puede verse facilitada si éstos abren **espacios específicos para la visitas informales**, en las que puedan dialogar con los funcionarios y escuchar sus necesidades.
- La adopción de la **Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015** y, en consecuencia, la creación de una unidad o comité para la atención y denuncia de casos de hostigamiento sexual y laboral, así como de la figura institucional de *ombudsperson*, pueden ser positivas, siempre y cuando estas unidades y puestos sean ocupados por personas con la capacitación y sensibilidad necesarias para generar confianza entre las posibles víctimas de acoso laboral o sexual.
- Las capacitaciones para sensibilizar a los funcionarios sobre las conductas que constituyen acoso laboral y sexual pueden contribuir a prevenir la comisión de prácticas violentas de esta índole.
- La labor desempeñada por la Visitaduría es fundamental como **institución de primer contacto** para los funcionarios que necesitan denunciar prácticas de acoso y hostigamiento.
- La **adopción de estándares de investigación** que permitan comprobar las conductas de acoso y hostigamiento con un mínimo probatorio es indispensable para acabar con la impunidad que caracteriza estos casos, y mandar un mensaje de cero tolerancia.

A.3.6 Compendio de áreas de oportunidad

- La **falta de transparencia** de algunos poderes judiciales en cuanto a los niveles salariales de sus funcionarios no contribuye a elevar la confianza ciudadana en ellos.
- Aunque el establecimiento de tabuladores de sueldos es una práctica positiva, el hecho de que gran parte de las percepciones de los funcionarios no estén definidas por el salario base, sino por las prestaciones, no brinda certeza respecto a la retribución que corresponde a cada funcionario de acuerdo con su cargo.
- **No es recomendable que los funcionarios judiciales reciban prestaciones del Ejecutivo.** Por ello, el monto de estas prestaciones debe ser entregado a los poderes judiciales para que ellos determinen, de manera independiente y con criterios objetivos, quiénes las recibirán.
- **La disparidad de sueldos entre jueces y magistrados genera inconformidad,** porque los jueces tienen una mayor carga de trabajo, y sobre todo cuando los magistrados no provienen de la carrera judicial. Adicionalmente, la todavía mayor disparidad entre los sueldos de los juzgadores y los de los funcionarios judiciales de más bajo nivel puede incentivar prácticas de corrupción.
- La **falta de claridad de la legislación interna** –reglamentos y determinaciones de los consejos– **sobre la definición del horario laboral y el horario de atención al público** es negativa, ya que existe la posibilidad de que los funcionarios tengan una percepción errónea de que trabajan horas extras sin remuneración. Además, el no tener certeza sobre cuál es el horario que cada funcionario debe cumplir también imposibilita la realización de un adecuado diagnóstico de las cargas de trabajo y condiciones laborales para los propios poderes judiciales.
- La **falta de reconocimiento de la labor de los funcionarios con cargas excesivas de trabajo** puede ocasionar riesgos psicosociales, que impacten negativamente su motivación y eficiencia.
- En los cuatro poderes judiciales estudiados, los funcionarios que trabajan en adscripciones alejadas de la capital consideran que las posibilidades de comunicar sus necesidades a los consejeros están muy limitadas.
- La falta de reglamentación que defina con precisión la labor, responsabilidades, atribuciones y el perfil de los integrantes de las unidades de género o del ombudsperson pueden impedir que su creación tenga un impacto positivo en el combate contra la discriminación y el acoso.
- La voluntad de evitar que ‘escalen’ los casos de acoso puede generar la impresión, entre los empleados del mismo Poder Judicial, de que los funcionarios con poder de decisión o alta jerarquía no les dan la atención necesaria.

- Si bien el **cambio de adscripción del agresor** puede ser una medida temporal para proteger a la víctima de acoso, no debe ser la sanción a un acto de esta naturaleza, pues solamente consiste en desplazar el problema.
- La falta de acciones concretas y específicas para identificar, investigar y sancionar los casos de acoso y hostigamiento laboral y sexual manda un mensaje de impunidad.
- Los **procesos de investigación y sanción de conductas de acoso que no están definidos con claridad en la legislación** generan nula certeza jurídica, además de un contexto en el que los funcionarios sancionados pueden obtener sentencias favorables al impugnar mediante el amparo, lo cual puede provocar la doble victimización de las personas agredidas.

A.4 Organización del trabajo

La búsqueda de maneras de organizar el trabajo de los órganos jurisdiccionales bajo principios de eficiencia y seguridad es una de las tareas de los consejos de la judicatura. A continuación, presentaremos dos ejemplos de estrategias que algunos han implementado en ese sentido.

A.4.1 Modelos de gestión

Cuando se utiliza el término de *gestión judicial*, se hace referencia a la forma en que los poderes judiciales organizan las diferentes tareas para llevar la impartición de justicia; es decir, a las metodologías y procesos que desarrollan en su actuar cotidiano. En este apartado analizaremos los modelos de gestión que han desarrollado algunos de los poderes judiciales de nuestro estudio para sistematizar y hacer más eficiente el trabajo de sus órganos jurisdiccionales.

Los modelos de gestión constituyen herramientas de índole administrativa a partir de las cuales se impulsa la mejora continua en la impartición de justicia. Éstos plantean la modificación de prácticas a través de la estandarización de procesos; buscan mejorar la administración de recursos –materiales y humanos–, y promueven el uso de tecnologías de la información para hacer más eficientes y ágiles los procesos de atención. **Los modelos promueven, entonces, transformaciones estructurales en la operación de los órganos jurisdiccionales.**

En este sentido, aunque el Poder Judicial de Yucatán ha desarrollado acciones para mejorar su gestión –capacitaciones, implementación de sistemas tecnológicos–, no ha implementado un modelo de gestión en sentido estricto. Por eso, solamente haremos una revisión de los modelos que los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato y Querétaro han desarrollado.

De acuerdo con el documento *Excelencia de Gestión Judicial del Poder Judicial de Guanajuato*, los modelos de gestión representan una respuesta a la necesidad de reformar “los sistemas de justicia, y deben tener un enfoque sistémico, complejo e integral con perspectiva de

política pública” (Poder Judicial del Estado de Guanajuato, 2013). Originalmente, el suceso que motivó el cambio estructural en los estados analizados fue la implementación del sistema de justicia penal acusatorio, en específico, y de los sistemas de oralidad, en general.

Guanajuato es un estado referente en materia de gestión judicial y su proceso de implementación inició en 2011. Algunos de los aspectos esenciales para desarrollar el modelo fueron la construcción ordenada de procesos y procedimientos; la adecuada asignación de roles y funciones; la medición objetiva de la satisfacción plena tanto de los usuarios del sistema como de los operadores; el diseño y medición de estándares de desempeño y la implementación de un programa de ética judicial (Poder Judicial del Estado de Guanajuato, 2013).

Para lograr tal ambicioso objetivo, el Poder Judicial integró un equipo multidisciplinario compuesto de expertos jurídicos, ingenieros y administradores, que hicieron un diagrama del proceso jurisdiccional con el objetivo de crear un diagnóstico e identificar los procesos jurídicos críticos. El modelo también comprende un proceso de evaluación, a través de una herramienta llamada Cuadro de Mando Integral, que contiene indicadores cuya medición y seguimiento permiten tomar decisiones de manera estratégica en la operación diaria (Poder Judicial del Estado de Guanajuato, 2013).

Para la implementación del modelo de gestión, el Poder Judicial desarrolló los siguientes documentos-guía (Poder Judicial del Estado de Guanajuato, 2013):

- *Manual de Procedimientos de los Juzgados de Oralidad*, que tiene como finalidad precisar y documentar los procedimientos que se desarrollan en la labor de impartición de justicia. De acuerdo con el manual existen tres tipos de procesos: estratégicos – orientados al funcionamiento de la alta dirección–, claves –es decir, los procedimientos operativos– y de apoyo –que contemplan cuestiones administrativas y de soporte a los juzgados–
- *Manual de Puestos*, que delimita las funciones asociadas a la estructura organizacional.
- **Evaluación del desempeño**, que se utiliza para medir, sistemática e integralmente, la conducta profesional y el rendimiento de los funcionarios. La medición se hace a partir de un plan que el operador debe estar en posibilidades reales de cumplir.
- **Medición del clima organizacional y medición de la satisfacción del funcionario.**
- **Medición de la percepción ciudadana**, a través de una encuesta para saber si los usuarios están conformes o no con el trato que han recibido.
- **Programa de capacitación**, ya que, desde la perspectiva del modelo de gestión, las capacitaciones deben ser continuas para lograr el desarrollo organizacional y el cambio cultural.
- **Gestión ética**, que tiene como objetivo que las funciones sean desarrolladas en un marco de “eficiencia, integridad, transparencia y orientación hacia el bien común”.

En el inicio, de acuerdo con el entonces coordinador general del Sistema de Gestión de Oralidad del Tribunal Superior de Justicia, en Guanajuato el Consejo del Poder Judicial hizo un proceso de planeación institucional, donde se definió cómo articular, armonizar y alinear los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, del Plan Estatal de Desarrollo y de la plataforma estratégica del Poder Judicial, de cara a las exigencias de la reforma al sistema de justicia (Centro de Investigación para el Desarrollo, (CIDAC), 2015). Después, se especificó que los beneficiarios del modelo serían los usuarios y los propios operadores y, posteriormente, se diseñaron procesos basados en los resultados que la institución buscaba. El paso siguiente consistió en identificar los llamados *procesos críticos*. De estos procesos el Poder Judicial escogió tres ejes de articulación: *atención al público, trámite judicial y audiencias de oralidad* (CIDAC, 2015).

En materia de evaluación se establecieron 10 indicadores y se dio un seguimiento y control a los registros y documentos para verificar que las áreas estaban operando de manera estandarizada.

Finalmente, a través del esquema de gestión de mejora continua, se diseñaron las herramientas para preguntar a los justiciables y a los funcionarios su opinión sobre el servicio y así generar proyectos que permitieran, efectivamente, la mejora de la institución.

El Poder Judicial de Guanajuato, decir de los entrevistados, no solamente ha implementado este modelo de gestión en materia penal, sino que también ha buscado ‘correr’ modelos similares en material familiar y mercantil. Así, el modelo de gestión ha generado un cambio sustancial, al facilitar la puesta a punto de una mecánica procesal ordenada, eficiente y efectiva.

Dado que en el estado todos los distritos judiciales llevan a cabo sus actividades de la misma manera, guiados por indicadores, se ha logrado incrementar la productividad:

El Consejo del Poder Judicial implementó el sistema de gestión, que es el que coordina los juzgados de oralidad, y la verdad es un sistema muy eficiente. Va enfocado a ser el administrador del juzgado: todas esas funciones administrativas, de coordinación (que no tienen nada que ver con el ámbito judicial), ya no las ejecutan los jueces, sino que el juez y el personal jurisdiccional nos dedicamos única y exclusivamente a las cuestiones que son sometidas al juzgado.

Testimonio de un mando medio jurisdiccional del Poder Judicial de Guanajuato

En el **Estado de México**, si bien la implementación formal del modelo de gestión judicial arrancó en materia penal en 2017, la idea de sistematizar procesos para hacer eficiente la labor jurisdiccional surgió años antes, con la creación de los juzgados especializados en materia de usucapación social, donde se implementó un nuevo esquema de organización basado en tres estrategias: separar la función jurisdiccional de la administrativa, integrar hasta seis jueces por juzgado y establecer parámetros de desempeño. Con ello, se lograron resolver asuntos en un solo día. Posteriormente, el objetivo fue mejorar los procesos de los juzgados especializados en

materia mercantil, con un logro concreto: que el Juzgado Quinto Mercantil de Tlalnepantla obtuviera la certificación ISO 9001:2008 (Mora, Gómez, Esquivel y Benítez, 2019).

Con estos aprendizajes previos, en diciembre de 2017 inició la implementación del modelo de gestión en materia penal, con la elaboración de un diagnóstico a partir del cual fueron detectados tres procesos críticos: la atención al público, el trámite judicial y el desarrollo de las audiencias orales. Para la elaboración del diagnóstico y, en general, del modelo, se integró un equipo conformado por personas de la Dirección General de la Administración de los Juzgados del Sistema Penal Acusatorio, jueces, administradores y notificadores. Una vez hecho el diagnóstico e identificados los procesos, se procedió a buscar “agentes de cambio” que replicaran el modelo con los demás operadores (Gómez, 2018).

Evaluamos en un mismo número tanto a los líderes formales como a los líderes natos [de los juzgados], y de ahí salió una lista de 25 personas que fueron nuestros agentes de cambio. (...) básicamente fueron capacitados en temas que no tenían que ver solamente con socializar el modelo de gestión, sino también con generar una forma distinta de ver las cosas, una percepción distinta para trabajar. (...) Y de eso va, generamos procesos y procedimientos internos; generamos manuales de operatividad y manuales para los perfiles de las personas que deben estar, las más adecuadas para estar en cada uno de estos procesos críticos. [Establecimos] las responsabilidades de cada uno de éstos.

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

En la actualidad, para dar seguimiento a la implementación del modelo en materia penal, existen cuatro comités: de coordinación de jueces de control, de jueces de tribunal de enjuiciamiento, de administradores y de alta dirección, éste último compuesto por el Consejo de la Judicatura, la Dirección General de la Administración de los Juzgados del Sistema Penal Acusatorio y las direcciones de apoyo.

Un aspecto primordial del modelo de gestión penal es la separación entre la función jurisdiccional y la administrativa al interior de los juzgados. Regularmente, la administración queda a cargo del juez, pero en el caso de la materia penal acusatoria, queda a cargo de un administrador.

Los administradores tienen la formación de abogados y deben haber transitado por la carrera judicial, de acuerdo con un mando superior administrativo. Los administradores tienen a su cargo los procesos dedicados al justiciable, como la atención al público y el trámite judicial (“Nosotros somos el área de soporte del buen funcionamiento del área administrativa de los juzgados”, expresa uno de ellos). Además de la atención al público, los administradores cuentan con la atribución de responder las peticiones de los justiciables.

La implementación del modelo de gestión no ha estado exenta de retos. Por un lado, los jueces han resentido una pérdida de liderazgo en materia administrativa; por el otro, ha sido difícil que

algunos administradores entiendan que “la administración está al servicio de la función jurisdiccional”.

El modelo de gestión implicó también la unificación de los sistemas informáticos, subraya el presidente del Poder Judicial del Estado de México. A esta integración la llamaron Sistema Integral de Información. Una parte de éste es el Sistema de Gestión para la Actividad Judicial, que monitorea los procesos y el seguimiento y control de las audiencias. Entre otras cosas, el sistema informático ha ayudado a la asignación aleatoria de los asuntos, a medir el trabajo de cada juzgado y a analizar los estándares ideales de emisión de cada acuerdo.

De acuerdo con los funcionarios, la implementación del Modelo de Gestión Penal se ha acompañado de la implementación del expediente electrónico y la eliminación del expediente físico (“cero papel”), y de la utilización de la Firma Electrónica Judicial (FeJEM) en las sentencias, lo cual ha permitido una mayor agilidad en el servicio, el ahorro de recursos y un mejor equilibrio entre la vida laboral y la familiar de los funcionarios.

A partir de 2019 el modelo de gestión se comenzó a aplicar en las materias familiar, civil y mercantil. En general, en materia civil y familiar el proceso de implementación fue muy parecido al de la materia penal. Se seleccionó un grupo de jueces y secretarios que fueron quienes desarrollaron el modelo, creando estándares para cada una de las actividades que se desarrollan en el juzgado. También se formó grupos de “agentes de cambio”. Un objetivo concreto en estos juzgados fue la homologación de procesos.

La implementación de los modelos de gestión no ha sido tersa; exige que los procesos sean más dinámicos, por lo que es necesario una gran capacidad de adaptación al cambio. Además, la normatividad es anacrónica; por ejemplo, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México no prevé la figura de las Direcciones Generales, que en gran medida son las “directoras de orquesta” de los modelos de gestión.

Por otra parte, en materia civil y familiar el modelo propone la creación de juzgados corporativos, similares a los que operan en materia penal. Sin embargo, en esas materias los juzgados siguen siendo unitarios. De hecho, es por ello que no existe la figura de administradores de juzgado, y que la función de éstos es desarrollada por los secretarios.

La infraestructura que tenemos es unitaria. Hacerla corporativa, es decir, el pool de jueces, implicaba hacer una adecuación de la infraestructura y no tenemos el dinero. Ésa era la idea. Se adecuó el modelo para mejorar la operación, aun cuando fueran unitarios. Es todo un reto.

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

Por otro lado, la evaluación que se prevé en el desarrollo de los modelos de gestión se ha topado con la resistencia de algunos operadores, pues “no todos aceptan la evaluación”, refiere un mando superior administrativo. Al momento de la entrevista, el modelo desarrollado para la materia penal ya contaba con indicadores y, en el caso de civil y familiar, éstos se encontraban en proceso de elaboración.

El modelo de gestión también se implementó en mediación y conciliación, así como, en los estudios de posgrado desde hace varios años –por lo que se encuentra en etapa de madurez- y en la administración del fondo auxiliar.

En el Estado de México existen grandes expectativas de que los modelos de gestión ayudarán a reducir los tiempos de resolución de los asuntos, a mejorar la obtención de información para la toma de decisiones y, en general, a atender problemáticas a las que tradicionalmente se les buscaba una solución individual, y no integral.

En **Querétaro**, el modelo de gestión es diferente al de Guanajuato y el Estado de México, pues se caracteriza por su interinstitucionalidad, es decir, en la operación del modelo participan todas las instituciones que están relacionadas con la justicia penal.

El modelo Cosmos, del que ya tuvimos referencias en el Capítulo I, arrancó en los hechos en 2016 y sus principales características son la sistematicidad, integralidad y la unicidad. Esto significa que los procesos de cada institución están estrechamente vinculados a través de **un sistema informático único y un marco jurídico sistémico**. El objetivo del modelo es que todas las instancias que lo integran trabajen en la aplicación integral del sistema de justicia penal (Cosmos Justicia Oral, 2019).

Además del desarrollo de una capacitación unificada, el modelo estableció diversos procesos de evaluación a partir de indicadores, para que todos los órganos operen de manera eficiente. La colaboración interinstitucional se centra particularmente en el desarrollo de la evaluación sistemática, la elaboración de los presupuestos y la actualización del marco normativo.

En cuanto a la institucionalización del modelo, en octubre de 2018 fue publicada la Ley que crea la Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, Cosmos. Ésta cuenta con ocho integrantes, entre ellos, el gobernador del estado y representantes de las siguientes instituciones: Poder Legislativo, Poder Judicial, Fiscalía, Defensoría de Derechos Humanos del estado, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Seguridad Ciudadana y el Sistema Estatal Anticorrupción. En el caso del Poder Judicial, el representante es el presidente del Tribunal Superior de Justicia.

Las políticas de gestión del Cosmos se basan en la coordinación interinstitucional a partir de nueve modelos de operación¹²¹, los derechos humanos, la transparencia, la rendición de cuentas y los modelos de operación (Comisión para la Evaluación del Sistema Cosmos, 2020).

Entre los modelos de operación está el Modelo de Procesos Judiciales (MPJ), que se sustenta en unidades de gestión judicial, y cuyo sistema informático ha permitido medir los tiempos de audiencia y vigilar la conducción de las mismas.

¹²¹ Justicia para adolescentes, Modelo de Operación Policial (MOP), Modelo de Defensoría Penal Pública y Subrogada (MDPPS), Modelo de Atención a Víctimas con Enfoque Ecológico (MAVE), Modelo de Atención por Expectativas (MAE), Modelo de Atención Diferenciada de la Demanda (MADD), Modelo de Procesos Judiciales (MPJ), MSP, Unidad de Medidas Cautelares (UMECA).

Tenemos un sistema de gestión modular con dos coordinadores de gestión. [...] Cada coordinador está [a cargo] de cuatro jueces y cuatro salas de audiencia, con sus respectivos auxiliares. El coordinador es el jefe directo de todo el personal auxiliar, es el que distribuye el trabajo, agenda las audiencias de los jueces, por sala, por juez y por tiempo; para que las audiencias no se empalmen y para que no haya diferimientos por culpa de gestión.

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

El modelo Cosmos ha sido una herramienta muy útil en la implementación del sistema de justicia penal acusatorio y, de acuerdo con los operadores del Poder Judicial, también el trabajo en los juzgados. Sin embargo, en Querétaro queda pendiente el desarrollo de un modelo que considere a las demás materias y que atienda al Poder Judicial desde un enfoque sistémico e integral.

En conclusión, el desarrollo de modelos de gestión en tres de los cuatro poderes judiciales ha permitido reducir los tiempos de resolución de los asuntos, y ha facilitado la adopción de mejores sistemas de evaluación.

A.4.2 Repartición de turnos

Más allá de los modelos de gestión, otro tema central en la organización del trabajo es la asignación de los turnos entre órganos jurisdiccionales. En principio, para que un órgano ejerza su jurisdicción sobre un determinado asunto es necesario que sea competente. En general, la competencia se define por territorio, materia y cuantía. Una vez definida la competencia, los asuntos que conoce un juzgado pueden ser distribuidos de manera manual o a través de un *software*, y de forma aleatoria o dirigida.

El órgano al que por definición le corresponde la recepción y turno de los diferentes asuntos es la Oficialía de Partes. Ésta desarrolla una importante labor, que “involucra el contar con un mecanismo imparcial para asignar los asuntos a las diferentes unidades jurisdiccionales, lo que coadyuva al principio de la independencia judicial y a la no intromisión de criterios ajenos a los técnicos”. (Caballero y Concha, 2001, p. 93)

Los cuatro poderes judiciales en este estudio han desarrollado sistemas informáticos para la repartición de los asuntos en aquellos distritos en los que existen más de dos juzgados, lo cual regularmente ocurre en las regiones del centro. En el caso de los juzgados que están en la periferia y que cuentan con dos jueces, la distribución se hace de manera manual, de uno a uno.

Sin embargo, hay particularidades. Tanto en el Estado de México como en Querétaro, en el caso de los juzgados de ejecución, la distribución no se hace mediante un *software*. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, en el Estado de México los turnos se reparten por pares y nones, y en Querétaro, donde existe la Unidad de Ejecución integrada por tres jueces, la distribución se hace uno a uno.

También en el Estado de México, y con el objetivo de equilibrar la carga de trabajo, la distribución de los asuntos en materia penal se hace en atención a su complejidad. Según refiere un juez, los asuntos vinculados a delitos de alto impacto se distribuyen uno a uno a cada juez. En el caso de feminicidios, por ejemplo, existen juzgadores especializados.

En cambio, el software opera de manera automática y aleatoria, aunque los criterios a partir de los cuales hace la distribución de los asuntos dependen de la forma en que esté programado el propio sistema.

En los lugares donde hay más de un juez se asigna de manera electrónica por turno, y ese turno ni siquiera viene siendo de uno a uno, sino que tiene posibilidad de más/menos siete. Es decir, es aleatorio, y pueden ser siete más o siete por debajo. Por ejemplo, aquí en el caso de juzgados familiares son 12, entonces pudiera ser más/menos siete a 12...

Testimonio de un consejero del Poder Judicial de Querétaro

En Yucatán el sistema que se utiliza cuenta con un algoritmo con códigos de seguridad, para que quien lo opere no pueda manipularlo. Según el testimonio de una magistrada, el algoritmo se programa a partir de diversos criterios; uno de ellos es el de la carga de trabajo. Además de distribuir los asuntos, este sistema también distribuye actuaciones.

Un aspecto muy importante relacionado con el funcionamiento del software es que en ninguna de las cuatro entidades está a cargo del personal de Oficialía, el cual no tiene la posibilidad de decidir qué asunto se le asignará a un juzgado en específico. Esto previene posibles actos de corrupción.

Usualmente, dentro de la misma región hay jueces, por decirlo así, igualmente competentes, y en ese sentido la asignación de casos es exclusivamente aleatoria. [El asunto] se presenta ante una Oficialía de Partes Común y en esa Oficialía la computadora, que no está al alcance del manejo del operador, elige al azar, distribuyendo las cargas de trabajo. Usualmente es: uno-uno, uno-uno, sin embargo, no es exclusivamente así, desconozco cuál sea, valga la expresión, el razonamiento de la computadora porque sé, y hemos conocido, que hay personas que dicen: 'Ay, le tocó al juzgado número 3, me voy a esperar porque yo quiero que me toque el 5, entonces que pase alguien, que le toque el 4 y a mí el 5', y no sucede.

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

Como se ve, la distribución de manera aleatoria y con base en una programación objetiva funge como un mecanismo que previene malas prácticas. De acuerdo con funcionarios, en ocasiones los abogados diseñan estrategias para que sus asuntos sean atendidos por determinados jueces; por ejemplo, presentan varias veces la misma demanda para que, una vez que el asunto recaiga en el juzgado elegido, se desistan de las demás. Otra práctica consiste en que al ver que su asunto no recayó en el juzgado que deseaban, se desisten y vuelven a presentarlo.

Sin embargo, no en todos los estados el software está programado para poder detectar este tipo de prácticas. De los cuatro poderes judiciales, el de Querétaro es el único en el que, de acuerdo con el testimonio de un juez, el sistema cuenta con un algoritmo que le permite identificar tales situaciones. Si una demanda es presentada 10 veces, por decir, el sistema las detectará y las enviará todas a un mismo juzgado.

Por otra parte, un mando superior administrativo del estado de Guanajuato describe una práctica que puede generar cierta suspicacia por su nivel de discrecionalidad, y que implica que el Consejo del Poder Judicial solicite al Área de Informática que un asunto recaiga en determinado juzgado.

El Área de Informática [...] solamente puede intervenir en algunos casos a petición expresa del Consejo del Poder Judicial, que ordene que determinado asunto caiga en cierto juzgado. [...] Un asunto muy particular o personal o algún asunto que pudiera afectar a un núcleo de población...

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

De acuerdo con el anterior funcionario, el Consejo notifica a Oficialía para que ésta avise a su vez al área de informática para que un asunto sea radicado en un juzgado específico. Aunque esto pudiera efectivamente estar justificado en ciertos casos, abre la posibilidad a la arbitrariedad o a que se desarrollen actos de corrupción, pues no existen criterios transparentes.

En el mismo sentido, y de acuerdo con un mando superior jurisdiccional de Querétaro, el Consejo de la Judicatura y, en su caso, las Salas, pueden solicitar al Área de Informática un cambio en la distribución de los asuntos por alguna causa justificada.

Un reto pendiente con relación a la repartición de turnos, además del perfeccionamiento de sus algoritmos para la prevención de actos de corrupción o la detección de malas prácticas, es el desarrollo de sistemas más complejos a partir de los cuales los asuntos no solamente sean repartidos con base en su cantidad, sino también a partir de su complejidad.

A.4.3 Compendio de buenas prácticas

- El **desarrollo de modelos de gestión judicial y el desarrollo de software** para la distribución de los asuntos son acciones que contribuyen destacadamente a desarrollar procesos más eficientes y efectivos para alcanzar una adecuada impartición de justicia.
- La **distribución aleatoria de casos** contribuye a evitar malas prácticas por parte de los abogados, y también de los propios funcionarios.

A.4.4 Compendio de áreas de oportunidad

- Preocupa el hecho que en Guanajuato o Querétaro **el Consejo pueda decidir qué asunto debe ser resuelto en un juzgado específico**. Esta situación, aunque puede ser justificada, abre la posibilidad a la arbitrariedad y a actos de corrupción.

A.5 Perspectiva de género en la administración de recursos humanos

A.5.1 Paridad y condiciones laborales de las mujeres

En México, de acuerdo con datos del Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2020, **más de la mitad de las personas que trabajan en los poderes judiciales locales son mujeres (el 59.3%)**. Este porcentaje es más alto en los poderes judiciales de Querétaro y Guanajuato, donde se identifica un 66.19% y un 64.74% de funcionarias, respectivamente, mientras alcanza el 57.58% en el caso de Estado de México y 58.69 en Yucatán.

Una posible razón por la cual más mujeres que hombres trabajen en los poderes judiciales es la identificación de estas instituciones como lugares que ofrecen estabilidad laboral y que, pese a las altas cargas de trabajo, cuentan con horarios que permiten conciliar el trabajo con la familia.

Desde un principio, fue un horario laboral cómodo y muchas mujeres de la licenciatura optaron por trabajar en estas oficinas. Empiezas a tomar una trayectoria, una antigüedad y una carrera. Por eso somos muchas quienes nos fuimos quedando en el Poder Judicial.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Yucatán

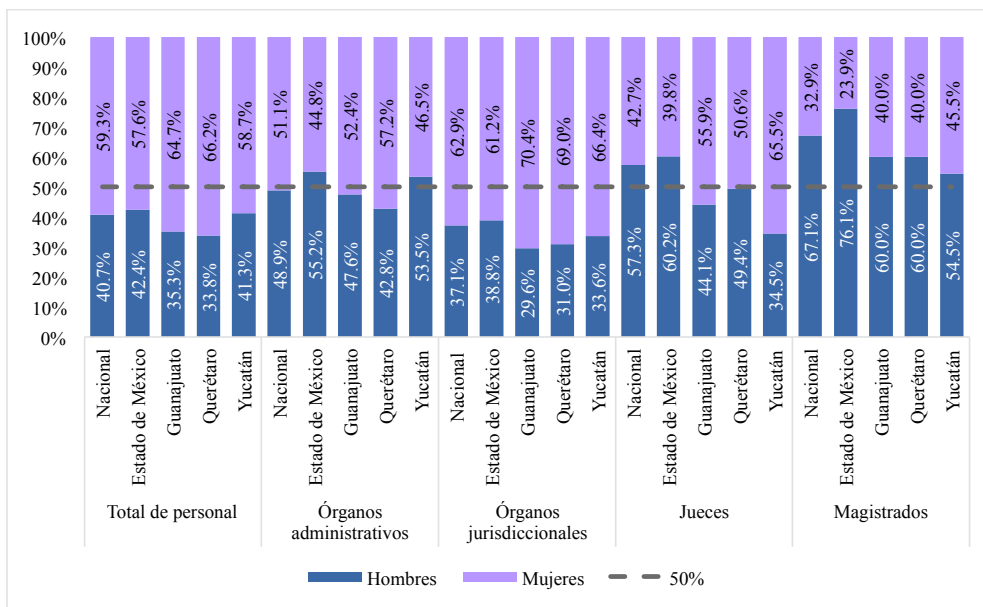
Ahora bien, la predominancia de mujeres cambia de acuerdo con el tipo de funciones –jurisdiccionales o administrativas–, y disminuye en la medida que se asciende en la jerarquía de los puestos. **Es decir, a pesar de que las mujeres son mayoría, quienes se encuentran en los cargos de toma de decisión son hombres.**

En la Gráfica 55 se aprecia claramente la supremacía numérica del personal femenino en los puestos que conforman los órganos jurisdiccionales, donde las mujeres ocupan más del 60% de los cargos (Guanajuato supera el 70% y en Querétaro se queda abajo por un punto porcentual). Sin embargo, también es posible ver cómo su representatividad disminuye en el caso de juezas y magistradas.

En efecto, en Guanajuato, Querétaro y Yucatán el porcentaje de juezas supera al de jueces, mientras que en el Estado de México su representación solamente alcanza el 39.8%.

Con relación a las magistradas, la brecha se amplía: ya que en ningún estado se alcanza la paridad. El porcentaje de mujeres es de 45.5% en Yucatán, 40% en Guanajuato y Querétaro y 23.9% en el Estado de México.

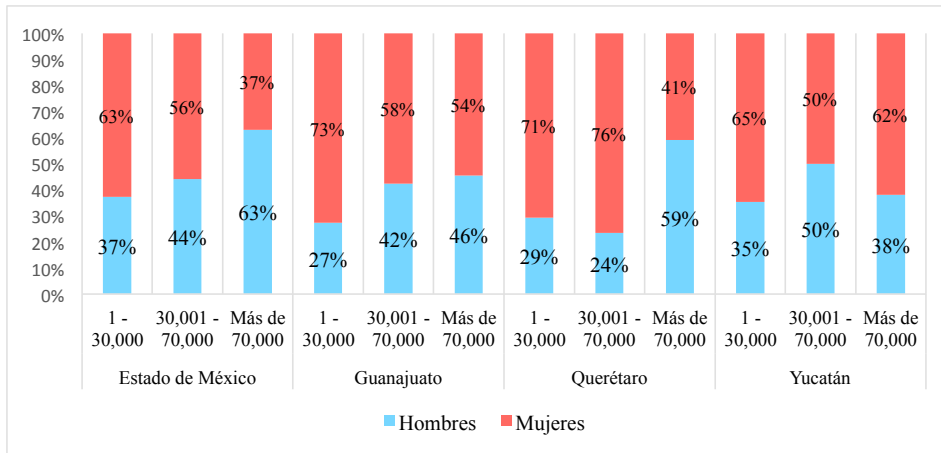
Gráfica 56. Distribución por género de los funcionarios judiciales, 2019



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2020. [Tabulados].

Esta situación se refleja en los rangos de sueldos por género. De acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019 (Inegi, 2019), en los cuatro poderes judiciales estudiados, el personal jurisdiccional que se encuentra en el primer rango salarial –menos de 30 mil pesos– y en el segundo –entre 30 y 70 mil pesos– es mayoritariamente femenino. En Yucatán y Querétaro las mujeres también son mayoría para el tercer rango de sueldo –más de 70 mil pesos–, pero no en el Estado de México y Yucatán, donde este rango se vuelve mayoritariamente masculino, como se observa en la Gráfica 56.

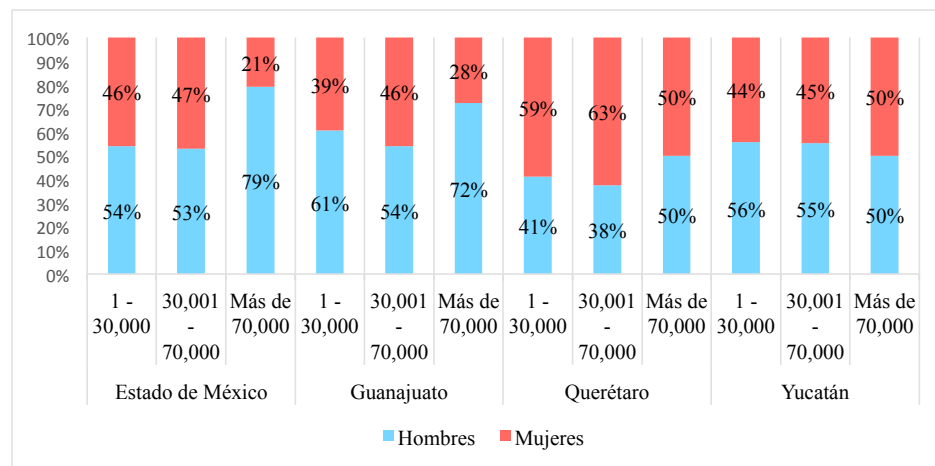
Gráfica 57. Distribución por género de funcionarios jurisdiccionales de acuerdo con su rango de ingresos mensuales



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2019. [Tabulados]. Para el Estado de México se ocupó información proporcionada por el propio Poder Judicial.

Por otro lado, la brecha de ocupación de cargos por sexo no es tan amplia en órganos o unidades administrativas, a diferencia de los jurisdiccionales. Allí el porcentaje de mujeres oscila entre el 41% y 58%.

Gráfica 58. Distribución por género de funcionarios administrativos de acuerdo con su rango de ingresos mensuales



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi]. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2019. [Tabulados]. Para el Estado de México se ocupó información proporcionada por el propio Poder Judicial.

En lo que concierne a las direcciones administrativas de los consejos de la judicatura, en Yucatán y Querétaro la mayoría están ocupadas por mujeres. En Yucatán¹²², de 12 titulares ocho son mujeres, y en Querétaro, siete de 10. En Guanajuato casi hay paridad: de los 17 órganos administrativos, nueve son liderados por mujeres y ocho por hombres. Finalmente, el Estado de México es el único donde el número de mujeres es notablemente menor: tres de 10 titulares de direcciones generales.

Un aspecto interesante se relaciona con las disparidades en el ingreso salarial mensual de los funcionarios administrativos. Como puede apreciarse en la Gráfica 57, el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2019 (Inegi, 2019) nos dice que el personal administrativo que se encuentra en el primer rango salarial –menos de 30 mil pesos– es mayoritariamente masculino, salvo en Querétaro. En el siguiente rango, que va de 30 mil a 70 mil pesos, no se percibe una sobrerrepresentación de alguno de los dos géneros. Sin embargo, cuando se llega al grupo de aquéllos que perciben más de 70 mil pesos, en todos los estados el porcentaje de hombres duplica al de las mujeres. En el Estado de México, de hecho, casi lo triplica.

De todas maneras, hay que tomar en cuenta que aunque asumir la titularidad de una dirección administrativa significa ocupar una posición de liderazgo, las decisiones que toma quien ocupa este cargo siempre están supeditadas a la validación de los integrantes del Consejo de la

¹²² En el estado de Yucatán, no se encontró el género de la o el titular de la Unidad de Estudios e Investigaciones Judiciales. Por otro lado, de los seis órganos administrativos auxiliares del Tribunal Superior de Justicia, solamente uno cuenta con una mujer como titular.

Judicatura y de quien ocupa la Presidencia del Poder Judicial, y estos cargos están ocupados mayoritariamente por hombres.

De 2000 a 2019, en el Poder Judicial de Guanajuato el cargo de consejero de la judicatura ha sido ocupado 21 veces por hombres y siete por mujeres. Es decir, por cada mujer en el cargo ha habido tres hombres. Durante el mismo periodo en el Estado de México, el Consejo de la Judicatura ha sido integrado 18 veces por hombres y seis por mujeres; es decir, por cada tres consejeros ha habido una consejera. En Querétaro, solamente tomamos la etapa comprendida entre 2006 a 2019, porque son los años que abarcan las dos últimas conformaciones del Consejo en su nuevo diseño¹²³: durante ese periodo, el cargo ha sido ocupado 11 veces por hombres y dos por mujeres. En el caso de Yucatán, el periodo cubre de 2010 a 2019, porque en 2010 nació el Consejo en la entidad. Durante esos años, el órgano ha sido ocupado ocho veces por mujeres y cinco por hombres: es la única entidad de las cuatro analizadas donde las consejeras son mayoría.

Finalmente, es en el cargo de presidencia de los poderes judiciales -el de mayor jerarquía- donde encontramos las mayores brechas entre hombres y mujeres. De 2000 a 2019, en el Estado de México no ha habido una sola mujer en este cargo. En Guanajuato, de nueve presidencias solamente tres periodos han sido ocupados por mujeres, en esos mismos años. En Yucatán, de cinco, una ha sido mujer. Querétaro es la única entidad donde podemos percibir paridad: de nueve personas que han tenido el cargo en el periodo señalado, cuatro han sido mujeres.

De acuerdo con Martínez y Martínez (2014), estas desigualdades entre hombres y mujeres al interior de los poderes judiciales quedan definidas a través del término *segregación o discriminación ocupacional por sexo*, y tiene dos fuentes: la discriminación individual o de grupo y la institucional.

La discriminación individual o de grupo se refiere a que las mujeres no acceden a los puestos de mayor jerarquía, a causa de los estereotipos que recaen sobre el papel social que desarrollan. Se juzga que por sus responsabilidades familiares “no podrán mantener el nivel de compromiso y dedicación requerido por los puestos de mayor jerarquía y remuneración” (Martínez y Martínez, 2014, p. 13) y, por lo tanto, son descartadas cuando se trata de designaciones que implican una mayor responsabilidad.

Entonces, es curioso que los hombres nunca me dieron una oportunidad laboral en jefatura, hasta que llegó una mujer. Fue la que creyó en mí y dijo 'te voy a hacer jefe'. Mis jefes ponían hombres y hasta que llega una coordinadora me dice 'te vas a ir de jefa de área'. Y así fue como crecí.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

¹²³ De 2006 a 2016 el Consejo se integró por tres miembros: el presidente del Tribunal Superior de Justicia y dos magistrados designados por el Pleno del mismo Tribunal. A partir de mayo de 2016 se compone de cuatro miembros, más el presidente. Respecto a la conformación de los consejos de la judicatura, véase la sección respectiva.

A veces son situaciones personales, a veces son conflictos familia-trabajo, a veces es cierto machismo oculto en algunas personas. (‘¿Cómo es posible que ella sea mi jefe?’) Cualquier situación, eres atacada y también hay falta de apoyo entre las mujeres. Lo típico en todos lados.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

Por su parte, la discriminación institucional “incluye los mecanismos, visibles o no, formales o informales, normados o no, que forman parte del entramado de prácticas y procedimientos muy arraigados en la institución y que dificultan el acceso a la promoción de las mujeres a mejores puestos o remuneraciones”. (Martínez y Martínez, 2014, p.13).

Existe entonces discriminación institucional cuando se identifica una carencia de prácticas y políticas que partan del reconocimiento de las desigualdades entre hombres y mujeres, pues es justo esta falta de reconocimiento de la desigualdad la que impide el desarrollo de acciones afirmativas que permitan no solamente alcanzar la paridad en la composición de los órganos de los poderes judiciales, sino también impulsar el desarrollo profesional y el mejoramiento de las condiciones laborales de las mujeres.

Para explicar cuál es el motivo de la discriminación laboral por sexo, se ha acuñado el concepto *techo de cristal*, a través del cual se “describe la situación de exclusión en términos de una metáfora que recurre a la existencia de una superficie superior invisible en la carrera laboral de las mujeres, que es muy difícil de traspasar más allá de ciertos niveles” (Martínez y Martínez, 2014, p.14). Esta falta de visibilidad de los factores de desigualdad dificulta, por supuesto, que las instituciones los identifiquen; pero va más allá: a las propias mujeres les cuesta trabajo reconocerlos, dado el proceso de normalización de la violencia estructural que históricamente han vivido.

Tal efecto quizá ayude a explicar por qué muy pocas de las funcionarias entrevistadas expresan que es más difícil para las mujeres llegar a puestos de alto nivel dentro de su Poder Judicial. En el Estado de México, de ocho mujeres, tres dijeron que sí lo es. En Guanajuato, cinco de 18. En Yucatán, sólo dos mujeres de 24. Finalmente, en Querétaro, cuatro de 24 respondió que a las mujeres les cuesta más trabajo acceder a los puestos de más alto nivel en el Poder Judicial.

Es importante que estas respuestas de las funcionarias se lean a partir de los datos aportados anteriormente respecto a la constitución por género de las categorías: en Querétaro y Yucatán existe una mayor representatividad de mujeres en altas jerarquías, lo que puede explicar que en estos estados una menor cantidad de operadoras identifique las dificultades de las mujeres para llegar a puestos de alto nivel dentro de su Poder Judicial.

La falta de reconocimiento de los factores de desigualdad queda ejemplificada a través de los siguientes testimonios:

La oportunidad se te está dando, es ésta, pero la que dice no puedo es ella, no la institución. Entonces, como tú no puedes, ni ésta tampoco, ni ésta otra, entonces, voy con un hombre y entonces él dice “sí puedo”.

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

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 éstas, las mujeres ganan el 90% de las cosas, o si las ganan los hombres, perfecto. Yo no veo por qué, a fuerza, poner 50 y 50.

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

Ahora bien, **en el análisis sobre las razones por las que las mujeres no acceden en particular a cargos de juezas y magistradas se debe tomar en cuenta el procedimiento a partir del cual se hacen las designaciones.** En las cuatro entidades al cargo de jueza se accede por concurso de oposición, pero al de magistrada solamente en el Estado de México, y en Guanajuato para la mitad de los casos¹²⁴. En los otros estados, es el Poder Legislativo quien designa magistradas a partir de criterios poco claros, no objetivos.

La poca o nula transparencia en los procesos y el hecho de que sea un órgano político el que designa son elementos que ponen en desventaja a las mujeres, debido a que la participación de éstas en espacios políticos tradicionales¹²⁵, en el mejor de los casos, es incipiente y, en el peor, poco o nulamente aceptada. Es decir, con criterios poco claros se abre la posibilidad de que en los procesos de designación se tome una decisión sesgada por los estereotipos de género.

Además del tipo de procedimiento, existen factores que desincentivan la participación de las mujeres en procesos para acceder a cargos de juezas y magistradas. De acuerdo con algunos testimonios de funcionarias y funcionarios entrevistados, y de los recabados en la investigación diagnóstica *Carrera judicial y género: de secretarías a juezas, un techo de cristal* (Martínez y Martínez, 2014), uno de estos factores es la amenaza de tener que pagar un precio demasiado alto: la pérdida de la familia.

Dados los roles culturalmente establecidos, las mujeres desempeñan, además de su empleo, labores de cuidado y del hogar. En realidad, son muy pocas las que comparten las responsabilidades familiares, y aun en esos casos, es difícil lograr una conciliación adecuada entre el trabajo y la familia, sobre todo cuando los hijos y/o hijas son menores de edad.

¹²⁴ En el estado de Guanajuato el Congreso del estado hace la designación de los magistrados de entre las ternas presentadas, por turnos alternativos, por el gobernador del estado y el Consejo del Poder Judicial, éste último a partir de un concurso de oposición (Constitución del estado, art. 86, párrafo tercero). En el Estado de México, las designaciones de los magistrados se hacen por el Consejo de la Judicatura a partir de un concurso de oposición. Sin embargo, la Legislatura debe aprobar los nombramientos. (Constitución de estado: art. 61, frac. XV; LOPJ del estado, art. 16). En Querétaro, los magistrados son electos directamente por la Legislatura (LOPJ del estado: art. 42). En Yucatán, el Poder Ejecutivo envía una terna al Poder Legislativo quien hace la selección de los magistrados (Constitución del estado: art. 66).

¹²⁵ Se incluye el adjetivo tradicional porque desde la perspectiva de género el ámbito privado también es un ámbito político.

En el último concurso, la terna que se presentó [al Legislativo para el cargo de magistradas] fue de mujeres, pero si ves los perfiles, son mujeres solteras o con hijos grandes. Quienes tenemos alguna aspiración de alcanzar un cargo mejor tenemos que manejar muchas prioridades, sobre todo cuando tienes hijos pequeños.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

En este sentido, el desempeño del rol tradicional es un factor muy importante que obstaculiza el desarrollo profesional de las mujeres. En México, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2018, sólo tres de cada 100 mujeres pueden dedicarse exclusivamente a su trabajo, mientras que 26 de cada 100 hombres lo hacen (Inegi, 2018).

Sí, la sociedad es más exigente con las mujeres. Por ejemplo, tengo una compañera que se divorció y que quiere concursar, pero no ha podido porque los concursos son en la tarde y ella tiene a su niña. Entonces, es complicado tener a su hija, en las tardes dar vueltas a donde se hacen los concursos y ver a qué hora toma los cursos. (...) El caso de ella es el de muchísimas mujeres de aquí. ¿Quiénes lo logran? Un buen número de juezas son solteras o tienen sólo su pareja, no tienen un rol de familia tradicional y las que tienen hijos, ves cómo están luchando por mantener el equilibrio. Las que son solteras tienen la posibilidad de ir a todos los cursos, a todos los eventos, su vida es como la de los sacerdotes: se casaron con la ley.

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

La disyuntiva entre el ascenso profesional y la familia se acrecienta en contextos como el del Estado de México, donde existe una carga laboral excesiva que exige a las funcionarias permanecer en las oficinas del Poder Judicial por jornadas extendidas¹²⁶.

Nuestros horarios a veces se empatan con los horarios de salida de las escuelas, y ello ocasiona que [las mujeres] tengan que salir corriendo para ir por sus niños a la escuela. A veces regresan con ellos a los juzgados y, pues, las cargas de trabajo se siguen incrementando.

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

Otro factor que desincentiva a las mujeres es la falta de horarios accesibles para las capacitaciones, y también la carencia de permisos por parte de los superiores jerárquicos para contar con tiempo para el estudio cuando pretenden participar en algún concurso de oposición.

También tiene que ver (y lo hemos trabajado, aunque no lo hemos logrado totalmente) con que la capacitación para ascender sea en horarios que [a las mujeres] no les impida cumplir con su rol de mamás, esposas, etcétera. Pero

¹²⁶ Véase apartado sobre condiciones laborales.

sigue siendo un obstáculo, no se ha logrado totalmente. Creo que todavía faltan condiciones, que la propia institución debe generar, para que puedan pelear por los puestos directivos cada vez más.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional el Poder Judicial del estado de Yucatán

Asimismo, de acuerdo con los testimonios de las funcionarias entrevistadas, un punto importante a tomar en cuenta por las mujeres que participan en procesos de designación para juezas y magistradas es el cambio de adscripción, pues éste puede implicar una inversión considerable de tiempo en traslados o, incluso, un cambio de residencia para ella o para toda su familia, lo cual es culturalmente aceptable en el caso de los hombres, pero no necesariamente en el de las mujeres.

Viene la cuestión de los hijos, viene la cuestión del esposo, viene la cuestión de la casa. Y los hombres también son responsables de esa parte, pero no al grado que las mujeres y, entonces, aparte de lo que tú tienes que hacer, como estudiar, ir a cursos, [debes] irte a Toluca a vivir porque no puedes estar viajando todos los días por miles de razones, entonces, de pronto, si se vuelve una desventaja.

Testimonio de una consejera de la judicatura del Poder Judicial del Estado de México

En el caso de los cargos de consejeras de la judicatura y presidentas del Poder Judicial, los factores de discriminación por género son más determinantes. La estructura altamente jerarquizada de esta institución, la asociación de la jerarquía con poder y la relación del poder con lo masculino tienen como consecuencia que atribuciones como “líder” y “estratega”, por ejemplo, sean solamente identificadas en los hombres. En consecuencia, cuando una mujer se postula o llega a cargos de alta jerarquía es cuestionada en su femineidad y, sobre todo, en su capacidad para desempeñar el cargo¹²⁷.

Cuando una mujer accede a un cargo de alta jerarquía tiene que lidiar con una presión, con una vigilancia mayor que la experimentada por los hombres, porque la sociedad no está acostumbrada a verlas en esa posición, está acostumbrada a verlas subordinadas.

¡Y somos más observadas! Todavía prevalece una falsa percepción [por parte] de nuestros compañeros varones de que la mujer no tiene las capacidades para asumir un puesto de empoderamiento: ‘Es mujer, no va a poder atender el puesto porque tiene esposo y familia’. Son muy viscerales. [...] Incluso, a veces, hasta en las propias pláticas pareciera que los hombres no te incluyen, incluso ahora.

Testimonio de la presidenta del Poder Judicial del estado de Guanajuato

¹²⁷ De acuerdo con Martínez y Martínez las barreras de ascenso de las mujeres tienen su fundamento en la cultura patriarcal que crea relaciones asimétricas. El patriarcado ha establecido una cultura organizacional que “se ha caracterizado por ser exclusivamente masculina, siendo este estilo de liderazgo asociado al éxito empresarial” (2014, p.8).

Ahora bien, tanto en el cargo de consejeras como de presidentas, las designaciones llegan a tener un carácter político. En el caso de las consejeras este elemento político aumenta cuando la designación es realizada por el Poder Legislativo o el Ejecutivo.

En cuanto a la presidencia, la selección es realizada por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia, compuesto en tres de los cuatro estados estudiados mayoritariamente por hombres (pues sólo en Querétaro hay paridad). Como hemos visto, la designación de las presidencias de los poderes judiciales se hace en un marco de discrecionalidad en donde las buenas o malas relaciones que los candidatos y candidatas establecen con sus pares se convierten en factores determinantes (en ocasiones, más que los méritos) para tener siquiera una posibilidad de contender¹²⁸.

Muchas veces se nos habla de la vulnerabilidad: que nosotras no tenemos el carácter del puesto... Pues sí, como que a veces se hacen más relaciones o más alianzas entre hombres, y que eso ha permitido que sean siempre los de las tomas de decisiones.

Testimonio de un mando medio jurisdiccional del Poder Judicial de Querétaro

Finalmente, en el análisis de los datos es importante tomar en cuenta que no solamente el comportamiento individual responde a una estructura social; los propios poderes judiciales también responden a ella e, incluso, llegan a reproducirla.

A.5.2 Órganos y políticas en materia de género

En reconocimiento a la desigualdad en la ocupación de puestos públicos entre hombres y mujeres a nivel mundial, en 1997 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 (CEDAW) emitió la Recomendación General No. 23: *Vida Política y Pública*. En este documento, el Comité establece que la administración de justicia no sólo es un servicio público que debe proporcionarse a hombres y mujeres, sino que también debe ser ofrecido por ambos y, por ello, el Estado está obligado a garantizar que no exista discriminación en los procesos de selección (A/52/38/Rev.1).

Específicamente en relación con México, el 25 de julio de 2018 el CEDAW emitió sus recomendaciones finales correspondientes al noveno informe periódico del Estado mexicano. El Comité identificó barreras estructurales que impiden el acceso de las mujeres a la vida política y pública, especialmente en cargos con funciones decisorias (CEDAW/C/MEX/CO/9, párr. 33).

Ahora bien, la reforma a la Constitución mexicana en materia de paridad de género, de 2019, en conjunto con la reforma de 2011 en materia de derechos humanos, que establece la prohibición de discriminación en razón de género, constituyen pasos importantes para garantizar la igualdad en el acceso a los cargos de decisión política a nivel nacional. A nivel

¹²⁸ Ver el apartado sobre presidencia.

local, las cuatro constituciones de las entidades que estudiamos, en armonía con la Constitución federal, también establecen la paridad en el acceso a los puestos y la prohibición de cualquier tipo de discriminación en razón de género¹²⁹.

En Querétaro la Constitución hace alusión a la responsabilidad del Estado para promover normas, políticas y acciones para alcanzar la igualdad de género en todos los ámbitos. En el tema judicial, establece que se debe velar por la paridad en la designación de magistrados y magistradas y de jueces y juezas¹³⁰. En el Estado de México, la Constitución prevé el principio de paridad en todos los ámbitos y, en el judicial, establece que dicho principio se observe en la composición del Tribunal Superior de Justicia y en la de los órganos jurisdiccionales¹³¹. En Guanajuato, además de la previsión para todos los ámbitos, su Constitución prevé la observancia de la paridad en materia de ingreso, permanencia y ascenso de los funcionarios del Poder Judicial¹³². Finalmente, en Yucatán el artículo 64 constitucional, párrafos 2º y 3º, refiere que el principio de paridad de género deberá observarse en la designación de jueces y juezas y en la de magistradas y magistrados.

En un segundo nivel normativo, solamente la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Yucatán, a partir de una reforma de 2019, hace referencia a considerar el género en las designaciones; en este caso, lo hace con referencia a la selección de las presidencias. De acuerdo con la norma, en cada periodo de selección debe haber una alternancia de géneros (Ley Orgánica del Poder Judicial del estado de Yucatán, 2019, artículo 36).

Por su parte, el desarrollo de política pública en la materia se revitalizó a partir de la adopción del *Pacto para introducir la perspectiva de género en los órganos de impartición de justicia en México*, impulsado por la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ) en 2010. Con él, se crearon las unidades y comités especializados en materia de género que fueron integrados a la estructura administrativa de los poderes judiciales (EQUIS Justicia, 2017).

Primero que nada, es importante señalar que solamente en el caso de Guanajuato el Comité de Igualdad de Género y Derechos Humanos está reconocido en la Ley Orgánica del Poder Judicial. En las demás entidades tales comités no aparecen en la ley ni en el reglamento del consejo de la judicatura, y su fundamento jurídico descansa en acuerdos emitidos por el Consejo.

En los cuatro estados analizados, las unidades y comités tienen como objetivo ‘transversalizar’ la perspectiva de género en el quehacer jurisdiccional y administrativo. Deben fomentar la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos y, por supuesto, la no

¹²⁹ Artículo 2, 2º párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (2018); artículo 1, párrafo 5º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato (2020); art. 5, párrafo 4º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2020); artículo 2, 2º párrafo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán (2020).

¹³⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro (2018): artículo 2, 2º párrafo; artículo 17, fracción IV y artículo 30, párrafo 5º.

¹³¹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (2020): artículo 5, párrafo 7º; artículo 89, párrafo 1º y 3º.

¹³² Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato (2020): artículo 1º, párrafo 6º y 92, fracción VIII.

discriminación. En los objetivos de la Unidad de Igualdad de Género de Querétaro, se especifica que dicha instancia debe introducir la “perspectiva de género en los proyectos de planeación, reforma y modernización judicial y administrativa del Poder Judicial”. Por su parte, el Acuerdo que da origen a la Unidad de Igualdad en Yucatán señala que dicho órgano deberá gestionar propuestas de reformas a la normatividad correspondiente, o a su reglamentación, en la impartición de justicia y en el ambiente laboral (artículo 3).

Un aspecto relevante es la posición que tienen estos órganos en la estructura organizacional de los poderes judiciales. EQUIS Justicia señala que la posición que guardan las unidades o comités frente a los demás órganos brinda o restringe la posibilidad de que sean capaces de incidir en los planes y programas institucionales y, en general, en la toma de decisiones de los poderes judiciales (2017).

En este sentido, en el Estado de México y Querétaro los órganos se encuentran en una posición jerárquica inferior dentro de la estructura organizacional, pues dependen de otras direcciones. En contraste, en Guanajuato y Yucatán cuentan con mayor capacidad de incidencia, debido a que dependen directamente del Consejo y de la Presidencia, respectivamente.

Así, en el Poder Judicial del Estado de México la Unidad de Igualdad y Derechos Humanos depende de la Dirección General de Gestión y Apoyo a la Función Jurisdiccional, órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura. En Querétaro, la Unidad de Igualdad de Género pertenece a la Dirección de Orientación a la Ciudadanía que, a su vez, depende directamente de la Presidencia del Poder Judicial. En el caso del Poder Judicial de Guanajuato, el Comité de Igualdad también es un órgano administrativo auxiliar del Consejo. Finalmente, en Yucatán la Unidad de Género es un área administrativa adscrita a la presidencia.

Por otra parte, la revisión de la trayectoria académica y profesional de los y las titulares de las unidades y comités en los cuatro poderes judiciales no nos permitió descubrir si tienen o no un perfil relacionado a las atribuciones del área¹³³, ni siquiera en el caso de Guanajuato, donde la Ley Orgánica sí establece requisitos generales para ocupar el cargo¹³⁴.

Con respecto a las actividades y medidas que los comités y unidades han desarrollado para cumplir con sus objetivos, podemos afirmar que en los cuatro poderes judiciales se han enfocado particularmente en la realización de capacitaciones y talleres para el personal. Otra actividad coincidente es la del desarrollo de reuniones entre juzgadoras. Por su parte, la Unidad de Yucatán logró la emisión de un acuerdo conjunto del Consejo y el Tribunal, donde se insta a los juzgadores y juzgadoras a aplicar, en sus resoluciones, los protocolos emitidos por la

¹³³ En Querétaro, la entonces titular de la Unidad de Igualdad de Género contaba con una especialidad en materia de derechos humanos, pero no en materia de género. En el Estado de México, la titular había participado en cursos de género, pero no tenía una formación especializada en el tema. En Guanajuato, la funcionaria asignada no contaba con una trayectoria académica o laboral vinculada con el tema de género o de derechos humanos. Finalmente, en Yucatán, la Unidad cuenta con una Comisión encabezada por el presidente del Consejo de la Judicatura.

¹³⁴ El artículo 93 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato establece que para ocupar el cargo de secretaria ejecutiva del Comité de Equidad de Género es necesario encontrarse en pleno ejercicio de derechos, tener por lo menos 25 años, no haber sido condenada por delito que amerite pena de prisión y reunir el perfil profesional y técnico.

Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de derechos humanos –género, personas con discapacidad, población indígena y LGBTI–. También es importante mencionar que, de acuerdo con algunos funcionarios, el Estado de México cuenta con jueces especializados en materia de feminicidio: a partir de la labor de estos funcionarios el Poder Judicial busca atender una problemática aguda en la entidad.

Por otro lado, en los cuatro poderes judiciales, las unidades y el Comité han creado micrositos, los cuales fungen como repositorios de información relacionada con las actividades que realizan, y cuentan con documentos y materiales de consulta sobre derechos humanos y género.

Los poderes judiciales del Estado de México y Guanajuato obtuvieron la certificación en la Norma Mexicana NMX-R025-SCFI-2015¹³⁵ en materia de Igualdad Laboral y No Discriminación. Esta certificación supone un cambio a nivel estructural, que consiste en generar un proyecto en la materia y en la integración de un Comité que dé seguimiento al mismo, pero no requiere evidencia de que se desarrollan políticas para impulsar la igualdad y no discriminación.

Aunque contar con una infraestructura institucional es un avance, resultaría más relevante saber si los órganos cumplen cabalmente o no con los objetivos planteados en sus políticas, y para esto es necesario contar con una evaluación constante de sus actividades. Sin embargo, en ninguno de los poderes judiciales analizados encontramos algún documento que contuviera una evaluación regular sobre el cumplimiento de los objetivos y el impacto de las actividades de las unidades o del Comité de Igualdad¹³⁶.

En conclusión, **tanto a nivel normativo, estructural y operativo, las unidades y comités de género se encuentran debilitadas** y no existe evidencia que permita inferir si sus acciones están dirigidas a, efectivamente, contrarrestar las desigualdades y combatir la discriminación que se desarrolla al interior de los poderes judiciales. A excepción de ciertos cambios a la normatividad que preceptúan la paridad de género en todos los órganos de los poderes judiciales, no se identifican medidas específicas que arrojen resultados respecto a cambios objetivos (por ejemplo, en la composición de los órganos de mayor jerarquía), ni tampoco al mejoramiento de las condiciones laborales de las mujeres.

¹³⁵ El Poder Judicial de Guanajuato es el primero en obtener el “nivel oro” en esta certificación.

¹³⁶ En el Estado de México, en 2018 se publicó el Informe de Resultados de la Evaluación Específica en Innovación, Capital Humano y Aplicación de Tecnologías en donde se registró que el desempeño del indicador “Porcentaje de acciones para fortalecer la transversalidad de la Perspectiva de Género” se ubicó en el parámetro de “planeación deficiente” (Poder Judicial del Estado de México, 2018, p.12). En Yucatán, en su plan estratégico (documento proporcionado por el Poder Judicial) se prevén indicadores de evaluación puramente cuantitativos: número de cursos, número de asistentes y número de políticas establecidas, que no dan cuenta del impacto que tienen estas medidas en la erradicación de las condiciones de desigualdad al interior del Poder Judicial. En Guanajuato, en sus documentos sobre objetivos y metas institucionales correspondientes a 2019 (Poder Judicial del Estado de Guanajuato, s. f.), se refiere que para el caso del Comité de Igualdad y su proceso de gestión: “Gestión de estrategias institucionales para la implementación de perspectiva de género” se establece un porcentaje para el cumplimiento de entregables, es decir, lo que se valora, nuevamente, es el cumplimiento de una actividad específica, pero no su impacto. Finalmente, en Querétaro, no se encontró algún instrumento a partir del cual se pudiera valorar la labor de la Unidad de Género.

A.5.3 Compendio de buenas prácticas

- Los poderes judiciales de Yucatán, Guanajuato y Querétaro se destacan por el **respeto a los horarios de trabajo**. Las jornadas no extendidas han generado espacios a partir de los cuales las mujeres pueden conciliar la familia con el trabajo, además de que les abre mayores posibilidades de profesionalización y búsqueda de cargos de mayor jerarquía.
- El **reconocimiento del principio de paridad de género a nivel constitucional** representa un avance muy importante en la búsqueda de la igualdad sustantiva de las mujeres. Que dicho principio se reconozca para todos los ámbitos ha dado como consecuencia que se establezca su observancia en la composición de los poderes judiciales.
- El **desarrollo de capacitaciones en materia de perspectiva de género** constituye una práctica importante al interior de los poderes judiciales; sin embargo, la falta de mecanismos de evaluación respecto a su impacto ha impedido su posible perfeccionamiento.

A.5.4 Áreas de oportunidad

- A pesar de que los poderes judiciales cuentan con una conformación del personal mayoritariamente femenina, sus **políticas en materia de selección de sus funcionarios y funcionarias**, sobre todo de los de mayor jerarquía, no reflejan una preocupación por desarrollar mecanismos de designación y condiciones laborales que posibiliten el ascenso y profesionalización de las mujeres en condiciones de igualdad frente a los hombres.
- En las designaciones de mayor jerarquía –consejeros y consejeras de la judicatura, además de las presidencias–, más que aspectos meritocráticos, cuentan las relaciones políticas que los y las candidatas han entablado con sus pares o con otros actores políticos. Este hecho ha puesto a las mujeres en **condición de desventaja** para acceder a dichos cargos, debido a que culturalmente han sido excluidas de esos espacios políticos tradicionales.
- Las unidades y comités de género cuentan con una estructura institucional muy debilitada con respecto a su jerarquía en el organigrama, y también en cuanto a sus recursos humanos y materiales. En general, los órganos todavía no parecen haber cumplido su objetivo primordial, que es transversalizar la perspectiva de género tanto al interior de los poderes judiciales como en la labor de impartición de justicia.

•

B. Funciones en materia de administración de recursos financieros y materiales

B.1 Administración de recursos financieros

B.1.1 Presupuesto

Para analizar el presupuesto que se les asigna a los poderes judiciales se deben considerar tres aspectos.

Primero, al ser aprobado por uno o los otros dos poderes, el presupuesto está sujeto no sólo a la agenda y prioridades develadas de cada poder judicial, sino también a acuerdos implícitos o explícitos con el Poder Ejecutivo y Legislativo; por ello, **el presupuesto está estrechamente ligado con la independencia judicial** (Magaloni y Elizondo, 2010; Caballero y Concha, 2001).

En segundo término, como instrumento de gestión **el presupuesto muestra las prioridades y los objetivos de los poderes judiciales** en un periodo determinado, generalmente anual. Así, el presupuesto detalla la ruta de acción que toman los poderes judiciales para determinar cómo se administra y redistribuye el recurso otorgado, revelando sus necesidades y preferencias.

Finalmente, el presupuesto otorgado a los órganos judiciales **está directamente relacionado con la capacidad de respuesta que los mismos tienen para proveer justicia**. En ese sentido, observar la forma en que se elabora, aprueba y ejecuta el presupuesto debe permitir analizar la eficacia, así como la eficiencia con la que se manejan los recursos.

El ciclo del presupuesto comprende al menos cinco etapas: 1. la elaboración; 2. la aprobación interna; 3. la aprobación externa; 4. la ejecución, y 5. la evaluación. Estas etapas son secuenciales y ninguna de ellas puede ocurrir sin que la etapa previa concluya. A continuación, analizaremos cada una de estas etapas, pero primero, examinaremos cómo, desde la normatividad, se han distribuido las facultades en materia presupuestal entre los consejos de la judicatura los plenos de los tribunales superiores de justicia.

B.1.1.1 Atribuciones en materia presupuestal

La repartición de las facultades en materia presupuestal varía en cada poder judicial, como se puede observar en la Tabla 28. En el Poder Judicial del Estado de México, es el Consejo de la Judicatura quien tiene la facultad de elaborar, aprobar internamente y administrar el presupuesto de todo el Poder Judicial, incluyendo el del Tribunal Superior., En los otros poderes judiciales, estas facultades se dividen entre el Consejo y el Tribunal Superior (y a veces el presidente, con el apoyo de las correspondientes áreas administrativas para la elaboración). Adicionalmente, en Querétaro y Yucatán se diferencian el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia y el del resto del Poder Judicial. Estas formas particulares de

distribuir las atribuciones reflejan, por supuesto, el grado en que esta función de gobierno judicial ha sido delegada al Consejo.

Tabla 28. Tabla comparativa sobre las facultades en materia presupuestal, según el Poder Judicial

	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán
Facultad de elaborar el presupuesto de todo el Poder Judicial, salvo el Tribunal Superior de Justicia	CJ	CPJ	CJ	Presidente (con el apoyo de la Dirección de Administración y Finanzas del CJ)
Facultad de elaborar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia			Presidente	Presidente (con el apoyo de la Unidad de Administración del TSJ)
Facultad de aprobar internamente el presupuesto de todo el Poder Judicial, salvo el Tribunal Superior de Justicia	CJ	Pleno del STJ	Pleno del TSJ	CJ
Facultad de aprobar internamente el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia			Pleno del TSJ	Pleno del TSJ
Facultad de administrar el presupuesto de todo el Poder Judicial, salvo el Tribunal Superior de Justicia	CJ	CPJ (con informe trimestral al Pleno del STJ sobre el ejercicio del presupuesto de egresos y del fondo auxiliar)	CJ	CJ
Facultad de administrar el presupuesto del Tribunal Superior de Justicia			Pleno del TSJ	Pleno del TSJ

Fuente: elaboración propia con base en la normatividad.

CJ se refiere al Consejo de la Judicatura, CPJ al Consejo del Poder Judicial, STJ al Supremo Tribunal de Justicia y TSJ al Tribunal Superior de Justicia.

B.1.1.2 Proceso de elaboración del presupuesto

El proceso de elaboración está a cargo de un área especializada, la de planeación, en cada uno de los poderes judiciales estudiados¹³⁷. Primero, se analizan las evaluaciones del presupuesto de años anteriores, se hace un cotejo del gasto programado, se realiza un balance contable que permite medir cuánto del presupuesto ha sido ejecutado y si hubo algún excedente. Adicionalmente, las áreas de planeación reúnen la información de los distintos departamentos, priorizan sus proyectos y las nuevas necesidades que surgen, como, por ejemplo, las derivadas de la implementación de una reforma al sistema de impartición de justicia en alguna materia.

En el área de planeación iniciamos entre marzo y abril con los talleres, con los acercamientos con las unidades administrativas para ir integrando lo que es el anteproyecto. ¿A qué me refiero? Aplicar presupuesto basado en resultados y marco lógico. Que ellos nos vayan allegando de los elementos (...). Nos sentamos con las unidades administrativas. Una vez que tenemos sus propuestas de desarrollo, sus indicadores, [hacemos] el presupuesto estimado. (...) Con ellos trabajamos sus propuestas de trabajo e identificamos si requieren de recursos adicionales a los operativos, digamos. Entonces, esta planeación que nosotros integramos de inicio nos lleva cerca de dos, tres meses.

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

El Consejo hace el presupuesto de todo el Poder Judicial. Servicio de apoyo – seguimiento de las obras–, Escuela Judicial (tantos cursos), aparato de administración –papelería, repuestos, equipo de cómputo–, etcétera. Todos suben lo que necesitan. Planeación visualiza todas esas cuestiones; al final converge todo en un documento. El Consejo lo analiza y si tenemos dudas mandamos a hablar a los de las áreas. Se discute. Lo que no se discute es “tenemos 100 empleados, se le paga 1,000 a cada empleado”.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de Guanajuato

Es importante considerar que, si bien los encargados de planeación, directores de finanzas y consejeros entrevistados coinciden en que para elaborar el presupuesto se toman en cuenta las necesidades de las diversas áreas, múltiples funcionarios de otras áreas administrativas en Yucatán, Guanajuato y Querétaro externan que a sus áreas no se les toma en cuenta, y que la elaboración del proyecto de presupuesto no es del todo incluyente¹³⁸:

Yo creo que falta comunicación y voluntad entre áreas. Quitar los egos y sentarnos, por lo menos los titulares y con independencia de quien lo lleve. (...). Muchas veces hay modificaciones o inconsistencias en lo que se genera y, a veces, es porque no se tiene el conocimiento de los proyectos o de cómo se generaron.

¹³⁷ En el Estado de México, existe una Dirección de Planeación; en Guanajuato, una Coordinación de Planeación; en Querétaro, una Unidad de Planeación y Evaluación, y en Yucatán, el Consejo de la Judicatura cuenta con una Unidad de Planeación.

¹³⁸ En contraste, en el Poder Judicial del Estado de México nueve funcionarios mencionan y describen el proceso de la misma manera que lo hace el testimonio más arriba.

Testimonio de un mando medio administrativo del Poder Judicial de Guanajuato

De todas formas, entre 66% (Querétaro) y 89% (Estado de México) de los funcionarios entrevistados en los cuatro poderes judiciales analizados consideran que el proceso para diseñar el presupuesto del Poder Judicial es eficiente.

Por otra parte, como veremos más adelante, el anteproyecto de presupuesto debe ajustarse a ciertos límites. Los administradores responsables de presentarlo reconocen que, en la planeación presupuestal, las restricciones impuestas por otros poderes, muchas veces bajo la forma de un techo presupuestal, vuelven imposible presentar un presupuesto que incluya todos los intereses o deseos al interior de la institución.

No podemos presentar un presupuesto que no esté acorde con la realidad y necesidades. Nos tienen un tope de incremento: no se puede pedir un presupuesto súper disparado. Se presenta un presupuesto base con el límite que nos señala la Ley de Disciplina Financiera y, después de esto, se manejan proyectos. Se presentan, pero rara vez se aprueba un proyecto. Pero sí, se presentan porque nosotros tenemos que demostrar que la capacidad de los juzgados ya está sobrecargada. Realmente se elabora conforme a la realidad y considerando la inflación.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

B.1.1.3 Proceso de aprobación interna

En el Estado de México, le corresponde al Consejo de la Judicatura aprobar el anteproyecto de presupuesto. En el caso de Guanajuato y Querétaro, es atribución del Tribunal Superior. En Yucatán, el Tribunal Superior de Justicia aprueba el suyo y el Consejo de la Judicatura, el del resto del Poder Judicial.

En el Poder Judicial del Estado de México, dado que la propuesta de anteproyecto de presupuesto está construida por la Dirección General de Finanzas y Planeación (de la mano del consejero que funge como coordinador administrativo) con el cabildeo previo entre los consejeros, su aprobación por el Pleno del Consejo suele ser tersa.

En Querétaro y Yucatán también: ya que cada órgano aprueba su propio anteproyecto de presupuesto, el proceso no representa mayores problemas.

El presupuesto se controla [en la Dirección de Contabilidad y Finanzas]: tanto el del Tribunal Superior de Justicia como el del Consejo. Lo único que cambia es la aprobación. Cuando es un presupuesto del Tribunal Superior de Justicia, son pocas los gastos, son de gasto corriente (...). La mayor parte del gasto, incluso por el volumen de personal, le toca al Consejo de la Judicatura.

Testimonio de mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

En Guanajuato, en contraste, el hecho de que el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia sea quien aprueba el anteproyecto de presupuesto del Tribunal y del Consejo puede generar tensiones:

[El anteproyecto de presupuesto] pasa por dos órganos. Pasa por los técnicos, los administrativos financieros, y después pasa a revisión de los proyectos que el Consejo tenga como tal para el desarrollo del Poder Judicial y las necesidades advertidas. Y después el Pleno lo revisa también para ver si efectivamente se consideran o no esas necesidades, en qué rubro, de dónde vienen. El Pleno no siempre es anuente a todo lo que dice el Consejo; es por temporadas y, realmente, como es el órgano revisor, en una gran cantidad de asuntos no está de acuerdo con el Consejo. Pero no es un debate de otra manera, sino un debate jurídico. Se fundan y se motivan las determinaciones cuando pasa a Pleno.

Testimonio de un funcionario del Ejecutivo del Estado de Guanajuato

B.1.1.4 Proceso de aprobación externo

Una vez que ha sido aprobado internamente, el anteproyecto de presupuesto debe ser turnado para su aprobación externa, la cual corresponde al Poder Legislativo. Sin embargo, en los cuatro casos de estudio la normatividad establece que este anteproyecto debe ser remitido primero al Ejecutivo, para que lo integre al proyecto de presupuesto estatal¹³⁹.

El papel que tiene el Ejecutivo en el proceso presupuestal del Judicial parece ser diferente en cada estado. En Yucatán, el artículo 72 de la Constitución señala que el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial “será remitido por el presidente del Consejo al titular del Poder Ejecutivo, a más tardar el 15 de octubre de cada año, a fin de que éste *considere* su incorporación al Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado” (el resaltado es nuestro). Esta redacción da a pensar que el Ejecutivo puede modificar el anteproyecto. Al contrario, en Guanajuato, el fraseo del artículo 90 de la Constitución, es éste: “(...) será remitido por el presidente del Supremo Tribunal de Justicia *para su inclusión* en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado”, lo cual parece significar que el paso por el Ejecutivo es de puro trámite y que a éste solamente le corresponde incluirlo, sin modificarlo, en el proyecto de presupuesto estatal. Y lo mismo en el Estado de México, donde el artículo 299 del Código Financiero del Estado de México y Municipios (2019) determina que “los Poderes Legislativo, Judicial y los Organismos Autónomos, formularán sus respectivos anteproyectos de presupuesto, y los presentarán al Ejecutivo el último día hábil anterior al día quince del mes de agosto, *para su incorporación* al proyecto del Presupuesto de Egresos, considerando las previsiones de ingresos, gasto público, así como lo establecido en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y las demás disposiciones aplicables”. En Querétaro, la Constitución y la Ley

¹³⁹ En Guanajuato, el artículo 90 de la Constitución establece que el anteproyecto de presupuesto del Poder Judicial “será remitido por el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado” y dado que el artículo 77 fracción VI señala que es facultad del gobernador “Presentar al Congreso del Estado las iniciativas de Ley del Presupuesto General de Egresos del Estado y de Ley de Ingresos del Estado (...)”, se entiende que el destinatario es el Ejecutivo.

Orgánica solamente dicen que el anteproyecto se presentará al Ejecutivo, sin precisar si éste lo podrá modificar o no.

Dicho esto, en los cuatro poderes judiciales los funcionarios entrevistados mencionan que en ocasiones el Ejecutivo solicita recortes al Poder Judicial.

Se le remite [el anteproyecto] al Poder Ejecutivo, para que lo agregara al presupuesto que él envíe. En algunos casos así se ha hecho, en otros casos hacen uno modificado. Luego pasa en el Congreso a discusión, aprobación, ya modificado. (...) [A veces, tenemos reuniones] informales. Por ejemplo, en esta ocasión yo me reuní en dos ocasiones con la secretaria de Gobierno, le expliqué las necesidades, ella me expuso razones, pero todo es informal.

Testimonio del presidente del Poder Judicial de Yucatán

En Guanajuato y Querétaro la coordinación con el Ejecutivo en materia presupuestal es más institucionalizada, y se observa mayor conformidad con la manera en la que las modificaciones presupuestales son manejadas.

Hay una plática de armonización presupuestaria. Ellos respetan mucho las peticiones y autonomía del Poder Judicial y, en ese respeto, nos sugieren o nos indican en qué área tendríamos que ajustarnos. Nos dicen: “Miren, sería muy bueno, muy positivo que analizarán estas reducciones porque los recursos no nos dan”. O si justificamos nosotros la necesidad imperiosa, bueno, entonces, ellos eliminan alguno de sus proyectos para apoyarnos a nosotros, pero siempre es una comunicación muy directa.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de Guanajuato

El Poder Ejecutivo lleva un control puntual del presupuesto. Él sabe cómo van a estar. Nos reunimos dos o tres veces con ellos para el presupuesto. Les pedimos que nos cuente la inflación, que requerimos equipo de cómputo, se negocia. Y cuando se presenta el presupuesto ya está trabajado con base en los requerimientos de las áreas. (...) Se trabaja muy en conjunto. Antes se presentaban presupuestos muy fuera de la realidad y se decía “hasta aquí te puedo dar”. Ahora no, como ya se trabaja en conjunto, se analiza y negocia, ya casi no es modificado lo que se presenta. Lo que sucede es que, aparte de lo trabajado, se nos da un poco más, según necesidad. Este año se aprobó el presupuesto para un juzgado más que se necesitaba. Se modifica, pero es a beneficio del Poder Judicial.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

Incluso, el Ejecutivo interviene para solicitar recursos federales destinados a ciertos proyectos del Poder Judicial.

La función de gestión que hace nuestro gobernador, la hace a través de proyectos especiales. Le comentaba [de la construcción] del Archivo [General del Poder Judicial], y se dio de esa manera. (...) En la inauguración de un juzgado, durante la visita, le comenta el presidente del Tribunal de aquel entonces al gobernador:

“Oiga, mire como tenemos nuestro espacio”. Y el gobernador dijo: “Aquí está muy peligroso, hay mucho papel, tanto para la gente que está aquí en el archivo, se le puede caer uno de los anaqueles y generar una desgracia”. Entonces se pusieron a buscar recursos, se consiguió el Archivo General del Poder Judicial.

Testimonio de un funcionario del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro

En contraste, en el Estado de México el Ejecutivo a veces ha realizado recortes sin consultar al Poder Judicial...

No debería, porque el Código Financiero dice que a través del Ejecutivo se presenta el presupuesto, pero nada más es el medio. Sin embargo, el Ejecutivo sí le mete tijera y determina cuál es el monto que se presenta a la Legislatura, pero no debería.

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

... O fija un tope al monto que puede solicitar el Poder Judicial.

Ellos [el Ejecutivo] también nos dan el techo presupuestal con base en sus estimaciones. Insisten que es basado en la experiencia y en el ejercicio de años anteriores, pero nunca nos ha resultado.

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

Esta intervención del Ejecutivo en el proceso presupuestal del Judicial no parece ser lo más adecuado para preservar su autonomía de gestión, e incluso puede llegar a afectar la independencia judicial.

En cuanto a la aprobación por parte del Legislativo, en el Estado de México los funcionarios reportan que, en la mayoría de los casos, ésta se realiza sin que el Poder Judicial pueda argüir sobre sus necesidades.

Al momento de presentar el presupuesto en la Legislatura, es el Ejecutivo el que presenta también la parte nuestra. A nosotros no nos han dado la oportunidad, y mira que es un punto a discusión año con año, de que a nosotros directamente nos den la oportunidad de exponer nuestras necesidades a la Legislatura. (...) Creo que sí es fundamental que nos lo permitan.

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

En Guanajuato y Querétaro, los funcionarios perciben que este acercamiento no siempre es necesario, porque el presupuesto ya fue trabajado y acordado con el Ejecutivo. Dado que en estos estados el partido que tiene la mayoría en el Legislativo es el mismo que el del gobernador, la aprobación del presupuesto en el Congreso suele ser una mera formalidad.

Finalmente, en Yucatán un consejero menciona que, en años recientes, los consejeros sí han tenido la posibilidad de acercarse con legisladores, mediante juntas con las diversas fracciones parlamentarias, no sin dificultades.

[Las reuniones en el Congreso han sido] con distintas fracciones. El año pasado, que se puso difícil, fueron los consejeros, los trabajadores. Este año, hasta por teléfono. (...) Sobre todo éste [el Congreso] que es muy conflictivo. Hasta entrar era difícil.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial de Yucatán

De lo anterior, podemos concluir que **los poderes judiciales estudiados tienen un poder de negociación relativamente bajo en la discusión presupuestal**, lo cual podría representar un riesgo en términos de independencia.

Y eso justamente fue lo que preguntamos a los funcionarios judiciales: si el Poder Legislativo y/o el Ejecutivo pueden afectar la independencia del Poder Judicial a través de medidas presupuestales. La mayoría contestó que sí: el 83% de los entrevistados en el Guanajuato; el 63% en Querétaro; en 59% en el Estado de México y el 56% en Yucatán.

Así describen estas posibles presiones algunos funcionarios:

Pueden darse. No ha ocurrido, pero sí puede ocurrir. Entiendo que es como una tentación permanente en todos los estados de la República.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial de Yucatán

Estas reducciones presupuestales son un mecanismo de control. “No me gustan las resoluciones que tú estás emitiendo, te controlo”. Obviamente todos somos personas, tenemos familias, tenemos atrás mucha gente, entonces si a nosotros nos dicen “no me gusta lo que tú estás haciendo, estas resoluciones, entonces yo voy a ganar menos para que tú ganes menos, voy a decir que ahora que tu Consejo de la Judicatura o tú tal no me funcionan, para que ahora tengas que pasar por mi visto bueno”. (...) Entonces, ¿vamos a doblar las manos? Seguramente, o muy probablemente, o vas a conseguir a pura gente a modo.

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

En Guanajuato, un funcionario relaciona esta presión directamente con la falta de oportunidades para negociar:

El presupuesto se decide allá, no hay mecanismo que te permita interpelar o pedir mayor presupuesto. Te tendrás que adaptar a ese presupuesto. Claro que es una medida de presión para hacer lo que te están pidiendo. Ya no serías autónomo.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial de Guanajuato

Finalmente, en el Estado de México varios funcionarios señalaron un problema vinculado no con la aprobación del presupuesto en sí, sino con su efectiva entrega al Poder Judicial, que

impide que cuente con la autonomía de gestión que, como está escrito en las normas, debe tener.

Si dicen: “Se aprobaron 500 millones para el Poder Judicial”, [la Secretaría de Finanzas estatal] no entrega los 500 millones para el Tribunal, sino que te dice: “Veme diciendo tus necesidades de este trimestre y yo te voy dando”. Entonces, es trimestre por trimestre. “Oye, dame la otra parte que autorizaste, dame la siguiente, dame la que viene. Para cierre de año necesito, no me alcanza para cierre de año”. (...) Lo ideal es que, si te aprobaron esto en el presupuesto, pase para la cuenta del Poder Judicial y el manejo y gestión queda a cargo del Poder Judicial de todo el presupuesto, pero todavía se opera, en el caso del Estado de México, a través de la Secretaría de Finanzas. De hecho, en el año, se hacen cinco gestiones.

Testimonio de un consejero del Estado de México

Estos señalamientos contrastan con lo que expresan funcionarios actualmente encargados de la administración del presupuesto, quienes señalan que éste se ministra conforme a su programación y calendarización de acuerdo a la normatividad aplicable. La falta de autonomía de gestión sobre el presupuesto puede tener un impacto negativo sobre la independencia judicial: el Poder Judicial queda en una situación de vulnerabilidad frente al Ejecutivo local.

B.1.1.5 Candados normativos

Las posibles consecuencias de la intervención de los poderes políticos en el proceso presupuestal de los poderes judiciales y, en general, la baja capacidad de negociación de estos últimos han empujado a algunas Legislaturas a aprobar candados normativos de distintos tipos, para asegurar un piso mínimo de recursos destinados a los poderes judiciales.

De manera general, los candados existentes pueden ser de dos tipos: el que establece que el presupuesto no puede ser inferior al del año inmediatamente anterior, y el que prevé que no puede ser menor a cierto porcentaje del presupuesto (en general, el 2%) o de los ingresos estatales. Como se puede observar en la Tabla 29, los poderes judiciales del Estado de México y Yucatán cuentan con ambos candados, estipulados en su Constitución. El de Querétaro tiene el candado relativo al año anterior en su Ley Orgánica, mientras que el de Guanajuato no cuenta con ninguno de los dos candados.

Tabla 29. Candados normativos al presupuesto de los poderes judiciales, por Poder Judicial

	Candado relativo al año anterior	Candado relativo a un porcentaje mínimo
Estado de México	Constitución, art. 88. (...) El Presupuesto de Egresos del Poder Judicial que se apruebe para el ejercicio fiscal anual, no podrá ser menor al	Constitución, art. 88. (...) En ningún caso, el Presupuesto Anual de Egresos que se apruebe para el Poder Judicial del Estado,

	porcentaje que represente de los ingresos ordinarios del Estado, correspondiente al año inmediato anterior. (...)	podrá ser inferior al 2.0% de los ingresos ordinarios del Estado, para el año fiscal de que se trate. De conformidad con las necesidades del servicio, dicho porcentaje se incrementará anualmente. (...)
Guanajuato	N/A	N/A
Querétaro	Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, art. 11. Para el adecuado funcionamiento del Poder Judicial, el monto presupuestal que le asigne anualmente la Legislatura del Estado, no podrá ser menor al aprobado en el Decreto de Presupuesto de Egresos del año inmediato anterior.	N/A
Yucatán	Constitución, art. 64. El presupuesto asignado al Poder Judicial del Estado (...) no será disminuido respecto al del año anterior y se fijará anualmente, en la forma y términos que establezca la ley.	Constitución, art. 64. El presupuesto asignado al Poder Judicial del Estado no podrá ser inferior al dos por ciento del total del gasto programable (...).

Fuente: elaboración propia con base en la normatividad.

Ahora bien, pese a que existen estos candados, no siempre se respetan. En los poderes judiciales del Estado de México y de Yucatán, los presidentes, consejeros y directores de administración y finanzas comentan que la disposición que prevé un porcentaje mínimo de los ingresos ordinarios o del gasto programable, de hecho, nunca se ha cumplido. En cambio, la que establece que el presupuesto debe aumentar cada año sí se suele respetar. Sin embargo, los funcionarios del Estado de México explicaron que en el presupuesto de 2019 el presupuesto del Poder Judicial fue disminuido excepcionalmente con respecto al año anterior, lo cual motivó al presidente del Poder Judicial a presentar una controversia constitucional (23/2019) ante la Suprema Corte, que no fue resuelta ese año¹⁴⁰.

¹⁴⁰ En consecuencia, en 2020 el nuevo presidente se desistió de la controversia, por considerar que el acto administrativo que se impugnaba, la partida presupuestal, estaba extinto, porque ya se había aplicado. Adicionalmente, para 2021, la legislatura del Estado por primera vez asignó al Poder Judicial el presupuesto que este solicitó, cuyo monto fue cercano al equivalente al 2% que por mandato constitucional les corresponde.

Legalmente, desde hace ocho o nueve años nos deben dar el 2% del presupuesto, así está en la Constitución. Nunca se nos ha dado. Ni el Gobierno que lo puso, que era de un partido, ni los posteriores [de otro signo político].

Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de Yucatán

En Querétaro, la disposición relativa al aumento anual del presupuesto también se cumple, según confirman altos funcionarios administrativos. En Guanajuato, donde esta disposición no existe en la normatividad, algunos consejeros mencionan que existe un acuerdo tácito con el Ejecutivo de que el presupuesto aumente año con año.

Históricamente se ha otorgado el presupuesto más la inflación. (...) Pero tampoco hay una disposición de un porcentaje mínimo. No ha llegado el momento en que nos tengan que reducir el presupuesto. Sería complicado, sobre todo en el capítulo de las percepciones de los sueldos. Ahí siempre se ha aumentado por lo menos la inflación a la gente de los niveles más abajo, y sí ha habido años en donde los que tenemos cierto nivel no [hemos tenido] ni aumento de la inflación, se quedan igual, y es un compromiso de estado y somos bastante disciplinados.

Testimonio de un mando medio administrativo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato

Ahora bien, es importante señalar que existe una iniciativa de reforma constitucional, la cual fue presentada por un grupo de senadores de Morena, liderados por la entonces senadora Olga Sánchez Cordero, que propone establecer que el presupuesto de los poderes judiciales estatales no puede ser menor al 2% del presupuesto general de cada estado.

Interrogados al respecto, la gran mayoría de los funcionarios en los cuatro poderes judiciales considera que esta reforma sería positiva. Sin embargo, algunos opinan que el 2% es poco, y otros que es un porcentaje arbitrario que no necesariamente responde a las necesidades de cada poder judicial.

No sé qué hicieron para definir que sea 2%. (...) En el caso del Poder Judicial, no sé si el 2% sea lo correcto o no. Más bien debería ser en función de la necesidad real de la entidad. Cuántos asuntos atiendes, cuántos jueces tienes, hay una estadística a nivel nacional de que un juez no puede atender más de 500-700 asuntos al mes en materia familiar, cuando aquí un juez atiende al mes 1,200.

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

Cada poder judicial tiene sus propias necesidades dependiendo de la conformación del propio estado. No podemos decir que con el 2% va a quedar cubiertos los requerimientos del Poder Judicial de Guanajuato o del de Nayarit.

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

En particular, una de las objeciones que se presentan a la fijación de un porcentaje en la Constitución es que, en principio, el presupuesto debe ser establecido con base en resultados.

Para los estados que siempre tienen una porción menor del presupuesto, creo que sí sería benéfico [fijar el 2% en la Constitución], porque les daría un mínimo de presupuesto operacional para poder trabajar. (...) Sin embargo, esto tiene que ser proporcional a la metodología del presupuesto en base a resultados, porque si éste resultara en necesidades menores al 2%, pues habría una sobrepresupuestación (sic) para el Poder Judicial, que, dicho de paso, sería raro que sucediera. Hay una metodología para presupuestar, que es el siguiente paso después de un presupuesto basado en resultados: el presupuesto base cero. Éste implica que presupuestemos no partiendo de un irreductible, sino [...] como si no existiera nada, y justificar desde un tornillo hasta el sueldo de todos. Esta metodología base cero, yo creo que tendría que ser lo primero que tenemos que hacer todos los entes públicos para poder garantizar nuestra operación (...) y después, entonces, ver si este porcentaje de 2% nos queda abajo o nos queda arriba.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de Guanajuato

B.1.1.6 Estructura del presupuesto

Los recursos otorgados a los poderes judiciales están clasificados por Capítulo presupuestal. El Capítulo 1000 engloba el presupuesto destinado a salarios y prestaciones –salarios, dietas, honorarios asimilables al salario, prestaciones y gastos de seguridad social, obligaciones laborales y otras prestaciones derivadas de una relación laboral, tanto aquéllas que son permanentes como las que son transitorias–. El Capítulo 2000 corresponde al gasto que se efectúa en la compra de suministros –utilería, plumas, hojas, tinta, etcétera–. El Capítulo 3000 involucra el gasto de servicios generales –luz, teléfono, predial, arrendamiento de edificios, servicios de vigilancia, servicios ligados a la reparación de bienes–. El 4000 está ligado con las transferencias y subsidios. El 5000 comprende la adquisición de muebles, bienes inmuebles e intangibles. El 6000 incluye la inversión pública relacionada con edificación, y el 7000 la inversión vinculada con proyectos productivos (Clasificador por objeto de Gasto, 2019).

Se observa que para en los cuatro poderes judiciales estudiados el Capítulo principal y que abarca prácticamente todo el gasto es el 1000, pues representa entre 80 y 85% de su presupuesto aprobado. Si se le suma el gasto corriente del Capítulo 3000, el porcentaje aumenta hasta entre 85 y 90% del presupuesto total. Esto deja un margen estrecho para poder realizar cualquier otro tipo de inversión, ya sea en obra pública u otros rubros.

A causa de esa restricción, muchos poderes suelen valerse de otras estrategias para emprender innovaciones, mejoras o invertir en obra pública. Entre las más destacadas están los convenios de colaboración con el Poder Ejecutivo estatal, inversiones provenientes de los fondos propios o la participación en convocatorias de ciertos rubros etiquetados a nivel federal.

El 95% es nómina. Nos queda un 5% para pagos de servicios, de suministros y mantenimiento. Eso es lo que realmente se hace en el Poder Judicial. Si se requiere

algún tipo de inversión más grande, si se tiene economía, se hacen. Si no, se solicita apoyo al Poder Ejecutivo.

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

En términos porcentuales dedicamos cerca del 85% a Capítulo 1000 en todo su sentido, no sólo nómina. 81.29% es para servicios personales, 4.40% para materiales, 2.89% para servicios generales, 0.42% de transferencias, 0.64% en bienes muebles e inmuebles en esta ocasión... Realmente, el presupuesto trae poquito. Nada más abrimos partidas para tenerlas ya abiertas, es lo que hacemos. Pero realmente mucho sale de recursos internos, de ahorros presupuestales, de productos financieros, de productos del fondo auxiliar.

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

B.1.1.7 Percepción sobre la suficiencia del presupuesto y eficiencia en el uso de los recursos

En el Poder Judicial de Querétaro sólo el 11% de los funcionarios entrevistados considera que el presupuesto es suficiente; en Yucatán, lo hace el 18%; en el Estado de México, el 27%. Sin embargo, en Guanajuato (paradójicamente el único Poder Judicial estudiado donde no se cuenta con una garantía presupuestal en la normatividad) una gran mayoría de entrevistados (69%) estima que cuentan con los recursos suficientes.

Funcionarios entrevistados explican que la principal consecuencia de la insuficiencia presupuestal es la escasez de juzgados o de recursos humanos que puedan aliviar la carga de trabajo y reducir los tiempos de respuesta.

Al Poder Judicial le faltan [recursos] para poder desarrollar mucho mejor sus funciones y, sobre todo, para tener el personal suficiente para poder atender de mejor forma todas las necesidades que tiene como institución social. Es una lucha permanente y, en este momento, estamos en una lucha permanente con la Legislatura para poder tener un aumento en el presupuesto y poder tener una mayor calidad en cuanto al desarrollo de nuestras funciones porque, por más que queramos, si no tenemos todo el personal, si no tenemos suficiencia de la gente que debiera atender (sic)... pues sí, atendemos, resolvemos, pero no con la calidad que se podría.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de México

Interrogados sobre el ejercicio de los recursos, en los cuatro poderes judiciales la mayoría de los funcionarios considera que éstos siempre son gastados de manera eficiente, como se muestra en la Tabla 30.

Tabla 30. Percepción de los entrevistados sobre el manejo de los recursos

Categoría	Estado de			Total Yucatán general
	México	Guanajuato	Querétaro	

Los recursos siempre se manejan de manera eficiente	28	22	36	24	110
Los recursos no siempre se manejan de manera eficiente	2	2	1	4	9
No sabe / no contesta	15	14	9	13	51
Total general	45	38	46	41	170

Categoría	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán	Total general
Los recursos siempre se manejan de manera honesta y transparente	26	21	32	28	107
Los recursos no siempre se manejan de manera honesta y transparente	1	1	1	1	4
No sabe / no contesta	18	16	13	12	59
Total general	45	38	46	41	170

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales de Querétaro, Guanajuato, Estado de México y Yucatán, 2019.

B.1.1.8 Auditorías

Existen dos tipos de controles principales sobre el ejercicio de los recursos. El primero de ellos es interno, y se da a través de auditorías que se llevan a cabo mensual, trimestral o semestralmente, dependiendo del tipo de control y la entidad. El segundo es externo y se realiza anualmente.

B.1.1.8.1 Control interno

En cada poder judicial, el control interno está en manos de distintos órganos.

En el Estado de México, éste le corresponde, para toda la institución, a la Dirección General de Contraloría (Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México, art. 44 y 45).

En Guanajuato, el control interno administrativo y de los juzgados de primera instancia está a cargo de la Contraloría del Poder Judicial, un órgano auxiliar del Consejo del Poder Judicial. En cambio, el control interno de las salas del Tribunal Superior de Justicia está a cargo de la Comisión de Evaluación (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, art. 28).

En Querétaro, la situación es similar a la de Guanajuato: el control interno administrativo y de los órganos jurisdiccionales de primera instancia está en manos de la Dirección de Contraloría Interna (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, art. 125). En cambio, el control de las salas de segunda instancia está a cargo del Pleno del Tribunal (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, art. 24).

Finalmente, en Yucatán, tanto el Tribunal Superior de Justicia (Reglamento interior del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán, art. 95 y 97) como el Consejo de la Judicatura (Reglamento interior del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, art. 93) cuentan con su propio órgano interno de control¹⁴¹, que revisa a sus respectivos órganos administrativos y jurisdiccionales.

Por otra parte, en el Estado de México, Querétaro y en el Consejo de la Judicatura de Yucatán, la normatividad no detalla los tipos de auditorías que se pueden realizar. En Yucatán, el Reglamento interior del Tribunal Superior de Justicia precisa que el Departamento de Contraloría Interna puede llevar a cabo “auditorías administrativas, financieras, específicas, integrales, de legalidad, de desempeño, de control interno, de obra pública, materiales y presupuestales, de registro y operativas, así como inventarios físicos”. En Guanajuato, el Reglamento del Consejo del Poder Judicial menciona que la Contraloría puede realizar “auditorías financieras, programáticas, de sistemas informáticos, de control interno y de obra pública a las diferentes áreas jurisdiccionales y administrativas que conforman el Poder Judicial”.

Hay que agregar que, en los cuatro poderes judiciales, la normatividad prevé que la totalidad o parte de las auditorías y otras actividades de control interno sean ordenadas, o por lo menos autorizadas, por el Consejo, el Pleno del Tribunal o el presidente, como mostramos en la Tabla 31. Esta situación puede representar un obstáculo al trabajo de los órganos internos de control.

Tabla 31. Mecanismos para decidir u autorizar las auditorías y actividades de control interno, por poder judicial

Estado de México	<p>Artículo 44. La Dirección General de Contraloría, además de las atribuciones que le señala la Ley Orgánica, tendrá las siguientes:</p> <p>(...)</p> <p>VIII. Practicar investigaciones, inspecciones, visitas, revisiones o auditorías que les sean ordenadas por el Consejo, así como las que deriven de quejas, denuncias o actas administrativas, levantando en su caso el acta correspondiente.</p> <p>(...)</p> <p>(Reglamento interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México)</p>
Guanajuato	<p>Artículo 35. La Contraloría, además de las atribuciones que le confiere la Ley Orgánica, tendrá las siguientes:</p> <p>I. Presentar, a consideración del Consejo y por conducto de su presidente, los programas de auditorías financieras, programáticas, de sistemas informáticos, de control interno y de obra pública a las diferentes áreas jurisdiccionales y administrativas que conforman el Poder Judicial, a desarrollar en el ejercicio fiscal correspondiente, a más tardar el 30 de noviembre del ejercicio anterior.</p> <p>(...)</p> <p>(Reglamento Interior del Consejo del Poder Judicial del Estado de</p>

¹⁴¹ Se trata del Departamento de Contraloría Interna en el caso del Tribunal Superior de Justicia, y de la Contraloría en el caso del Consejo de la Judicatura.

	Guanajuato)
Querétaro	Artículo 125. (...) La Dirección de Contraloría Interna ordenará las diligencias que sean necesarias para el debido cumplimiento de sus funciones; tratándose de los juzgados, las órdenes de auditoría y de verificación serán autorizadas por el presidente del Consejo de la Judicatura . (Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro)
Yucatán	Artículo 94. La Contraloría tendrá además de las atribuciones establecidas en el artículo 156 de la Ley Orgánica, las que a continuación se establecen: (...) II. Realizar las auditorías aprobadas por el Pleno del Consejo ; (...) (Reglamento interior del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán) Artículo 97. El Departamento de Contraloría Interna tendrá las atribuciones siguientes: (...) III. Someter a la aprobación del Pleno , por conducto del presidente del Tribunal, a más tardar en el mes de octubre de cada año, el Programa Anual de Control y Auditoría del Tribunal para el ejercicio siguiente; IV. Ejecutar las auditorías consideradas en el Programa Anual respectivo, así como aquellas que, por su relevancia, sean requeridas por el Pleno o el presidente del Tribunal y, en su caso, investigar las probables responsabilidades derivadas de éstas; (...) (Reglamento interior del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán)

Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de la normatividad aplicable.

En el Poder Judicial del **Estado de México**, la Dirección de Auditoría, que depende a su vez de la Dirección General de Contraloría, realiza las auditorías de forma trimestral.

En cuanto al presupuesto, se verifican activos, cuenta pública, obras y recursos materiales, a partir de la información vertida por las direcciones en el sistema informático. Los valores manejados en los órganos jurisdiccionales se verifican mediante revisiones en campo de los auditores.

Los resultados de las auditorías internas de 2018, 2019 y 2020 al Poder Judicial del Estado de México no aparecen en el portal de transparencia, por lo que no es posible analizar si existe alguna observación y si ésta ha sido corregida.

En el Poder Judicial de **Guanajuato** las auditorías a los juzgados se realizan de manera mensual y consisten en revisar los valores que se tienen a disposición. En cambio, las auditorías que analizan la manera en que se ejecuta el recurso otorgado se llevan a cabo de

manera trimestral. En este poder judicial, el programa de auditorías se cumple de manera sistemática. Esto permite que se lleve a cabo un registro puntual de los avances en el ejercicio de los recursos, así como el avance de los proyectos (Poder Judicial de Guanajuato, Auditorías Internas, 2018, 2019 y primer y segundo trimestre, 2020).

Para 2018, 2019 y 2020, los reportes de las auditorías publicados en el portal del Poder Judicial de Guanajuato muestran recomendaciones menores en el caso de resguardo de valores, emisión de certificados, cumplimiento del gasto en obra pública y manejo de materiales. Ninguna de estas recomendaciones y observaciones señala daño al erario; están relacionadas con cuestiones operativas en el tratamiento de los insumos.

En el Poder Judicial de Querétaro, las auditorías financieras y administrativas que se realizan a las dependencias de apoyo a la función jurisdiccional y administrativa, así como las auditorías administrativas a los juzgados, son anuales. En cambio, a las áreas administrativas que cuentan con asignación de fondo revolvente se les realizan tres arqueos¹⁴² al año, de acuerdo con el Programa Anual de Auditorías de 2018. Desafortunadamente, en el portal de transparencia del Poder Judicial sólo se reporta el oficio que hace constar que se han realizado auditorías desde 2017 a la fecha, pero no sus resultados, por lo que no es posible saber qué tipo de recomendaciones u observaciones se han desprendido de estos procesos.

En el caso del Consejo de la Judicatura de Yucatán, la Contraloría realiza arqueos varias veces al año a las áreas jurisdiccionales y administrativas que manejan recursos, así como evaluaciones de desempeño y auditorías de control interno, en torno al presupuesto. Sin embargo, el portal de transparencia del Poder Judicial no publica los informes de resultados de auditoría. Por su parte, el Tribunal Superior de Justicia del estado, a través del Departamento de Contraloría Interna, realiza auditorías de varios tipos, pero desafortunadamente tampoco se encuentran disponibles en el portal referido.

B.1.1.8.2 Resultados de las auditorías externas

Los órganos de fiscalización estatales realizan auditorías a las finanzas de sus poderes judiciales, con corte anual.

En Guanajuato, los informes de las auditorías realizadas por el Órgano de Fiscalización Superior del estado se presentan desde 2013 en el portal del órgano. En la auditoría correspondiente a 2018, se hicieron observaciones en materia de manejo de certificados y obra pública, las cuales fueron contestadas y, con esto, subsanadas. En 2019 no se reportaron observaciones en el uso de los recursos, según los datos que se reportan en la auditoría y lo que dicen los funcionarios del Poder Ejecutivo (ASFE, 2018, 2019).

En el Estado de México los informes de auditoría del Poder Judicial se pueden consultar en la página del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, a partir de 2008. La

¹⁴² El término arqueo hace referencia al análisis, recuento y comprobación de los bienes y dinero que pertenecen a una institución.

auditoría realizada en 2018 reporta un balance disponible positivo, un endeudamiento sostenible y en buenas condiciones (OSFEM, 2018).

En Querétaro, la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro publica desde 2007 los informes de auditorías al Poder Judicial. Tras la auditoría realizada en 2018, esta entidad hizo recomendaciones importantes relacionadas con faltantes de dinero y depósitos, tanto del Fondo Auxiliar como de otros rubros monetarios. Entre los más importantes se leen:

- Omisiones en el Fondo Auxiliar por un importe de siete millones de pesos, en donde no se emitieron los certificados correspondientes.
- Un incumplimiento por parte del Pleno del Consejo de la judicatura, la Oficialía Mayor, el Director de Contabilidad y Finanzas y el Jefe de Contabilidad Interna, ya que aun existiendo un acta de sesión para abrir una cuenta bancaria y realizar un depósito de cerca de 18 millones de pesos, estos ingresos no fueron amparados por su respectivo certificado de depósito.
- Casi seis mil bienes de escritorio –como archiveros, mesas y extintores– se encontraban registrados con valor de un peso, muy por debajo del valor real del mercado, en contravención de las reglas especificadas en el registro y valoración del patrimonio.
- Asimismo, en algunos juzgados se reportaron certificados duplicados, con distintas fechas, lo que generaba incongruencias al momento de auditar sus finanzas. Al respecto, la auditoría recomendó depurar todos los certificados, a efecto de conciliar y transparentar las finanzas de cada jurisdicción.

Sin embargo, un mando superior administrativo nos dice que para 2019 este tipo de observaciones no se repitieron:

En cuanto a las ESFE (Entidad Superior de Fiscalización del Estado), la mayoría de las evaluaciones son de la operatividad, que viene antes de llegar al pago de los recursos. Este año, de 2019, no hubo ninguna observación en cuanto a pagos, egresos, ni egresos. (...) La mayoría de las observaciones vienen en el formato, más que de fondo. Pero no ha habido hasta el momento un inicio de procedimiento.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

En Yucatán, la Auditoría Superior del Estado de Yucatán publica los informes de auditoría del Poder Judicial desde 2014. La auditoría al Tribunal Superior de Justicia realizada en 2019 no reportó observaciones. Por su parte, la auditoría al Consejo de la Judicatura realizada en 2018 contenía dos observaciones, una de incumplimiento con la Ley General de Contabilidad Gubernamental y otra relativa a la compra de bienes muebles por 82,900 pesos, cuyos justificantes no se presentaron. Sin embargo, ambas observaciones fueron solventadas. El informe de auditoría concluyó que se estima que no hay afectación a la hacienda pública.

B.1.2 Fondo Auxiliar

B.1.2.1 Conformación

Ya hemos hecho referencia al fondo monetario que manejan los poderes judiciales compuesto por diversas entradas no gubernamentales, conocido como Fondo Auxiliar. En él se administran los recursos que los usuarios del Poder Judicial pagan al interior de las unidades judiciales –salas y juzgados– a causa de diversos procesos, como pueden ser las garantías, las pensiones, etcétera.

En 2001 existían al menos cuatro entidades que no contaban con Fondo Auxiliar para la administración de bienes y recursos (Concha y Caballero, 2001), pero actualmente los poderes judiciales de las 32 entidades han implementado este tipo de organismo, y todos siguen un esquema similar¹⁴³.

Se debe considerar que el propio establecimiento del Fondo Auxiliar fue una respuesta de los poderes judiciales a la necesidad de vigilar el adecuado uso de los recursos y de evitar prácticas de malversación, así como también para estructurar de manera más orgánica el manejo financiero.

Hubo una jueza a la que separaron de su cargo porque se quedaba con todos los depósitos en garantía que dejaban en los juzgados. Derivado de eso, nació el Fondo Auxiliar y sus mecanismos de control. [El Fondo se crea] desde el 2000 más o menos. De alguna u otra manera, trataron, con ello, de erradicar todas las malas prácticas.

Testimonio de un mando medio administrativo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato

Puede haber mayores controles de riesgos, que es en lo que se está trabajando (...). En tiempos pasados ha tenido problemas. [De hecho, en la actualidad] hay una denuncia penal en trámite contra un secretario de juzgado. (...) Hace muchos años aquí también hubo uno [un empleado] del Fondo que purgó como 11 o 12 años de cárcel. Salió hace poco.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de Yucatán

La creación del Fondo Auxiliar en los poderes judiciales locales responde, entonces, a dos exigencias principales: a resguardar los ingresos ajenos de un posible mal uso y a aprovechar la oportunidad de obtener recursos adicionales a favor de los poderes judiciales.

Este Fondo tiene dos vertientes: una de recursos propios y otra de recursos ajenos. Esto se explica por el hecho de que los recursos que ingresan a las arcas de las salas y juzgados quedan en custodia del Poder Judicial, pero no son recursos de la institución *per se*. Por lo tanto, para generar recursos propios los administradores suelen invertir los recursos del Fondo Auxiliar en carteras bancarias, y con esto generan rendimientos que pasan a ser recursos propios del Poder Judicial, y sólo entonces pueden ser destinados a distintos rubros, dependiendo de las prioridades de la administración en turno.

¹⁴³ Es importante señalar que las diferencias en el tipo de controles, marcos normativos, destino de recursos, así como de actores involucrados en su manejo, los vuelven organismos muy peculiares.

Aunado a los rendimientos de inversión, los fondos propios también pueden componerse del cobro de multas, cauciones, bienes y valores o diversos trámites que no son reclamados después de un periodo de tiempo determinado. De hecho, al analizar los instrumentos normativos que regulan estos fondos de manera local, encontramos que la mayor parte de las entidades en México tienen, en promedio, un periodo corto de garantía de resguardo de los recursos: 2.5 años, después de los cuales esos fondos son considerados como parte de la Hacienda Pública.

En el caso de las entidades que analizamos aquí el periodo de conversión de fondos varía: para Querétaro son tres años; para el Estado de México y Yucatán, dos años, y para Guanajuato, un año.

[El Fondo Auxiliar] no es un presupuesto. Es dinero de la ciudadanía que se le regresa a la ciudadanía. Y otra parte son los ingresos del Poder Judicial, los que cobra (...) Pero son ingresos menores: por la pérdida de un gafete, una sanción impuesta al servidor público. (...) También a la ciudadanía se le pueden imponer algunas multas.

Testimonio de mando operativo administrativo del Poder Judicial del Estado de México

Hay un tipo de certificados de depósito, que así les llamamos, y después de cierto tiempo, cuando las personas no los recogen (por ejemplo, hablando de una multa de un depósito para garantizar algún tipo de juicio, si no me equivoco son tres años o dos años) (...) pues, bueno, pasa a ser del Fondo Auxiliar del Poder Judicial del estado.

Testimonio de mando operativo jurisdiccional del Poder Judicial del Estado de Guanajuato

Con respecto a los recursos del Fondo, se observa que su variación anual puede ser significativa entre años y por entidad. En el caso de Yucatán y el Estado de México, entre 2018 y 2019 hubo un incremento marginal del 1 y 2%, respectivamente, mientras que en Guanajuato el aumento fue cercano al 11%, y en Querétaro hubo una disminución importante, cercana al 29% respecto a lo ingresado en 2018.

Tabla 32. Comparativo anual (2018-2019) de la Hacienda Pública del Fondo Auxiliar, por entidad federativa

Entidad	2018	2019	Cambio
Estado de México	\$ 828,116,938.22	\$ 835,893,534.40	1%
Guanajuato	\$ 107,529,339.00	\$ 120,172,978.00	11%
Yucatán	\$ 169,868,217.36	\$ 172,630,337.52	2%
Querétaro	\$ 188,160,958.00	\$ 146,272,811.00	-29%

Fuente: Elaboración propia con base en los Estados de Cuenta de la Hacienda Pública reportada, en los segmentos del Fondo Auxiliar, 2019.

Desafortunadamente, la falta de más información impide evaluar qué tanto estos incrementos o caídas en el Fondo Auxiliar son significativas para el Poder Judicial, y si los patrones

observados responden a morosidad, a una disminución en el número de trámites o a cambios en la impartición de justicia, como sucedió en Yucatán:

Con la entrada de la oralidad, el tema de la reparación de daños bajó considerablemente. Antes, con el sistema tradicional, te puedo decir que había más ingresos aquí, lo que permitía que la figura del Fondo Auxiliar, que fue creado como complemento (como lo dice la Ley del Tribunal)... pues sí, [estuviera] a todo dar, porque me dan mi presupuesto del Ejecutivo y aparte acá yo [tenía] un ingreso fuerte sobre multas, sobre cauciones, sobre reparación del daño...

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

B.1.2.2 Administración y vigilancia

En cada poder judicial la administración y vigilancia del Fondo Auxiliar recae en órganos particulares. En el Estado de México está a cargo de la Dirección General de Finanzas y Planeación y en Querétaro de la Dirección de Finanzas, mientras que en Guanajuato depende de la Dirección de Administración. En cambio, en Yucatán el Fondo Auxiliar es un órgano descentralizado del Consejo de la Judicatura.

Tabla 33. Tabla comparativa sobre los controles implementados en el Fondo Auxiliar por entidad

Entidad	Autoridad que avala el ejercicio de los recursos propios	Autoridad que administra	Controles existentes	Tipo de planeación	Instrumentos normativos
Estado de México	Consejo de la Judicatura	Dirección de Fondo Auxiliar (depende de la Dirección General de Finanzas y Planeación)	Auditoría anual, Informe Trimestral, Plataforma de cotejo con información diaria	Anteproyecto anual o emergente	LOPJ, Reglamento interior del Consejo de la Judicatura, Acuerdo de Consejo
Querétaro	Consejo de la Judicatura	Dirección de Contabilidad y Finanzas	Auditoría anual	Anteproyecto anual o emergente	LOPJ, Reglamento del Fondo Auxiliar, Ley General de Contabilidad
Guanajuato	Consejo del Poder Judicial	Subdirección de Fondo Auxiliar (depende de la Dirección de Administración)	Auditoría; Informe Trimestral	Anteproyecto anual o emergente	LOPJ, Acuerdo de Consejo, Ley para la Administración de Bienes Incautados
Yucatán	Consejo de la Judicatura	Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Yucatán (órgano descentralizado)	Auditoría; Informe Trimestral	Anteproyecto anual o emergente	LOPJ, Ley del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Yucatán

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad.

Sin embargo, la manera en que se administra el recurso sigue un proceso similar en todos los poderes judiciales. Cuando un bien es incautado o se toma en resguardo en un juzgado, el juez se vuelve el custodio de ese bien. A la par, debe informar al órgano que administra el Fondo que un bien, garantía o recurso ha sido puesto a disposición del juzgado. Este procedimiento debe hacerse de manera inmediata, para actualizar los estados financieros tanto del presupuesto general como del presupuesto que corresponde al Fondo.

Se deposita en las cuentas y ahí queda el depósito. Si es multa se viene directo a la cuenta de recursos propios; si es un depósito en garantía, se va a la cuenta de recursos en depósito. Después viene un acuerdo del mismo juez a través de un sistema, en el cual el juzgado va determinando la liberación del certificado. El Fondo Auxiliar lo único que hace es tomar y liberar, es un flujo de efectivo. Todo el control viene del juzgado, que es quien determina ese recurso.

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

Para que los justiciables puedan acceder a los recursos del fondo ajeno, algunos poderes judiciales han recurrido a medios electrónicos; así se hacen los depósitos en las cuentas de los beneficiarios correspondientes. Pero, en general, funcionan con esquemas mixtos, que permiten a las personas usar los medios electrónicos (lo más eficiente) o ir a las oficinas del Fondo Auxiliar o a la Tesorería de los juzgados.

Ahora bien, en los cuatro poderes judiciales la autorización para la ejecución de los recursos de este Fondo depende del Consejo.

Por otra parte, incluso tomando en cuenta que las necesidades de uso del Fondo Auxiliar por parte de los poderes judiciales son emergentes, éstos deben informar anualmente sobre el monto de los recursos en cuestión. De hecho, en Querétaro el Reglamento del Fondo Auxiliar prevé que la Dirección de Contabilidad y Finanzas establezca y presente un “anteproyecto de presupuesto anual de egresos del Fondo con base en los ingresos del año anterior”, pero también que el Consejo de la Judicatura transfiera y amplíe ciertas partidas del presupuesto de egresos del Fondo, cuando sea necesario y haya recursos disponibles. De manera similar, en Yucatán la Ley del Fondo Auxiliar establece que cada mes de diciembre se debe elaborar el presupuesto de egresos del Fondo para el año siguiente, el cual tendrá que comprender una partida para gastos imprevistos. En el caso de Guanajuato, el Reglamento interior del Consejo de la Judicatura menciona las afectaciones presupuestales que se realizarán con cargo al Fondo Auxiliar, y precisa que la cuenta pública del Fondo debe integrarse a la cuenta pública del Poder Judicial. En cambio, en el Estado de México la normatividad no prevé su inclusión en el anteproyecto de presupuesto.

Dicho lo anterior, a diferencia del presupuesto que proviene del Gobierno estatal, el cual viene etiquetado y tiene partidas definidas para su uso, el Fondo Auxiliar suele ser administrado de manera más flexible al interior de los poderes judiciales. Esto no quiere decir que los recursos del Fondo están abiertos a un uso generalizado; de hecho, en el Estado de México, de acuerdo con los testimonios de tres funcionarios relacionados con el área de administración y finanzas,

el Poder Judicial tienen que pedir autorización al Ejecutivo para utilizar el recurso propio que integra su Fondo Auxiliar.

El Fondo Auxiliar lo maneja el Ejecutivo. El Poder Judicial ya no tiene esa libertad. Cuando se publica el Presupuesto de Egresos del Gobierno del estado, ahí se señala cuánto es para el Poder Legislativo y cuánto para el Poder Judicial, y lo van a manejar de acuerdo a sus necesidades. Y en los transitorios señalan que el Fondo Auxiliar se va a destinar para los ministerios públicos y para la Procuraduría.

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

Es posible que esta percepción parta de dos cambios generados en muy corto tiempo a la Ley Orgánica del Poder Judicial relacionados con la administración del Fondo Auxiliar. En noviembre de 2013, una reforma a la Ley estableció que el Fondo y sus rendimientos eran “ingresos del estado” y, por lo tanto, debían ser tomados en consideración para la formulación de Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos. Es decir, su distribución era propuesta por el Ejecutivo y aprobada por el Legislativo. Esta reforma fue revertida meses después, en enero de 2014, por considerar que representaba un riesgo a la independencia judicial, de tal manera que la actual redacción de la Ley establece que estos recursos serán administrados por el Consejo de la Judicatura sin la intervención de algún otro poder. Esta modificación fue parte de una negociación en la cual el Poder Judicial entregó 300 millones de pesos al Ejecutivo, de acuerdo con el testimonio de varios mandos superiores administrativos.

Hace unos años, se publicó un acuerdo en la Gaceta. Decía que el presupuesto del Poder Judicial iba a ir en incremento cada año de los cinco siguientes. Eso fue porque quitaron del Fondo Auxiliar 300 millones de pesos (...). El Ejecutivo en turno dijo que iban a construir los Centros de Readaptación Social y necesitaba pedir el dinero al Poder Judicial, como un préstamo. Pidió los 300 millones, pero al final dijo: “Ahora tú los pagas”. En la Gaceta dijo: “Tú estás obligado a abonar cantidades hasta llegar a los 300 millones de pesos”. En ese compromiso, dijo que “el presupuesto para el Poder Judicial va a ser del 1.5% [del presupuesto estatal] el primer año; del 1.8% el segundo año; del 1.9%, el tercero; del 2% el cuarto, hasta llegar a lo que marca la ley, que es el 2%, pero nunca se dio ese recurso.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de México

Para hacer uso de los recursos propios del Fondo Auxiliar los responsables de su administración deben plantear su asignación conforme a las necesidades o proyectos del Poder Judicial, pero también a las limitaciones impuestas en la legislación sobre su uso.

Así, cada Ley Orgánica establece los rubros específicos en los que el Poder Judicial puede devengar esos recursos. La Tabla 34 muestra los rubros en los que se pueden ocupar los fondos en las cuatro entidades. La variabilidad es notable.

Tabla 34. Rubros en los que se puede ocupar el Fondo Auxiliar por Poder Judicial.

Entidad	Gasto corriente	Salarios, bonos, prestaciones	Mobiliario	Construcción
Estado de México	Autorizado	Autorizado	Autorizado	Autorizado
Querétaro	No autorizado	No autorizado	Autorizado	Autorizado
Guanajuato	No autorizado	No autorizado	Autorizado	Autorizado
Yucatán	Autorizado	Autorizado	Autorizado	Autorizado

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato (2020); Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, (2018); Ley del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Yucatán (1991).

Llama la atención que en el Estado de México y Querétaro también se prevé la posibilidad de ocupar estos recursos para la capacitación de los funcionarios jurisdiccionales, mientras que en Guanajuato se pueden utilizar para asegurar la seguridad institucional.

En el caso de Yucatán, la Ley del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Yucatán (1991), establece que los recursos del fondo se pueden destinar a sufragar los gastos originados por acciones y programas de capacitación y mejoramiento profesional de los integrantes del Poder Judicial; a sufragar los gastos que origine la asistencia y participación de magistrados y jueces a congresos, reuniones y simposios, y a sufragar los gastos destinados al incremento y actualización del equipo y el acervo de la Biblioteca del Poder Judicial.

Como vemos, las restricciones al uso de los recursos propios del Fondo Auxiliar son más grandes en Querétaro y Guanajuato que en el Estado de México y Yucatán.

Una situación similar ocurre en Yucatán, en donde los recursos pueden ocuparse para lo que el Poder Judicial considere más importante, incluyendo sueldos y prestaciones.

Y anualmente, con recursos del Fondo Auxiliar, desde hace muchos años, en estas fechas, se daban determinado número de días, como bono. Este año y el año pasado, fue de 13, 12 y 11 días... Se hace una clasificación hasta llegar a lo más bajo. Hubo épocas en que fue más, ¿De dónde venían esos recursos? Las fianzas, multas y todo eso, se invierte en bancos. El dinero depositado es de terceros, no se toca. Y los productos financieros son lo que hasta hoy se utiliza para pagar el bono. Como bono, es el único. Es general, probablemente hubiera sido mejor por productividad.

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

En contraste, en Guanajuato y Querétaro sus marcos normativos establecen que los fondos no pueden ser usados en el gasto corriente o para el pago de ningún tipo de compensación económica a sueldos. Sin embargo, según testimonios se han tenido que enfrentar a situaciones en donde se han sustraído recursos al interior de los juzgados.

En las fianzas ha habido malversación de recursos, que han terminado en denuncias penales.

Testimonio de mando superior administrativo de Guanajuato

Como vemos, los controles que se aplican al manejo de los recursos administrados en el Fondo Auxiliar se convierte en una tema crítico. En el Estado de México el Poder Judicial desarrolló controles operativos robustos, así como sistemas informáticos de cotejo de los recursos que permiten rastrear el uso del mismo. Adicionalmente, se realizan auditorías e informes trimestrales que son enviados al Consejo de la Judicatura.

En Yucatán, por el otro lado, y a pesar de tener mayor reglamentación al respecto, siguen ocurriendo situaciones de extracción ilícita de recursos al Fondo.

Hace año y medio unos cajeros aceptaron haber tomado un dinero. Si bien lo repusieron, obviamente se les dio de baja. El problema se da en el control de los juzgados mixtos, pues no están tan cerca... La lejanía... Son cosas que no se han podido controlar.

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

La falta de transparencia de los recursos es otro factor que dificulta evaluar el manejo del Fondo Auxiliar. Se debe considerar que, si bien los poderes judiciales declaran los montos del activo circulante¹⁴⁴, es difícil calcular la cantidad a disposición del Poder Judicial. Primero, porque, salvo en el caso de Yucatán, no se desagrega el monto del recurso propio sobre el total que está contenido en el Fondo; segundo, porque los datos reportados por parte de los poderes judiciales no están desglosados en sus informes, lo cual no permite un escrutinio real sobre el estado del Fondo Auxiliar.

Normatividad aparte, parece que, como lo expresan algunos funcionarios, sólo cuando sus recursos son vigilados de manera constante se puede tener certeza de que lo ingresado en el Fondo se usará para subsanar necesidades del Poder Judicial¹⁴⁵.

Yo creo que esos controles que existen son efectivos, pero siempre y cuando la gente los maneje con honestidad. Por ejemplo, si yo soy secretaria de Acuerdos y en un expediente estoy manejando que recibí un certificado de depósito por 30 mil pesos, y obviamente tiene todo eso que ir al expediente (...) y el expediente físico tiene que ir acorde con el expediente electrónico y de ahí tiene que asentar todo. (...) Si ahí el propio secretario, desde un inicio, no hace ese reporte, pues creo que sí es fácil que pueda esconderse ese dinero.

¹⁴⁴ Se encontró publicada la información de los poderes judiciales de Guanajuato, Estado de México, y Yucatán; sin embargo, no se encontró dicha información en el portal de transparencia de Querétaro, pues estos sólo reportan el monto de la Hacienda Pública.

¹⁴⁵ Sobre este aspecto, en el Poder Judicial de Yucatán, de acuerdo con un mando superior administrativo, cada año se contrata un servicio de auditoría externa para verificar que el manejo del Fondo Auxiliar es correcto.

Testimonio de mando operativo jurisdiccional del Poder Judicial del Estado de Guanajuato

Si Contraloría hiciera arqueos más frecuentes, encontraría los faltantes antes de que sean cantidades importantes. Pero esos casos se han dado en el Fondo Auxiliar.
Testimonio de mando superior jurisdiccional del Poder Judicial del Estado de Yucatán

Finalmente, para efectos de control interno, las tesorerías de los juzgados mandan sus saldos todos los días; éstos se monitorean a través de los saldos de las cuentas de cheques. Se hacen revisiones de manera trimestral, auditorías internas de forma semestral y auditorías externas de manera anual.

En el Poder Judicial del Estado de México, estos controles se cumplen de manera sistemática, tanto los arqueos por parte de la Contraloría como las auditorías internas y externas. El mayor problema que se reporta en esta entidad son los retrasos, que son solventados por los órganos de control para que se cumpla en tiempo y forma con el depósito del flujo de efectivo.

Con el Fondo Auxiliar no hay problemas. El problema es que a veces, por ejemplo, algún órgano no ha remitido a tiempo el dinero de las pensiones o de las multas, lo que sea. Y en ese aspecto es donde interviene también, ¿no? Para que cumplan. Por eso es que se visita a veces hasta cinco veces al año a los órganos.

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

En Yucatán, pese a que el Poder Judicial cuenta con un sistema para subir los montos abonados por los justiciables, las auditorías y controles no se dan de manera tan frecuente y constante. De hecho, en la Ley del Fondo Auxiliar de este Poder se lee que al menos debe tener una auditoría al año, un tiempo que no concuerda con lo dicho por nuestros funcionarios entrevistados.

En Guanajuato los controles son trimestrales y se tiene un cronograma de auditorías.

En conclusión, el esquema de controles necesarios para evitar un mal uso del Fondo Auxiliar en los poderes judiciales locales todavía puede y debe mejorar, a pesar de que en todos los estados se han creado procesos o fomentado tendencias que refuerzan el establecimiento de marcos funcionales, ya sea de corte institucional u operativo.

B.1.3 Compendio de buenas prácticas

- **La generación de información estadística y de indicadores que permiten realizar diagnósticos recurrentes de la situación de los órganos jurisdiccionales** y del avance de los programas desarrollados por las áreas administrativas, como se verifica en los poderes judiciales de Estado de México y Guanajuato, es un insumo valioso para la planeación, la elaboración y la evaluación del ejercicio del presupuesto.

- Los **candados normativos destinados a garantizar un piso mínimo presupuestal** a los poderes judiciales son herramientas útiles, aunque no siempre se respetan. Es importante que la SCJN resuelva en tiempo las controversias constitucionales que se presentan cuando estos candados se rompen.
- Comprobamos la publicación de información que permite conocer los trámites que dependen del Fondo Auxiliar en los portales web de Guanajuato, el Estado de México y Yucatán. En estas últimas dos entidades, incluso se pone a disposición del público una aplicación para consultar los depósitos a cuenta de cada justiciable.
- Un **sistema de monitoreo constante**, así como controles cruzados entre los poderes Ejecutivo y Judicial, han mostrado ser efectivos en Guanajuato y en el Estado de México. Su fin es evitar la substracción de bienes o de fondos, y el uso ilícito de éstos. No obstante, también pueden llegar a convertirse en una forma de presión política cuando las relaciones e intereses entre poderes no están del todo alineados, como en el caso del Estado de México.

B.1.4 Compendio de áreas de oportunidad

- La **injerencia de los poderes ejecutivos locales en la elaboración del presupuesto** del Poder Judicial es indeseable.
- El hecho de que algunos poderes ejecutivos hayan condicionado la aprobación del presupuesto del Poder Judicial local, o retrasado las ministraciones que por ley deben entregarles, constituyen amenazas a la independencia judicial.
- Las ampliaciones provenientes del Fondo Auxiliar deberían utilizarse sólo en situaciones extraordinarias, y no como una medida para integrar proyectos o completar el presupuesto que desde un principio no fue proporcionado a los poderes judiciales.
- Ocupar el Fondo Auxiliar para cubrir gasto corriente tampoco se recomienda, pues pone en peligro la sustentabilidad financiera de la institución.
- La **falta de transparencia de los poderes judiciales respecto de sus auditorías internas** es una mala práctica de manual.
- En todos los poderes judiciales estudiados se mencionan casos relacionados con el mal manejo de recursos. Esto evidencia una falta de eficiencia en su uso y la necesidad de que se apliquen mayores controles.

B.2 Administración de recursos materiales

B.2.1 Instalaciones y equipamiento

Los bienes públicos que son administrados por los poderes judiciales, como por cualquier dependencia de Gobierno, se dividen en dos grandes categorías: 1. los bienes muebles, que comprenden el mobiliario, equipamiento y consumibles que se ocupan para el ejercicio de las funciones, y 2. los bienes inmuebles, que integran los edificios donde se ejecutan las labores del personal (Ley General de Bienes Públicos, 2017).

B.2.1.1 Administración de bienes inmuebles

Como ya describimos, la adquisición de bienes inmuebles no siempre está contemplada en el proceso de elaboración del proyecto presupuestal de cada estado, especialmente en las entidades donde existe un candado presupuestal que señala la necesidad de que el presupuesto del Poder Judicial aumente año con año. No obstante, es común que algunos proyectos de construcción o equipamiento se financien con recursos federales, con fondos del Poder Ejecutivo local o con donaciones del mismo poder, como el testimonio páginas atrás que describe la forma en que se pudo levantar el Archivo General del Poder Judicial de Querétaro. Y otros:

Tenemos, para este año, que se nos asignó presupuesto para la construcción de instalaciones del Poder Judicial en San Juan del Río. Desde ese punto de vista tenemos que hay una buena colaboración entre poderes. Con todas las estrecheces que estamos viviendo, se nos ha apoyado al Poder Judicial, para que tengamos espacios dignos en donde se pueda trabajar de manera adecuada.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Querétaro

Si bien estas negociaciones hablan de una buena coordinación entre los poderes Ejecutivo y Judicial, y se justifican en muchos casos, dado el presupuesto reducido con el que cuentan los poderes judiciales para adquirir bienes o llevar a cabo proyectos, también inducen una cierta dependencia hacia el Ejecutivo, a la hora de satisfacer las necesidades operativas de la labor jurisdiccional.

Tal situación no es anecdótica: no sólo se trata del apoyo en un año concreto para llevar a cabo un proyecto determinado, o de una donación de terrenos, sino también puede incluir el pago de suministros o servicios del inmueble.

Por ejemplo, al interior del estado hay un municipio que nos apoya con instalación, y nosotros damos el personal... Tenemos por ejemplo un juzgado en el Centro de Justicia para Mujeres: nosotros pagamos al personal y el Ejecutivo paga todo lo demás, o se supone que lo debe de pagar.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Yucatán

Esta circunstancia da pie a otra problemática. La falta de espacios adecuados para la labor jurisdiccional se asocia al hecho de los espacios han sido donados o creados por el Poder Ejecutivo, tanto a nivel federal o estatal. Por tanto, no tienen en cuenta las necesidades particulares del Poder Judicial local en cuestión.

Muchas veces el diseño de los edificios [parte de] proyectos federales. Vino la Federación y los construyó. Me parece que no están bien diseñados, hay un

vestíbulo enorme, se pudo utilizar mejor. ¿Para qué queremos pasillos tan largos y extensos? El espacio que utiliza la gente es el más importante. Es como un hospital. Nadie está esperando por gusto. Necesitamos más edificios y mejores. Hay algunos que sólo tienen un par de baños. Son edificios que son visitados por miles de personas todos los días.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial de Yucatán

Aquí es evidente en el juzgado no tiene instalaciones aptas para ser un juzgado. Aquí el edificio como tal no es del Tribunal, al parecer, es un préstamo por parte del Ayuntamiento.

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

Por estas razones destaca tanto el programa de arquitectura judicial desarrollado por el Poder Judicial de Guanajuato, el cual ha permitido programar y ampliar los espacios.

Desde hace 20 años se ha hecho un programa de arquitectura judicial, pensado en la función y con la cadena de valor para la atención del justiciable. Se han estado adquiriendo muchos inmuebles a través de donaciones de los ayuntamientos, todo pensado en arquitectura judicial. En ese sentido el Poder Judicial es impresionante, pero fue una estrategia de mucho tiempo, no es de hoy.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial de Guanajuato

La percepción de los funcionarios con respecto a si las instalaciones donde trabajan son suficientes y adecuadas varía significativamente entre poderes judiciales. La entidad con el mayor grado de satisfacción respecto a los bienes inmuebles es Guanajuato, con un 83% de aprobación, seguida por el Estado de México con un 56%, Yucatán con 42% y Querétaro, con un 39%.

Yucatán es la entidad donde una mayor cantidad de entrevistados se quejaron de la insuficiencia e inadecuación de los espacios de trabajo. Esto puede ser una consecuencia, en parte, del ajuste administrativo derivado de la integración del Consejo. Recordemos que el Pleno del Tribunal sigue realizando tareas administrativas.

Yo tengo un municipio muy cerca de Mérida, que es Motul (...) en la sala de oralidad nos faltan los baños públicos, nos hace falta el estacionamiento, ampliar las oficinas... No tenemos dinero. En Ticul tenemos un edificio rentado. En Tizimin tenemos un edificio rentado, o sea, nos falta seguridad, nos falta cerrar los edificios, un montón de cosas.

Testimonio de un consejero del Poder Judicial de Yucatán

En el Estado de México, el problema es la falta de espacio con respecto a la cantidad de funcionarios.

Hay juzgados donde ya hay hacinamiento. Un indicador que trae el Plan de Desarrollo es el número de metros cuadrados por servidor público. Estamos en vías

de hacer ese ejercicio, pero estoy segura de que estamos muy por debajo, porque hay locales que ya están superados, porque la dinámica del juzgado no es adecuada para la estructura...

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

Por supuesto, los poderes judiciales se han esforzado en atender estos problemas. No faltan los programas de mantenimiento acuciosos, la construcción de nuevos juzgados, remodelación de archivos o habilitación de espacios en los municipios de la periferia. Estos esfuerzos inevitablemente irán a remolque mientras no haya pleno control presupuestal. El siguiente testimonio lo resumen con precisión:

Para la reforma laboral, [el Ejecutivo] nos pidió que hiciéramos la proyección para la primera fase de la reforma laboral y mandamos entonces el presupuesto más la implementación de la reforma laboral. En conclusión, te das cuenta de que no hay un manejo autónomo del presupuesto, sino que pasa siempre por otros controles y autorizaciones que no veo muy adecuadas, y la gestión del recurso como tal, también tiene que pasar todo el tiempo por los controles de la Secretaría de Finanzas. Testimonio de un consejero del Estado de México.

B.2.1.2 Manejo y control de los bienes muebles

La administración de los recursos materiales comprende no sólo su adquisición, sino también su manejo y control. Distintas áreas de los consejos se involucran en tal proceso: la Dirección de Finanzas u Oficialía, la Contraloría o el Comité de Bienes (que para todas las entidades está integrado por uno o más miembros del Consejo) y, dependiendo de la estructura orgánica, la Dirección de Planeación, la Dirección de Recursos Materiales, o la Subdirección de Bienes.

Existen dos tipos de controles sobre los bienes: el contable y el cualitativo. El contable¹⁴⁶ se ve reflejado en un inventario de todo lo que posee el Poder Judicial, que semestralmente se actualiza con las altas y bajas de inmobiliario¹⁴⁷. El cualitativo se realiza mediante visitas.

El resguardo del inventariado que no está en uso corre a cargo de las áreas de bodega. Los poderes judiciales del Estado de México y Guanajuato destacan por los protocolos estrictos en el resguardo de bienes, según testimonios.

Hay un sistema. Una vez que el área de adquisiciones hace el concurso, adjudica y se define al proveedor. Al momento en que entrega se tiene la obligación de remitir

¹⁴⁶ El control cuantitativo permite que al final de año se pueda integrar el programa anual de adquisición de bienes, que es un complemento del proyecto presupuestal presentado al Ejecutivo y al Legislativo para la aprobación del recurso que ha de ser ejercido en el año subsecuente. En él se desglosan el número de bienes el costo de los mismos, tanto de consumibles como de mobiliario y de edificios.

¹⁴⁷ La frecuencia de publicación de este control puede variar, pero de manera estandarizada el control se hace en forma semestral.

factura al almacén para que le den entrada, y después entregar a los lugares que haga falta. Para eso, antes se hace un inventario de todo el mobiliario y se firman resguardos de los usuarios. Todo es a través de un sistema de control patrimonial. Ahí es donde se registran todos los muebles.

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

En Querétaro resultan llamativas las medidas correctivas que se han aplicado ante las omisiones o pérdidas en bodega detectadas.

Tenemos un sistema que se llama SA7, es donde se tiene que hacer la captura de todos los bienes muebles con los que cuenta el Poder Judicial. Todos esos bienes muebles están en una base de datos que se tiene que empatar con contabilidad y con compras y entran en un proceso. Durante algunos años no se hizo este proceso. (...) [En] las auditorías anteriores, en el 2017, ya venían observaciones muy serias, y ahora estamos empezando a trabajar.

Testimonio de mando superior administrativo del Poder Judicial de Querétaro

En cuanto a la provisión de bienes e insumos, para todas las entidades, entre 84 y 92% de los funcionarios consideran que se les brinda el material suficiente para realizar sus funciones.

B.2.2 Sistemas tecnológicos

La implementación de sistemas tecnológicos en los poderes judiciales constituye un factor clave para la eficiencia, transparencia y control de las funciones de gobierno judicial y de las labores jurisdiccionales, así como para la consolidación del acceso a la justicia. Es interesante observar que los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán ya contaban con algunas implementaciones tecnológicas antes de que la pandemia por covid-19 orillara a los poderes judiciales a generalizar su uso (México Evalúa, 2020).

Con todo, el grado de implementación tecnológica que estos poderes judiciales han desarrollado es muy variado.

En el Poder Judicial del Estado de México la incorporación de la tecnología tuvo un desarrollo notable a partir de 2015, durante la gestión del entonces presidente del Consejo de la Judicatura, el magistrado Sergio Medina. Uno de los ejes del Plan de Desarrollo Estratégico 2015-2020 fue la potencialización de las tecnologías de la información, que se ejecutó con el desarrollo e implementación de un sistema integral de información institucional, un portal de gestión interna y la ampliación del catálogo de servicios electrónicos de información, interacción, transacción e integración (Poder Judicial del Estado de México, 2015).

En los poderes judiciales de Guanajuato, Querétaro y Yucatán, las prioridades de las gestiones de sus presidencias se han enfocado en otros aspectos, lo que no significa que las innovaciones tecnológicas no sean importantes o no se reconozca su valor. Sin embargo, el grado en el que la tecnología ha permeado en ellos es menor, en comparación con el caso mexicano.

En la Tabla 35 se observa el nivel de desarrollo tecnológico en cada uno de los cuatro poderes judiciales, a partir de las herramientas y sistemas más relevantes.

Tabla 35. Tecnologías en los poderes judiciales

TABLA: TECNOLOGÍAS EN LOS PODERES JUDICIALES				
Poder Judicial	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán
Firma electrónica generada por PJ	✓	✓	✗	✗
Demandas vía digital	✓	✗	✗	✗
Promociones vía digital	✓	✗	✗	✗
Expediente electrónico	✓	✓	✓	✓
Notificaciones electrónicas	✓	✓	✓	✗
Exhortos en línea	✓	✗	✗	✗
Juzgados en línea	✓	✗	✗	✗
Telepresencia	✓	✗	✗	✗
Registro y consulta electrónicos de audiencias	✓	✓	✓	✓
App del PJ	✓	✓	✓	✓
Recepción de quejas en línea	✓	✓	✓	✓
Sistema electrónico de comunicación y orientación ciudadana	✓	✗	✓	✗
Capacitación en línea	✓	✓	✗	✗

Fuente: Elaboración propia con base en los testimonios de los funcionarios de los poderes judiciales y actores externos entrevistados en el Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán; información y servicios publicados en las páginas oficiales de los poderes judiciales y notas de prensa.

Tal como se advierte en la tabla, el Poder Judicial del Estado de México tiene la mayor inmersión tecnológica. Este ímpetu por el uso de tecnologías puede responder, claro está, a que de los cuatro poderes judiciales el mexiquense tiene la mayor demanda y carga de trabajo, una plantilla de personal que supera los cinco mil empleados y el territorio más amplio. Es decir, es un ‘campo de pruebas’ adecuado para ejecutar medidas innovadoras capaces de reducir costos, traslados, tiempos y de poner al alcance de sus funcionarios y usuarios herramientas que les permitan agilizar sus actividades.

Uno de los intereses más subrayados en la entidad es la transversalidad en la implementación tecnológica; es decir, se desarrollan sistemas y herramientas para diferentes etapas de las funciones jurisdiccionales, pero también de las administrativas, así como condiciones para la interconexión entre ambas áreas.

En efecto, uno de los logros de esta política es la construcción de un sistema integral e interinstitucional para agilizar información y procesos:

Hicimos un sistema integral. Cuando entramos al Poder Judicial uno de los diagnósticos que teníamos era que había 37 diferentes sistemas: para personal, para estadística, para boletín... Cada área casi tenía su sistema hecho en diferentes tecnologías, muy poquitos en web, otros en servidor, otros en MS2, incluso, con diferentes bases de datos, todos desvinculados. [...] En el sistema administrativo nosotros tenemos que cumplir con toda la Ley de Contabilidad Gubernamental y todos estos temas en los que, la verdad, estábamos fallando. No había un sistema administrativo como tal y nosotros construimos uno que cumple con todo lo que dice la CONAC [Consejo Nacional de Armonización Contable].
Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial del Estado de México

Otra ventaja importante de la transversalidad tecnológica es que permite que una misma herramienta sea utilizada para ejecutar varias actividades, y por funcionarios con diferentes perfiles. Un ejemplo claro de tecnología multifuncional e interconectividad es la llamada telepresencia.

A decir de un mando superior administrativo, la *telepresencia* se implementó primero para resolver el problema de la cancelación frecuente de audiencias, que retrasaba los juicios. La Dirección General de Innovación detectó que muchas audiencias se tenían que reprogramar porque los peritos no podían acudir presencialmente a ellas, pues se programaban sin tomar en cuenta los largos traslados. Con la telepresencia, el perito puede avisar al juzgado que no le es posible estar de manera presencial y que, por lo tanto, se conectará de manera remota desde alguna de las tres sedes del Poder Judicial que cuentan con ella¹⁴⁸.

Por otra parte, para las audiencias en sistema oral, la telepresencia permite también conectar a personas que no pueden acudir a las instalaciones del Poder Judicial. A través de un equipo

¹⁴⁸ El complejo de telepresencia del Poder Judicial del Estado de México tiene sedes en Toluca, Texcoco y Tlalnepantla

portátil se puede establecer conexión (con autorización del juzgado) con una persona en situación de reclusión, por ejemplo, o con alguna de las partes cuando se encuentre enferma e imposibilitada para asistir a la sala de juicio oral.

Los problemas de traslados y tiempos aquejaban también a consejeros (en el desarrollo de sus visitas), a proyectistas (en la comunicación con magistrados) y a funcionarios (al intentar acceder a las capacitaciones y encontrarse muy lejos de la capital o de la Escuela Judicial). Por ello, los usos de la telepresencia se han extendido para que, por medio de ella, los consejeros revisen libros a distancia, y los proyectistas de segunda instancia, que ahora están concentrados en una central en Toluca, puedan comunicarse con los magistrados. Finalmente, esta herramienta también ha contribuido a la capacitación en línea, lo que mejora la accesibilidad de la profesionalización y multiplica las oportunidades de tomar cursos para el ascenso en la carrera judicial¹⁴⁹.

Por lo que refiere a la importancia y el grado de utilización de la tecnología por las diversas áreas del Poder Judicial, un funcionario refirió:

En cuestiones académicas, el uso de la tecnología representa el 20.89%; 9.61% en el tema de colaboración; en mediación 3.61%; en todo el tema jurisdiccional es el 61.26% y en el tema de supervisión es de 4.63%.

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

En el Estado de México otra medida clave para combatir el rezago y brindar celeridad a los procedimientos ha sido la creación de los *juzgados en línea*. Actualmente, cuenta con uno de Control Especializado en Cateos y Órdenes de Aprehensión, uno Familiar y otro Civil (México Evalúa, 2020). En los juzgados familiar y civil en línea los procedimientos que se desarrollan tienen un carácter no contencioso. De acuerdo con una de las funcionarias entrevistadas, el tiempo de resolución de algunos asuntos se ha reducido de dos meses a, máximo, seis días (algunos, incluso, en un día), a partir de la puesta en funcionamiento de los juzgados en línea.

Finalmente, el *exhorto electrónico* se emplea para agilizar la comunicación entre juzgados del mismo Poder Judicial y fuera del Estado de México¹⁵⁰, lo cual acorta los tiempos de requerimientos y respuesta. Funciona también como una herramienta para comunicar las sentencias al Registro Civil, para que de manera automática se generen los cambios en los registros y documentales públicas.

Por su parte, el Poder Judicial de Querétaro, a fin de mejorar la organización y planeación del trabajo de los actuarios, puso en marcha en 2019 un **programa informático denominado Actuaris**: un sistema de geolocalización interconectado con el expediente electrónico. El

¹⁴⁹ La telepresencia también se ha utilizado para realizar una audiencia con intervención de un perito de la Fiscalía General de Justicia de Michoacán; enlaces del Proyecto de Justicia Restaurativa Costa Rica-Colombia-México; sesiones del Curso de Desarrollo Humano para Jueces; la reunión con integrantes de los poderes judiciales de Nuevo León, Baja California y Guanajuato; el Curso Taller Dirección de Debate y emisión de Resoluciones en Audiencia por Telepresencia; el Diplomado en Cooperación Procesal Internacional y Relaciones de Derecho Privado en el ámbito internacional

¹⁵⁰ El Poder Judicial del Estado de México tiene un convenio con su homólogo de la Ciudad de México.

programa permite repartir entre los actuarios las notificaciones en las diferentes zonas geográficas de la entidad, diseñar su ruta con mayor precisión, proporcionar información del tráfico y el tiempo aproximado de traslado a cada punto, además de incluir una vista de 360° para localizar calles y referencias. También permite a los actuarios registrar su estancia en el lugar correcto cuando realizaron sus notificaciones. Finalmente, proporciona la estadística diaria de las diligencias realizadas, lo cual aporta información útil sobre carga de trabajo y permite evaluar el desempeño de cada actuario de manera actualizada y verificable. La gestión a través del programa Actuarius ha permitido que los actuarios realicen una mayor cantidad de notificaciones por día.

Por otra parte, el expediente electrónico, el registro y consulta de audiencias, el sistema electrónico para la recepción de quejas y el desarrollo de una aplicación propia del Poder Judicial son elementos tecnológicos en común en los cuatro poderes judiciales, aunque se han implementado con alcances distintos.

La interposición de quejas se realiza de forma más inmediata y personalizada en el Poder Judicial del Estado de México, donde se instaló el **Programa de Atención Oportuna del Tribunal Superior de Justicia** (OPERAM), que consiste en un sistema de cabinas interactivas que están enlazadas con un operador para resolver dudas, proporcionar información, iniciar denuncias ante el Consejo de la Judicatura o sugerir acciones de mejora. Los otros poderes judiciales tienen buzones electrónicos en su portal de internet y, en el caso de Querétaro, se añade un formulario web para orientación ciudadana, el cual, aunque permite tener apertura y acercamiento con los usuarios, no prevé un plazo máximo de respuesta.

El registro de audiencias y la posibilidad de que éstas sean consultadas obedece a la incorporación de la justicia oral, por lo que se aplica a todas las materias donde los poderes judiciales ya han incorporado la oralidad.

La necesidad de registro y consulta de las audiencias ha dado cabida a que el Poder Judicial de Guanajuato ponga en marcha la aplicación móvil **Visor Remoto de Audiencias**, a través de la cual es posible consultar la celebración de las audiencias usando un código QR. La aplicación también permite consultar el estatus de los procedimientos, las diligencias realizadas y los acuerdos emitidos. Cuenta con medidas de seguridad tales como la caducidad del código QR; además, no permite la grabación de las audiencias, ni la descarga de archivos ni documentos.

Como complemento para Visor Remoto de Audiencias, el Poder Judicial de Guanajuato cuenta con un sistema de notificaciones vía correo electrónico que permite saber el momento en el que dicha notificación ha sido leída, y con ello iniciar el cómputo de los plazos procesales.

La aplicación móvil del Poder Judicial del Estado de México, por su parte, permite consultar el expediente electrónico, el Boletín judicial, noticias e información relevante sobre la institución. También contiene un módulo de estadística con datos sobre asuntos radicados y terminados.

En cuanto a Querétaro, la aplicación permite consultar el expediente electrónico. En Yucatán, existe la **aplicación Sifapp** mediante la cual se puede consultar el saldo pendiente por cobrar (por ejemplo, de pensiones alimenticias).

Por otro lado, la implementación de los expedientes en línea suele consistir, en los cuatro poderes judiciales, en la posibilidad de contar con un documento digital. Sin embargo, en el Estado de México, debido a que ha desarrollado una firma electrónica propia y ofrece la alternativa de interponer demandas y promociones por vía digital, el expediente se va formando con cada actuación de las partes. De hecho, allí el expediente electrónico ha sustituido el expediente físico, lo que implica ahorros de impresión. En tanto, en Yucatán la construcción de un expediente electrónico es más laboriosa porque parte de un expediente físico que se digitaliza; es decir, los funcionarios tienen que ir capturando cada nuevo documento.

La firma electrónica propia, que solamente se ha desarrollado en el Poder Judicial del Estado de México y de Guanajuato, es un elemento que ha brindado un “mayor nivel de seguridad y de confidencialidad en el resguardo de los documentos” que forman parte de los expedientes en línea (México Evalúa, 2020, p. 12).

Es de destacarse también el desarrollo tecnológico implementado en Querétaro a través de la entrada en funcionamiento de la Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, el ya descrito Cosmos. Uno de los ejes operativos del modelo es el Desarrollo Informático Único, que genera conectividad entre los operadores de las diferentes instituciones, lo que les permite agilizar los procedimientos y contribuye a garantizar el acceso a la justicia (Por modelo Cosmos, Querétaro es primer lugar nacional en justicia penal, 2020).

Queda claro que la incorporación de tecnología como medio para la atención de áreas de oportunidad no puede hacerse de manera precipitada; requiere un estudio y balance de beneficios y ahorro en comparación con el gasto requerido. El Poder Judicial mexiquense, aunque hubiera podido apostar por contratar a más peritos y actuarios y a desarrollar más sedes de la Escuela Judicial, decidió invertir el presupuesto en actualizar el cableado de las instalaciones, obtener internet más rápido, concentrar algunos servidores en un sólo edificio, adquirir equipo e infraestructura física e, incluso, comprar un software de seguridad para evitar el robo de información. Si bien esto implica un gasto importante, ha permitido solucionar algunas situaciones críticas y eficientar otras. De acuerdo con tal Poder Judicial, hasta 2018 tan sólo el conjunto de telepresencia de Toluca y Tlalnepantla logró un ahorro aproximado de 1.5 millones de pesos (Ahorramos 1.5 mdp con Telepresencia Judicial, 2018).

Aunque los entrevistados reconocen los beneficios del uso de herramientas tecnológicas, también subrayan algunos retos de implementación. En el Estado de México existe resistencia por parte de algunos funcionarios y usuarios, lo cual evidencia que la innovación tecnológica implica una transformación cultural. En el caso de Guanajuato, Querétaro y Yucatán, se hace alusión a la falta de presupuesto y a la carencia de herramientas básicas como, por ejemplo, una buena conectividad a internet.

B.2.3 Compendio de buenas prácticas

- En el Poder Judicial de Guanajuato se ha apostado fuerte **por la inversión en recursos materiales** y por la administración de éstos, la cual se ha ido construyendo desde hace

dos décadas, al menos, y se refleja en el alto grado de satisfacción que manifiestan los funcionarios del Poder Judicial al respecto.

- Asimismo, tanto el Poder Judicial de Guanajuato como el del Estado de México tienen un sistema de padrón de proveedores semejante a Compranet a nivel federal. Esto vuelve más eficiente el proceso de adquisiciones, pues facilita la búsqueda de proveedores confiables y responsables a la compra a realizar.
- La **información pública disponible en materia de inventarios** en los poderes judiciales de Querétaro y Guanajuato desglosa todos los indicadores requeridos en términos de la Ley de Transparencia.
- Las herramientas desarrolladas por algunos poderes judiciales como el del Estado de México para llevar el **control y manejo de los bienes**, tanto muebles como inmuebles, han permitido reducir las oportunidades de desvíos y permitido una provisión más oportuna de insumos
- Diseñar y ejecutar una **política transversal del uso de las tecnologías**, como ocurre en el Poder Judicial del Estado de México, permite atender de manera integral diversas áreas de oportunidad y necesidades. Particularmente en esta entidad la tecnología se ha convertido en una herramienta vital, multipropósito, ajustada a contextos, usuarios y espacios diversos. El uso de la tecnología ha permitido no solamente atender necesidades específicas de un área, sino también hacer más eficiente la dinámica interna del Poder Judicial, y mejorar el servicio de impartición de justicia, entre otras cosas, haciéndolo más accesible.
- La implementación de ciertas herramientas tecnológicas, como **el expediente electrónico y los juzgados en línea**, por ejemplo, reduce tiempos y costos para la institución y el usuario, eficienta los recursos, amplía la cobertura de los servicios y acota el espacio para posibles actos de corrupción, debido a que se reducen los contactos directos entre los funcionarios y usuarios.

B.2.4 Compendio de áreas de oportunidad

- La **falta de transparencia sobre las auditorías internas** de algunos poderes judiciales entorpece la rendición de cuentas.
- El **rezago de algunos poderes judiciales en términos de implementación tecnológica** ha demostrado ser una gran desventaja a mitad de la contingencia sanitaria vivida en 2020 y, en general, limita su capacidad para desarrollar sus funciones de manera más eficiente. Además de presupuesto, es necesario que las instancias de gobierno judicial

cuenten con una visión a mediano y largo plazo respecto a los beneficios de la implementación de tecnologías.

C. Funciones regulatorias

C.1 Normatividad interna

C.1.1 Acuerdos y reglamentos

En los cuatro poderes judiciales tanto el Consejo como el Tribunal cuentan con la facultad de emitir su propio cuerpo normativo interno para el desarrollo de sus atribuciones. Esta facultad es esencial en la definición de directrices generales, procesos, organización y toma de decisiones al interior de los poderes judiciales.

En particular, los consejos de la judicatura en nuestro estudio tienen la atribución de expedir reglamentos, acuerdos generales y manuales de operación para el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, en el caso del Estado de México y de Querétaro, el Tribunal preserva algunas funciones normativas con relación al funcionamiento del Consejo. En el Estado de México el Pleno del Tribunal cuenta con la facultad de expedir y modificar los reglamentos de selección y nombramiento de consejeros y de magistrados. Por su parte, en Querétaro el Tribunal puede solicitar al Consejo la expedición de acuerdos generales.

Es interesante, por otro lado, observar que en Yucatán y Querétaro el Tribunal y el Consejo han desarrollado un ejercicio de colaboración para elaborar ciertos textos normativos en conjunto.

En Yucatán, el Tribunal y el Consejo han generado un diálogo que se ha traducido en la emisión de protocolos, reglamentos, calendario oficial conjuntos; por ejemplo, el reglamento de peritos.

En Querétaro, el Protocolo de Audiencias para Abogados en Materia de Oralidad Mercantil también fue elaborado de manera conjunta. Además, en 2018 se publicaron dos acuerdos a través de los cuales el Pleno del Tribunal autorizó la ampliación de competencias de un juez de control y de los jueces especializados en justicia para adolescentes. Ambos acuerdos obedecen a la facultad del Tribunal para determinar el número y amplitud de distritos judiciales y para modificar la jurisdicción territorial de los juzgados en materia o cuantía, a propuesta del Consejo (Ley Orgánica del Poder Judicial de Querétaro, 2020, art. 24, fracción X), lo que indica que por disposición normativa ambos órganos deben trabajar de manera vinculada en el tema antes referido.

Adicionalmente, un hecho que ha puesto en evidencia la relevancia de las funciones regulatorias de los tribunales superiores y de los consejos ha sido la pandemia por covid-19. A través de la emisión de acuerdos y circulares, los poderes judiciales construyeron un marco normativo a partir del cual desarrollaron estrategias para continuar con la labor de impartición de justicia. Esta atribución les permitió establecer medidas sanitarias en favor de la ciudadanía y de los propios funcionarios.

Otro ejemplo que evidencia la relevancia de las funciones regulatorias es el de la reforma de 2017 al Reglamento del Servicio Judicial de Carrera del Poder Judicial de Querétaro. De acuerdo con los testimonios de varios funcionarios, este reglamento ha dotado de mayor certeza y transparencia el mecanismo de las designaciones, en particular las de jueces, donde la opinión de los magistrados constituía un elemento determinante en el proceso de selección y abría la puerta a arbitrariedades.

Finalmente, a excepción del Estado de México, donde las resoluciones y acuerdos del Consejo no son recurribles¹⁵¹, en los demás poderes judiciales los tribunales superiores pueden revisar y, en su caso, revertir algunas decisiones emitidas por los consejos¹⁵². En Guanajuato, las decisiones revisables del Consejo del Poder Judicial¹⁵³ no se publican en acuerdos o circulares, por lo que no hay posibilidad de que el Pleno del Tribunal incida sobre estos documentos. En cambio, en Querétaro¹⁵⁴ y en Yucatán¹⁵⁵, el Tribunal puede revertir los acuerdos del Consejo. No obstante, en el material disponible a consulta en los sitios web oficiales de cada uno de los cuatro poderes judiciales no identificamos acuerdos revocados por el Pleno del Tribunal¹⁵⁶.

C.1.2 Manuales de operación

El derecho, al igual que la sociedad, tiene un carácter dinámico. Este dinamismo debe estar reflejado en los instrumentos normativos a través de los cuales los órganos que integran los poderes judiciales cuentan con las directrices para desarrollar su labor. Cuando se está frente a una normatividad que no responde a la realidad, lo que se genera es una impartición de justicia anacrónica e ineficiente.

En este sentido, en los cuatro poderes judiciales analizados se han desarrollado distintos manuales, aunque algunos funcionarios reportan que algunos de ellos están desactualizados, lo cual implica que varios de los procedimientos que se siguen tanto en sus órganos jurisdiccionales como administrativos no cuentan con un reflejo normativo, o que éste no es idóneo.

El Poder Judicial de Guanajuato no reporta manuales en la sección de normatividad aplicable en la Plataforma Nacional de Transparencia, y tampoco en el apartado de normatividad de su sitio web institucional, solamente se registra el Manual de Procedimientos para la Expedición

¹⁵¹ Salvo los referidos a los nombramientos que deban ser aprobados por la Legislatura.

¹⁵² Véase sección sobre ámbitos de competencia de los tribunales superiores de justicia y consejos de la judicatura.

¹⁵³ Los recursos por medio de los cuales se impugnan las resoluciones, mismas que de acuerdo con la Ley Orgánica deben notificarse de manera personal.

¹⁵⁴ De conformidad con la Constitución de Querétaro, el Tribunal Superior puede revocar los acuerdos generales del Consejo en términos de la ley orgánica que a su vez dispone que sólo es posible revisar y revocar la designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces determinadas por el Consejo.

¹⁵⁵ Las decisiones creación de Departamentos Judiciales y Juzgados, y modificación de su competencia y jurisdicción territorial, así como las que se refieren a la designación, adscripción, ratificación y remoción de jueces pueden ser revisadas por el Pleno del Tribunal, de las cuales únicamente el primer bloque se ha publicado mediante acuerdos generales.

¹⁵⁶ En el caso de Yucatán, se encontraron acuerdos modificados pero por el propio Consejo. De acuerdo con los considerandos (antecedentes) los cambios fueron necesarios en atención a una mejor distribución de la competencia territorial de algunos juzgados.

de Certificados de Mediadores Privados y Autorizaciones a Instituciones que desean proporcionar el servicio de mediación privada en términos de la Ley de Justicia Alternativa, emitido en febrero de 2020.

En el caso del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Superior de Justicia de Yucatán, ni la Plataforma Nacional de Transparencia ni el Digestum¹⁵⁷ publican algún manual.

De acuerdo con datos de la Información Pública de Oficio Mexiquense (Ipomex), el Poder Judicial del Estado de México cuenta con 206 instrumentos –ocho manuales y 198 procedimientos¹⁵⁸– que guían la actuación de los servidores públicos. La mayoría de los manuales fueron emitidos entre 2009 y 2014, y sus modificaciones se realizaron entre 2016 y 2020. En el caso de los procedimientos, el 73% fue emitido en 2014, el 14.6% en 2013 y el restante se divide entre 2016 a 2020. De los 198 procedimientos, solamente el 22.7% ha sido reformado, y esto ocurrió entre 2015 y 2020, pero la mayor parte de las reformas se ha concentrado en los últimos tres años (2018-2020).

El Poder Judicial de Querétaro, de conformidad con la información publicada en la sección de transparencia de su portal, cuenta con 15 manuales¹⁵⁹, de los cuales solamente uno, el Manual de Puestos y Operaciones de los Juzgados de Oralidad Mercantil, es de emisión reciente (2019), mientras que los 14 restantes fueron emitidos entre 2010 y 2012. De acuerdo con la información reportada, ninguno de los manuales ha sido modificado, lo cual implica que en un periodo entre ocho y 10 años estos instrumentos no han sido actualizados.

Llama la atención que, del total de funcionarios que entrevistamos y nos dieron una respuesta efectiva, el 86.67% en Yucatán, el 72.3% en el Estado de México, el 72.2% en Querétaro y el 42.8% en Guanajuato afirman que se les proporcionó algún manual de operación. Sin embargo, en las plataformas de transparencia y páginas institucionales de Guanajuato y Yucatán no se ha publicado ningún manual, tal vez por considerar que no son normatividad de relevancia.

En los cuatro poderes judiciales, a diferencia de las áreas administrativas, los órganos jurisdiccionales cuentan con pocos manuales de operación, con excepción de la materia de oralidad penal.

¹⁵⁷ Una plataforma digital que compila la normatividad emitida por el Poder Legislativo y el Judicial en Yucatán.

¹⁵⁸ En el Estado de México la diferencia entre los *manuales* y los *procedimientos* radica en que éstos últimos establecen los pasos a seguir en una acción determinada, por ejemplo: ingreso de bienes al almacén; recepción, custodia y destino final de objetos incautados; requisición y abastecimiento de combustibles informáticos. Por su parte, los manuales se refieren a la manera como determinados órganos del Poder Judicial deben desarrollar sus funciones.

¹⁵⁹ Los manuales del Poder Judicial de Querétaro son: de Procedimientos de la Unidad de Información Gubernamental (2011), de Organización de la Dirección de Contraloría Interna (2010), de la Visitaduría Judicial (2011), de la Dirección Jurídica (2011), de la Dirección de Informática (2011), de la Dirección de Orientación y Servicio a la Ciudadanía (2011), de la Dirección de Psicología y Trabajo Social (2013), de la Oficina Central de Consignaciones (2011), Operativo para el Manejo de los Recursos Públicos (2013), de Procedimientos de la Coordinación General de Actuarios y Peritos (2011), de Procedimientos de Oficialía de Partes (2011), de Organización de Oficialía Mayor (2010), de Procedimientos del Instituto de Especialización Judicial (2011), de Procedimientos del Área de Activo Fijo (2011) y de Puestos y Operaciones de los Juzgados de Oralidad Mercantil (2019).

Por otro lado, si bien algunos funcionarios mencionan que los manuales son reformados cuando “es necesario”, otros afirman que éstos son deficientes, ya que no se apegan a la realidad (si es que existen).

No hay (...) cuando usted ingresa al Poder Judicial, digamos, como oficial, que es uno de los funcionarios que tiene el primer contacto con un expediente, no hay un manual, no hay una capacitación como para decir: éste es el paso uno, el dos, el tres. Todo es en la práctica.

Testimonio de mando operativo jurisdiccional del Poder Judicial de Guanajuato

[Los manuales son] medianamente adecuados, les falta trabajo, se actualizan cada dos años, son muy básicos.

Testimonio de consejero del Poder Judicial de Guanajuato

En Yucatán, de acuerdo con la coordinadora jurídica, para 2020 se previó el fortalecimiento de los controles internos del Poder Judicial. Como parte de las estrategias de este fortalecimiento, se consideró la modificación de manuales para contar con una definición más clara de las funciones y responsabilidades de los funcionarios, con el objetivo de que el desarrollo de los procesos no se deje a su libre arbitrio. De acuerdo con operadores administrativos, este proceso de fortalecimiento de los controles internos inició desde 2016.

Ahora bien, los funcionarios también mencionan que, cuando no existen manuales para el desarrollo de procesos específicos, algunas áreas aplican normatividad supletoria. Por ejemplo, en el Estado de México la Dirección de Recursos Materiales aplica la Ley de Adquisiciones de Bienes Muebles y Servicios del Estado de México o, en el caso de la Dirección de Construcción y Mantenimiento de Obra Pública, se utiliza la normatividad de la Secretaría de Obra Pública.

También hay realidades que no están siendo reflejadas en la normatividad interna de los poderes judiciales; entre ellas se encuentra el hecho de que existen funcionarios que, ante la falta de personal suficiente, cubren más de un puesto o realizan actividades que trascienden su función, lo que ha generado abusos. Estas condiciones, al presentarse de manera reiterada, son aspectos que deberían regularse a través de la normatividad.

Otra realidad que explica la desactualización de ciertos manuales tiene que ver con los cambios de la legislación que impactan en los procedimientos al interior de los poderes judiciales, como puede ser la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades o el cambio al sistema de justicia penal acusatorio, por mencionar algunos.

Por otro lado, es importante mencionar que en el caso de las áreas administrativas, son los propios funcionarios quienes elaboran los manuales y los ponen a consideración del Consejo para su aprobación.

Nosotros hicimos nuestro manual de organización y funcionamiento y también empezamos a trabajar en manuales de procedimientos. Hicimos

tres. Hicimos cédulas de perfiles de puestos también. Todo eso actualmente está en revisión porque no se ha aprobado, lo sometimos al Pleno, pero no lo ha aprobado.

Testimonio de mando superior administrativo del Poder Judicial de Yucatán

El hecho de que la aprobación final de los manuales quede en manos del Consejo de la Judicatura, según un director administrativo del Estado de México, tiene como consecuencia que la publicación de los mismos se realice muy a destiempo, cuando las áreas ya han detectado, a veces, la necesidad de nuevos cambios. Aunado a lo anterior, el contenido de los ordenamientos normativos tiene un grado de especialización que no siempre puede ser abordado de manera adecuada por los consejeros, expresa el mismo funcionario. Entonces, propone que sean los directores generales quienes aprueben los manuales y que al Consejo solamente se le dé vista.

Ando promoviendo que [los manuales] ya no suban al Consejo. ¿Por qué? Sobre todo, ahora con el modelo de gestión, una de los principales puntos es que esto debe ser dinámico, los procesos y procedimientos se tienen que actualizar constantemente. Entonces, subirlos a Consejo para su autorización es una tarea muy engorrosa. Estoy en eso con los consejeros, que, si hay un director general que tiene a su cargo una dirección de área, que a su vez tiene a su cargo una subdirección, pues que se deje hasta director general para que esto sea práctico, dinámico, ágil. Si no, subirlo hasta el Consejo lleva tiempo. Tal vez me aprueben mi versión uno y yo ya voy en la cuatro. Por eso estoy pugnando. Por supuesto, también darle vista al Consejo.

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

Finalmente, uno de los directores administrativos del Poder Judicial del Estado de México señala un aspecto clave a considerar en la elaboración de estos instrumentos: para generar manuales adecuados con la realidad cotidiana de los poderes judiciales, es necesario que las áreas se comuniquen e identifiquen en qué procesos confluyen y de qué manera estos procesos pueden ser simplificados para hacerlos más eficientes, todo con el objetivo de evitar el exceso de burocratización que prevalece en los órganos, tanto jurisdiccionales como administrativos.

C.2 Legislación

C.2.1 Facultades para presentar iniciativas

En los cuatro poderes judiciales estudiados, los tribunales (y no los consejos) cuentan con la facultad para presentar iniciativas o reformas de ley. En general, esta atribución no es ejercida de manera recurrente.

En el Estado de México, en septiembre de 2020 el Poder Judicial, por primera vez en su historia, presentó cuatro iniciativas legislativas que reforman la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Código de Procedimientos Civiles, y la Ley de Mediación, Conciliación y Promoción de la Paz Social (Hidalgo, 2020). **Esta acción rompe con la inercia de nula**

participación legislativa por parte del Poder Judicial. Vale la pena resaltar que, en 1995, cuando se creó la primera Ley Orgánica del Poder Judicial, ésta fue propuesta por el propio Tribunal, pero desde ese entonces hasta ahora no había tenido alguna otra participación.

En el caso de Querétaro, se identificaron dos iniciativas presentadas por el Poder Judicial: la primera en 2014, que al ser aprobada modificó el Código de Procedimientos Civiles del estado. La segunda, en 2018, suscrita por representantes de diversas instituciones del estado¹⁶⁰, a partir de la cual se concretó la aprobación de la Ley que Crea la Comisión para la Consolidación y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, denominada Cosmos, que deviene de un trabajo de coordinación institucional para consolidar y vigilar el cumplimiento del Sistema de Justicia Penal Acusatorio.

Otro caso interesante de coordinación entre los tres poderes se ha verificado en Guanajuato, donde, durante la Legislatura anterior y la actual, el Pleno del Supremo Tribunal participó en la presentación de seis iniciativas, de las cuales cuatro corresponden al trabajo conjunto del Poder Judicial, el gobernador y algunos diputados. Cabe señalar que dichas iniciativas ya están aprobadas y se enfocaron en temas transversales a las tres instituciones¹⁶¹. Las dos iniciativas restantes, suscritas exclusivamente por el Pleno del Tribunal, propusieron modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial; la primera fue aprobada en 2017 y la otra en marzo de 2020.

Yucatán también ha ejercido la atribución legislativa bajo la administración de la presidencia actual¹⁶². Una de las iniciativas fue presentada en octubre de 2019, para modificar la ley local en materia de transparencia, a fin de obligar al Poder Judicial a publicar las versiones públicas de todas sus sentencias. La segunda, de noviembre de 2019, pretende modificar el Código de Familia en diversos temas¹⁶³.

Aunque las propuestas fueron construidas a partir del análisis conjunto de consejeros, magistrados y jueces, y, pese a que tratan de dar respuesta a exigencias sociales y a la necesidad de armonizar la legislación con precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Poder Judicial de Yucatán, 2019), ninguna de las dos iniciativas se ha discutido. Al respecto, una legisladora menciona que, aunque el Poder Judicial siempre ha mostrado disposición de colaborar con el Legislativo, éste ha “congelado” sus iniciativas, lo que no ocurre, por ejemplo, en el caso de las presentadas por el Ejecutivo (Congreso de Yucatán tiene tratos desiguales con el Poder Judicial, 2020). En el mismo sentido, otro funcionario del Legislativo refiere:

¹⁶⁰ Participaron la entonces presidenta del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el gobernador, diputados del Partido Acción Nacional, la presidenta de la Defensoría de los Derechos Humanos y la presidenta del Comité Coordinador del Sistema Estatal Anticorrupción del estado

¹⁶¹ Las reformas fueron al Código Penal del estado, a la Ley de Justicia para Adolescentes, a la Constitución local en materia de justicia para adolescentes y a la legislación relativa a transparencia y protección de datos personales.

¹⁶² La página del Poder Judicial de Yucatán contiene únicamente las dos que se presentaron en 2019 y los mismos resultados se obtienen de la búsqueda en la Gaceta Oficial del estado.

¹⁶³ La iniciativa busca incluir la obligación de proporcionar alimentos desde el momento de la concepción, reconfigurar la definición legal de matrimonio para que no sólo sea accesible a parejas heterosexuales, regulación de reproducción asistida, etcétera.

No es desconocido que el Poder Judicial presentó una serie de consideraciones debido a que, a su interpretación, el Poder Legislativo estaba violando la Constitución local al no legislar sobre el matrimonio igualitario. Creo que existen llamadas de atención del Poder Judicial al Poder Legislativo.

Testimonio de funcionario del Poder Legislativo de Yucatán

Hace 10 años, sin embargo, la situación no fue tan desfavorable para el Poder Judicial yucateco, pues logró que se aprobaran dos de sus iniciativas. La primera, de mayo de 2010, fue la reforma constitucional a partir de la cual se creó el Consejo de la Judicatura y se estableció la garantía de independencia presupuestal. En la generación de esta iniciativa participaron la academia, sociedad civil, el Poder Ejecutivo y el Judicial.

Es de honor subrayar que la iniciativa de reforma constitucional local fue construida de manera coordinada con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la sociedad yucateca representada en el Consejo Consultivo para la Reforma del Estado, y firmada por el Ejecutivo Estatal y este Poder Judicial. Ésa es la voluntad política que impulsa el fortalecimiento y la independencia judicial. Hoy podemos corroborar que la fórmula para mejorar es la coordinación, nunca la confrontación y la división.

Testimonio de un magistrado del Poder Judicial de Yucatán

El segundo ejercicio de iniciativa conjunta culminó con la emisión de la Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad de Yucatán, publicada en junio de 2011, cuya propuesta se presentó en mayo del mismo año por la gobernadora, el secretario general de gobierno y el presidente del Tribunal Superior de Justicia.

La experiencia de Querétaro, Guanajuato y Yucatán demuestra que la práctica que potencia la posibilidad de que las iniciativas del Poder Judicial pasen a discusión y, en su caso, se aprueben, ha sido la colaboración institucional con otros poderes. En algunos casos, se puede deber a cierta debilidad de la facultad normativa de los tribunales superiores de justicia. En este sentido, es evidente la dependencia a factores ajenos al Poder Judicial y propios del contexto político, tales como la alternancia de partidos en la gubernatura, la distribución partidaria en el Congreso o el hecho de que exista un tema de importancia estatal en el que se determine la participación y coordinación de los poderes.

Que los tribunales superiores de justicia comúnmente no ejerzan su facultad para presentar iniciativas y que el Poder Legislativo no les dé continuidad para su discusión, puede implicar una amenaza para la independencia y la eficiencia judicial: es posible que se estén ignorando reformas que podrían ser la solución a distintas áreas de oportunidad de la institución.

Por último, hay que señalar que el hecho de que solamente los plenos de los tribunales superiores de justicia tengan esa facultad y no los consejos de la judicatura también puede ser un problema, pues **los consejos de la judicatura son los más aptos para proponer reformas que fortalezcan la carrera judicial o el gobierno judicial.** En realidad, dado que el presidente del Tribunal siempre preside el Consejo de la Judicatura, en la práctica esta

situación no genera problemas, pero refleja la visión de superioridad de aquél sobre éste, lo cual tampoco contribuye a la independencia judicial.

C.2.2 Facultad para opinar en los procesos legislativos relacionados con la estructura del Poder Judicial y/o con la impartición de justicia

En Guanajuato hay una buena práctica relacionada con la posibilidad de participar en el proceso legislativo cuando se trate de iniciativas que impacten en la labor de los poderes judiciales: el Legislativo solicita la opinión del Poder Judicial ya sea directamente a través del presidente, o mediante la instalación de mesas de trabajo con la participación de magistrados.

Una de las iniciativas en las que se ha consultado al Poder Judicial de Guanajuato, y que pone en evidencia la relevancia de su participación en los procesos legislativos, fue la que pretendía modificar la Ley Orgánica para ampliar el periodo de duración del cargo de magistrados (de siete a diez años) y eliminar, en consecuencia, el proceso de reelección de los mismos y también la atribución de evaluación de la labor de los magistrados, que anualmente ejerce el Consejo del Poder Judicial. La propuesta, que no fue aprobada, planteó una importante discusión en materia de independencia judicial relacionada con la duración de los nombramientos¹⁶⁴.

[El Poder Judicial] es un colaborador activo en la revisión de los proyectos que tenemos aquí para lograr enriquecer las iniciativas, y que se conviertan en leyes efectivas. Se le hace llegar con un oficio dirigido a la presidente del Supremo Tribunal, acompañando con el proyecto que se va a analizar, pidiéndole su opinión.

Testimonio de miembro del Poder Legislativo de Guanajuato

La Comisión de Justicia, específicamente, y la Comisión de Gobernación, nos extienden una invitación para que realicemos comentarios en relación a iniciativas, y no sólo los comentarios por escrito: invitan a uno o dos magistrados para que estén presentes en las mesas de trabajo y puedan generar opiniones en relación con la propuesta de reforma normativa. Esta fase de coordinación puede llegarse a dar hasta una vez por semana en mesas de trabajo.

Testimonio del presidente del Poder Judicial del estado de Guanajuato

En ninguno de los otros tres estados detectamos una coordinación institucional entre el Poder Judicial y el Legislativo o un espacio de parlamento abierto. Por el contrario, un miembro del Consejo de la Judicatura del Estado de México puntualiza que no se les solicita opinión técnica-jurídica y tampoco se les informa de las iniciativas que pudieran impactar al Poder Judicial, por lo que, mientras no se publiquen los documentos en el portal del Congreso, no pueden consultar los cambios legislativos que se proponen. De hecho, a veces llegan a enterarse de cambios legislativos a través de la prensa.

Lo anterior llama poderosamente la atención, considerando que el Poder Legislativo tiene la potestad para solicitar la presencia de los magistrados y de los miembros del Consejo de la

¹⁶⁴ Dictamen de iniciativa de reforma a diversos ordenamientos del Estado de Guanajuato, 2015.

Judicatura mexiquense, lo cual se estima deseable, sobre todo cuando se trata de cambios directos al Poder Judicial.

En 2019, en el contexto de discusión de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado, uno de los diputados aseguró que en la discusión de las iniciativas serían invitados magistrados, jueces y funcionarios del Poder Judicial (Dzib, 2019), lo que no ocurrió y llegó a tener consecuencias importantes, como la impugnación al proceso de selección de magistrados (Pantin y Aguilar, 2019; Hidalgo, 2019).

El hecho de que los poderes judiciales no cuenten con espacios para ser escuchados y para que sus opiniones y análisis técnicos respecto a iniciativas que los impactan sean tomadas en cuenta vulnera la actividad legislativa y la independencia judicial. La primera, porque imposibilita que los legisladores cuenten con opiniones técnicas expertas para realizar un análisis óptimo de cada iniciativa y su impacto en el sistema de justicia; la segunda, porque no consultar a los poderes judiciales genera un contexto de opacidad que puede redundar en impactos negativos y retrocesos, tal como ocurrió, por ejemplo, en julio de 2020, cuando se aprobó la desaparición del Consejo de la Judicatura de Baja California sin dar posibilidad a escuchar el análisis y opinión del propio Poder Judicial (Pantin y Quezada, 2020).

C.2.3 Compendio de buenas prácticas

- En Guanajuato el Poder Legislativo solicita la opinión del Poder Judicial para el análisis y escrutinio de las iniciativas de reforma que afectan directa o indirectamente sus funciones, lo cual es muy positivo, ya que se respeta la independencia judicial frente a otros poderes, se aprovecha el *expertise* de los magistrados o consejeros y, de manera simultánea, se tejen puentes de colaboración institucional.

C.2.4 Compendio de áreas de oportunidad

- En los cuatro poderes judiciales los funcionarios mencionan la existencia de **manuales desactualizados**, no sin agregar, sin embargo, la importancia de tener manuales para realizar ciertos procesos, en particular para apoyar a los funcionarios de nuevo ingreso a entender mejor su función.
- **No existen espacios en los procesos legislativos para que participen los poderes judiciales del Estado de México, Querétaro y Yucatán**, emitiendo opinión o análisis técnico-jurídicos de las reformas que modificarán sus estructuras o la impartición de justicia. Esto amenaza potencialmente la independencia de los poderes judiciales: puede aprobarse cualquier cambio legislativo en detrimento de la estructura, integración, recursos o funciones de los poderes judiciales.
- **Los poderes judiciales ejercen poco su facultad para presentar iniciativas legislativas** (incluso cuando está pendiente, por ejemplo, un ajuste a su Ley Orgánica para adecuarse a la Ley General de Responsabilidades Administrativas). De esta forma pierden una importante oportunidad en materia de ejercicio de su independencia y de mejora de la impartición de justicia.

- En el caso de Yucatán, aunque sí ha habido iniciativas del Poder Judicial, éstas se han enfrentado a un **“bloqueo” por parte de la autoridad legislativa**, que ha minado no sólo la independencia del órgano judicial, sino también la eficiencia con la que se imparte justicia en temas que han sido francas demandas sociales, como el caso de la legalización del matrimonio igualitario.

D. Obstáculos y retos en el cumplimiento de las funciones de gobierno judicial

D.1 Presiones y corrupción

Las presiones y la corrupción constituyen dos de los principales obstáculos a los que tanto los poderes judiciales como la ciudadanía se enfrentan en su búsqueda de la justicia.

Las presiones se manifiestan de dos formas: individual e institucionalmente. En el ámbito individual, los operadores pueden sentirse presionados a actuar de determinada manera cuando el cargo que desempeñan no cuenta con una temporalidad específica, cuando deben pasar por un proceso de ratificación o no existió un procedimiento claro para su designación o criterios específicos para su cambio de adscripción. **En general, los contextos de incertidumbre representan espacios de estrés que impiden que la función se desarrolle de manera orgánica y con independencia.**

En el ámbito institucional, es más sencillo identificar las presiones si se atiende a los actores que las ejercen. De esta manera, se tienen presiones por parte de los poderes públicos – Ejecutivo y Legislativo–, de medios de comunicación, organizaciones sociales, delincuencia organizada, grupos de poder –económico y/o político–, abogados, los propios justiciables y sus familiares.

Estos últimos actores, los justiciables y sus familiares, son los que naturalmente buscan ejercer mayor presión. En el caso de algunos abogados, según los funcionarios entrevistados, sus presiones tienen como una de sus expresiones la amenaza de presentar una queja en su contra si no resuelven a su favor o si no les ayudan con algún trámite. De acuerdo con los operadores, este tipo de acciones pueden ser utilizadas, incluso, como “estrategia de litigio”.

Ahora bien, las coerciones que provienen de los poderes públicos, de la delincuencia organizada y de grupos de poder económico y político (no público) pueden ser identificadas como tentativas o actos consumados de captura de los poderes judiciales en favor de intereses ajenos a la función de impartición de justicia. En este sentido, se encuentran ya en el ámbito del fenómeno de la corrupción, la cual se da cuando, en el ejercicio de la función, prevalecen intereses ajenos a las instituciones. En el caso de los poderes judiciales, estas presiones pueden llegar a producir contextos de impunidad y violación de derechos.

En Yucatán, el llamado Juicio del siglo, iniciado en 1995 a partir del fallecimiento de una mujer, puso en evidencia la manera en que el poder político y económico busca incidir en la resolución de un asunto e, incluso, generar conflictos entre poderes del Estado¹⁶⁵.

Así, en este análisis buscaremos abordar el fenómeno de la corrupción desde una perspectiva que vaya más allá del acto del soborno. Por lo tanto, identificaremos a la corrupción como un acto que comprende la captura de puestos, presupuestos, procesos y decisiones que impiden la eficiencia de las funciones y genera un entorno favorable para el uso abusivo de la autoridad (Comunidad del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas [PIRC], 2019).

Según los testimonios recabados en los cuatro poderes judiciales, la corrupción no representa una de sus problemáticas más preocupantes. De hecho, solamente un bajo porcentaje de los operadores consideran que la sociedad los percibe como una institución corrupta: en el Estado de México el porcentaje fue del 19%; en Yucatán del 15%, mientras que en Guanajuato y Querétaro fue del 9%.

De acuerdo con los operadores, la percepción de corrupción por parte de la sociedad tiene que ver con factores como la confusión generalizada en torno a la labor de procuración y de impartición de justicia; el lugar desde el que se juzga a la institución (desde la perspectiva de quién “gana” o quién “pierde” un asunto); la información que se difunde en medios de comunicación, o la falta de difusión de la labor que realizan los poderes judiciales.

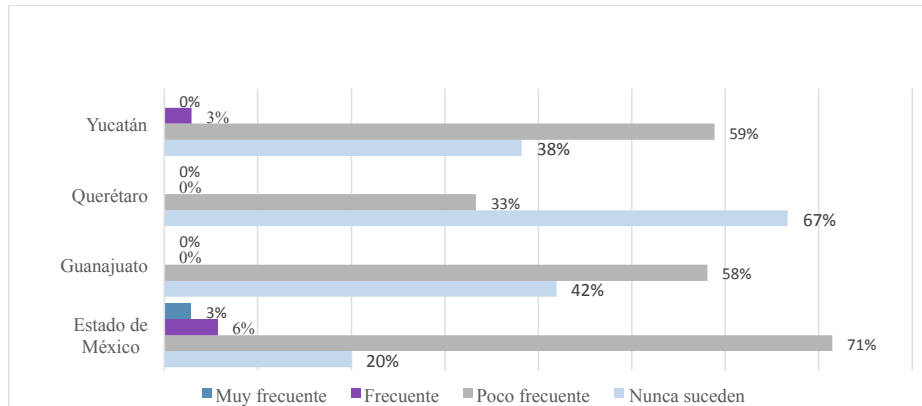
Una de las posibles razones por las que la corrupción no se identifica como una problemática prioritaria es que, según los funcionarios, se da de manera poco frecuente. Incluso, en el estado de Querétaro el 67% de los entrevistados refiere que nunca sucede, como se aprecia en la Gráfica 58. Hay que mencionar que solamente en este estado la percepción de los funcionarios en torno a la ausencia de corrupción coincide con la de los abogados entrevistados.

En los casi tres años que llevo aquí en Querétaro, no le he dado un peso a los juzgados, ni al personal. No les he invitado ni un refresco. A diferencia del Estado de México, ahí hasta por la sonrisa les tienes que dar. Allá prácticamente es una obligación. Si no lo haces, te hacen mala cara, te ponen trabas en el trámite, te piden requisitos absurdos. Allá siempre tienes que llegar con un billete. No es correcto, pero es la realidad.

Testimonio de abogado del estado de Querétaro

¹⁶⁵ El caso Medina-Abraham enfrentó a dos familias económica y políticamente influyentes en el estado de Yucatán. El conflicto trascendió a los poderes del Estado. El Ejecutivo, junto con el Legislativo, se colocaron del lado de la familia Medina (la de la persona acusada de homicidio) y el Poder Judicial tomó partido del lado de los Abraham, las víctimas de la muerte de la mujer. Este asunto se politizó tanto que el Legislativo inició un juicio político contra cinco magistrados del Tribunal Superior de Justicia, y éstos a su vez interpusieron una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para defenderse (Huchim, 2004).

Gráfica 59. Percepción de los funcionarios sobre la frecuencia de actos de corrupción en el Poder Judicial, por entidad



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales de Querétaro, Guanajuato, Estado de México y Yucatán, 2019.

*Para el cálculo de los porcentajes se tomaron solamente las respuestas efectivas: para el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 78%, en Guanajuato del 82%, en Querétaro del 87% y en Yucatán del 83%.

Pese a que la mayoría de los entrevistados reporta la corrupción como poco frecuente, llegan a describir situaciones que entran en esta categoría. Un tipo de conducta que pocas veces los operadores aceptan como corrupción pero que reconocen que se da, incluso en Querétaro, es el otorgamiento de regalos “por agradecimiento” o en ocasión de alguna efeméride –cumpleaños del funcionario, navidad, etcétera–. Estos “regalos” son vistos como actos inocuos, aunque en la realidad tienen un impacto en la relación que se establece entre el funcionario que lo recibe y el usuario que lo otorga.

El ofrecimiento o solicitud de un bien a cambio del otorgamiento de un servicio no solamente se manifiesta entre justiciables-abogados y funcionarios jurisdiccionales¹⁶⁶, sino también, de acuerdo con los testimonios, entre funcionarios administrativos y proveedores de servicios¹⁶⁷.

Hay que subrayarlo: los sobornos son los actos de corrupción más obvios, pero no los únicos. Durante la investigación también conocimos testimonios de captura de procesos, particularmente en el momento de la aplicación de exámenes de oposición para acceder a un puesto jurisdiccional.

¹⁶⁶ En octubre de 2020 el Poder Judicial del Estado de México dio a conocer la detección de dos redes de corrupción entre sus servidores públicos, dedicadas a la venta de sentencias y notificaciones. Ante los hechos, han procedido a la detención de los principales involucrados y continúan investigaciones para identificar la participación de otros servidores públicos (Mendoza, 2020).

¹⁶⁷ Otro fenómeno que reportan funcionarios son los actos de extorsión por parte de abogados hacia los justiciables, cuando los primeros mientan a sus representados diciéndoles que necesitan determinada cantidad de dinero para sobornar a un funcionario.

Por otra parte, entre los funcionarios también registramos testimonios de la captura de puestos administrativos en todos los niveles. La causa principal de esto es la carencia de procesos y criterios específicos de selección basados en el mérito e idoneidad de perfil, que da pauta a contrataciones generadas desde un marco de discrecionalidad y arbitrariedad. En dos perfiles de puestos esta falta de criterios y el riesgo de captura resultan especialmente preocupantes: los integrantes de los consejos de la judicatura y de magistrados, por supuesto, en cuya designación intervienen dos órganos eminentemente políticos: el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

Vinculadas con la captura de puestos están las redes de corrupción. Estas redes se manifiestan “como resultado de la acción o la inacción planeada de un grupo de personas que aprovechan una posición de poder para contribuir a un entramado cuya finalidad última es la apropiación de lo público” (PIRC, 2019, p.7).

En el Estado de México, el Poder Judicial se vio envuelto en un evidente caso de red de corrupción durante el gobierno de Arturo Montiel. El reportaje desarrollado por *La Silla Rota* (Melgoza, A., et al., 2019), donde detalla el vínculo de corrupción que existió entre la Fiscalía y el Poder Judicial para condenar a personas inocentes, con el objetivo de hacer creer que la impunidad en el estado iba en descenso, es clara prueba de ello.

En efecto, también se deben reconocer algunos esfuerzos importantes en el combate a la corrupción. El desarrollo de software para la distribución aleatoria de los asuntos, por ejemplo, es un aspecto que contribuye a la prevención de malas prácticas, debido a que impide a los abogados elegir al juez que conocerá de su asunto. En los estados analizados, el mecanismo aleatorio ha sido paulatinamente perfeccionado a través del establecimiento de algoritmos cada vez más complejos, que evitan su predictibilidad.

Este sistema era muy predecible, ya sabías que después de dos asuntos el tercero te tocaba donde tú querías que te tocara. Se daba mucho a corrupción, de que yo como oficial de partes te decía: “¿Quieres en el Tercero? Te cobro una lana y yo te aviso”. Pasaba uno, pasaba el otro y... “ahora sí, échale, te toca”.

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

En Yucatán, para evitar que los actuarios fueran elegidos directamente por los justiciables y/o sus abogados, y para que no fueran trasladados por éstos a los lugares de las diligencias, se creó un Centro de Actuarios, al que ya nos referimos. Además, para evitar algún tipo de intercambio de favores, los actuarios cuentan con vehículos propios.

También con relación con los actuarios, pero en Querétaro, se creó la Coordinación General de Actuarios a través de la cual el Consejo de la Judicatura mantiene un mejor control respecto a las actividades de estos funcionarios.

Por su parte, en el Estado de México, un entrevistado describe el desarrollo de una plataforma para resguardar y aplicar los reactivos de los concursos de oposición:

Hicimos una plataforma mejor que la del Ceneval. Te lo digo porque la misma gente del Ceneval nos dijo que ni ellos mismos la tienen para controlar reactivos, para controlar el tema de sigilo de los reactivos. Porque antes, tú eras la jueza: “Oye, me pasas 20 preguntas”. “Sí, sí, claro”, y las hacían tus técnicos y el técnico se las pasaba a quien fuera y era un relajo. Y era un banco de reactivos que andaba por todos lados.

Testimonio de un funcionario administrativo del Poder Judicial del Estado de México

En este estado el uso de la tecnología ha sido una de las herramientas anticorrupción más poderosas: ha contribuido al desarrollo de mecanismos de resguardo de información y a la identificación de casos de tráfico indebido de la misma.

Con sistemas detectamos a gente que estaba haciendo mal uso de sus contraseñas. Encontramos a gente de un bufete de abogados: yo era servidor público, te daba mi usuario y contraseña para que tú entraras y pudieras ver información que no te tocaba ver. Encontramos veintitantos correos. Se levantó un acta y se presentó una denuncia ante la Fiscalía Anticorrupción.

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

Por añadidura, los modelos de gestión implementados en el Estado de México, Guanajuato y Querétaro han constituido herramientas valiosas en el combate a la corrupción, en tanto clarifican funciones y permiten un control muy preciso sobre el cumplimiento de las mismas¹⁶⁸.

Las cámaras de vigilancia, especialmente en las áreas de oficialía de partes, también fueron una de las acciones anticorrupción referidas específicamente en el Estado de México y en Yucatán.

En Guanajuato y en el Estado de México, las direcciones de Contraloría han desarrollado encuestas a los usuarios a partir de las cuales han podido identificar y dar seguimiento a actos de corrupción.

Sin embargo, la publicación de las declaraciones patrimoniales es uno de los actos más significativos en la materia. De hecho, alrededor del 50% de los funcionarios entrevistados en los cuatro poderes judiciales considera que su presentación contribuye a reducir la corrupción y más del 75% considera que ayuda a la transparencia y rendición de cuentas. Actualmente, la presentación de las declaraciones patrimoniales es obligatoria para todos los funcionarios judiciales, y su revisión por parte de las contralorías, de acuerdo con la Ley General de Responsabilidades, se realiza de manera aleatoria.

En Yucatán, de acuerdo con un magistrado, como parte de un ejercicio de colaboración interinstitucional la Contraloría en algún momento llegó a solicitar información al Registro Público de la Propiedad para conocer los movimientos que algunos magistrados, consejeros, jueces y jefes de área habían efectuado durante los últimos tres años, en lo que toca a la adquisición de inmuebles, para identificar si existía alguna situación anómala.

¹⁶⁸ Al respecto, ver sección sobre organización del trabajo.

Con relación a los mecanismos a partir de los cuales se hacen denuncias, se han desarrollado esfuerzos dirigidos a diversificarlos. En principio, en todas las entidades existen letreros que orientan a los usuarios respecto a lo que deben hacer en caso de detectar algún acto de corrupción.

Además, cuentan con buzones y *banners* en las páginas de internet de las instituciones a través de las cuales pueden presentar las denuncias. El Poder Judicial de Querétaro también implementó una campaña de combate a la corrupción recientemente, en coordinación con el Sistema Estatal Anticorrupción.

En el ámbito de la formación, la educación por competencias desarrollada por la Escuela Judicial del Estado de México representa un avance importante en la construcción de perfiles de operadores que guíen su actuar por principios éticos. En general, el enfoque formativo de este modelo constituye una forma de prevención de la corrupción.

Éstas son algunas de las estrategias concretas para acotar los actos de corrupción. Sin embargo, también es útil caracterizar la postura general ante ella en los poderes, comenzando por el hecho de que en Guanajuato y Querétaro las medidas anticorrupción implementadas han sido “más relajadas” que en el Estado de México y Yucatán, en parte debido a que la problemática parece encontrarse menos acentuada en estos dos primeros estados.

En Guanajuato, narra un funcionario del Ejecutivo, a fines de la década de 1990 el Poder Judicial vivió una etapa de “cero tolerancia” a la corrupción. El Consejo de la Judicatura, recién creado entonces, sancionó fuertemente esas prácticas y se comenzaron a erradicar, según el testimonio: “‘El que lo haga se va’. Fue un tiempo muy rudo, pero muy bueno en materia anticorrupción”. Entre las medidas adoptadas también se puede mencionar el inicio de una etapa de profesionalización de los funcionarios, en particular con la designación de actuarios de carrera, y el establecimiento de un sistema electrónico de presentación de demandas, que se acompañó de la asignación de turnos de manera aleatoria y automatizada.

Después de ese periodo, en la entidad se han impulsado medidas generales, algunas de prevención; una de ellas fue la consolidación de la profesionalización y la mejora en las condiciones de trabajo de los actuarios. Anteriormente, sus funciones eran realizadas por los secretarios y oficiales, quienes recibían propinas por sus servicios, en la descripción de nuestro entrevistado.

El Poder Judicial de Yucatán es un ejemplo de la forma en que los loables esfuerzos en materia anticorrupción se ‘midan’ cotidianamente a retos e inercias difíciles de erradicar. En el estado existe la prohibición de parentesco con los magistrados para obtener un puesto; sin embargo, de acuerdo con varios de los testimonios recabados, éstos siguen designando a familiares para la ocupación de puestos en el Tribunal Superior.

Se reforzó una ley contra el nepotismo y les vale. Hay magistrados que han metido a su esposa, a sus hijos, a sus sobrinos, con el mismo apellido.

Testimonio de un mando superior administrativo del Poder Judicial del estado de Yucatán

Si ampliamos la mirada y juzgamos en términos de política pública, la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, con la serie de cambios en el funcionamiento del sector público que ha inducido, representa un parteaguas. Se distingue la publicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la cual establece un catálogo de conductas que constituyen actos de corrupción¹⁶⁹ y que en la legislación han sido reconocidas como faltas graves.

Esta ley es aplicable a los funcionarios de los tres poderes del Estado, tanto a nivel federal como local. Para homologar la normatividad aplicable, se estableció el plazo de un año –de 2016 a 2017– para que las Legislaturas estatales hicieran los cambios necesarios. Sin embargo, esto no ocurrió en las leyes orgánicas de los cuatro poderes judiciales de nuestro estudio: los consejos de la judicatura del Estado de México y de Yucatán actualizaron sólo sus reglamentos, mientras el de Querétaro estaba en proceso de hacerlo en 2019. En el caso de Guanajuato, sin necesidad de una reforma específica, su Ley Orgánica ya definía las etapas y autoridades responsables del proceso de acuerdo con la Ley General.

La armonización normativa es un requerimiento básico en la aplicación de las medidas anticorrupción; su ausencia tiene implicaciones en materia de seguridad jurídica y de debido proceso. Aunque resultan aplicables las leyes locales sobre responsabilidades administrativas, es indispensable que los poderes judiciales establezcan en su propia normatividad cuál es el procedimiento y cuáles son las instancias encargadas de sustanciar casos de responsabilidad administrativa.

Tampoco es suficiente una política pública voluntarista de “cero tolerancia”, como la que acabamos de describir y aplicó Guanajuato hace tres décadas. Hoy, ninguno de los poderes judiciales analizados parece considerarlo como una prioridad estratégica que requiera de una política articulada e integral. Quizás el Poder Judicial que más ha impulsado esta agenda recientemente es el del Estado de México, aunque no necesariamente al grado de construir una política sobre el tema. De cualquier forma, como reconocimiento a las acciones implementadas en materia de prevención, investigación y sanción del soborno, ese Poder Judicial recibió en 2019 la certificación ISO 37001 correspondiente al Sistema de Gestión Antisoborno (Poder Judicial del Estado de México, 2019).

En suma, la corrupción resta legitimidad e impide el funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos, al provocar que los poderes judiciales actúen guiados por intereses privados o corporativos, diferentes a la naturaleza de la institución. Y va más allá: tiene un impacto negativo en el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, al otorgarle a la función judicial un carácter profundamente discriminatorio: de acuerdo con la ‘lógica’ de la corrupción, solamente es posible acceder a la justicia en función de la condición económica.

¹⁶⁹ En general se refieren a cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información, abuso de funciones, conflicto de interés, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de interés, tráfico de influencias, encubrimiento, desacato, obstrucción de la justicia.

La prevención y el combate a la corrupción debe desarrollarse a partir de una política compleja, que abarque particularmente tres estrategias: inteligencia institucional, transparencia y rendición de cuentas. De acuerdo con la Comunidad del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas (PIRC), “cualquier estrategia de combate a la corrupción basada en el castigo o en una visión individual, que asume a la corrupción como una anomalía de personas que faltan a la ley en un sistema que funciona bien, no sólo no resuelve el problema, sino que lo eterniza y debilita al Estado y sus instituciones” (2019, p. 5).

D.2 Inseguridad

Es muy difícil pensar en un Poder Judicial imparcial e independiente cuando la integridad e incluso la vida de sus funcionarios está en riesgo. El contexto de inseguridad y violencia que prevalece en el país, el tipo de funciones que se realizan y el nivel de eficacia de las políticas implementadas por los poderes judiciales en materia de seguridad son elementos que influyen en el riesgo al que se ven expuestos los operadores de justicia.

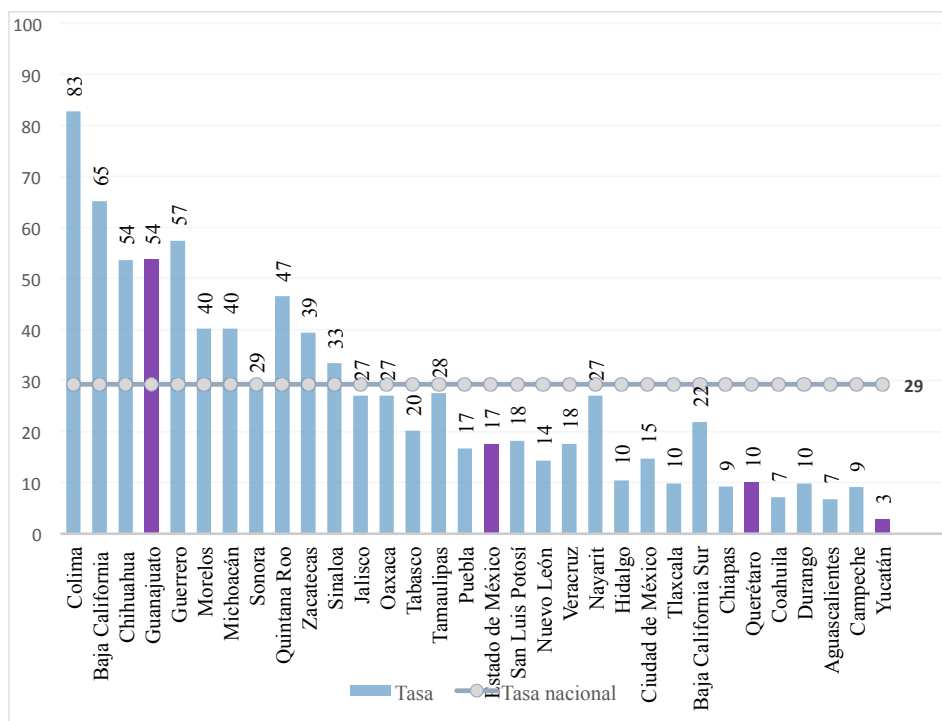
El Estado de México y Guanajuato son entidades que destacan en el país por sus altos niveles de inseguridad y violencia. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2019, el Estado de México cuenta con la segunda tasa de incidencia delictiva más alta a nivel nacional, con 51.5 delitos por cada 100 mil habitantes, tan sólo por debajo de la Ciudad de México.

Por su parte, Guanajuato en 2018 exhibió la cuarta tasa de homicidios más alta del país, con 53.73 homicidios por cada 100 mil habitantes, tan sólo por debajo de Colima, Baja California y Guerrero (Inegi, 2019; Consejo Nacional de Población [Conapo], 2018). El contexto de violencia¹⁷⁰ en la entidad ha sido alimentado en gran medida por la disputa entre carteles¹⁷¹, que pugnan por el control de las tomas clandestinas de combustible (México Evalúa, 2020), y se ha agravado a partir de la detención de El Mochomo, líder del cártel Santa Rosa de Lima, en junio de 2020 (Criales, 2020).

¹⁷⁰ La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD, por sus siglas en inglés) refiere que en los países de América el 25% “de los homicidios guardan relación con la delincuencia organizada y las actividades de grupos delictivos” (2011).

¹⁷¹ Entre el Cartel Jalisco Nueva Generación y el de Santa Rosa de Lima.

Gráfica 60. Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, por entidad federativa. 2018



Fuente: Elaboración propia con base en datos de mortalidad (2018) del Inegi y de los indicadores demográficos de 1970-2050 del Conapo. La tasa se calculó dividiendo el número de homicidios entre la población total, multiplicado por 100 mil.

Estos escenarios de inseguridad y violencia, evidentemente, son factores que afectan el adecuado ejercicio de la labor jurisdiccional. Sin embargo, luce como un fenómeno de ida y vuelta: la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD, por sus siglas en inglés) advierte que la ausencia de un Estado de derecho fortalecido, en el cual la impartición de justicia juega un papel fundamental, es un elemento que influye en que los índices de violencia y criminalidad se acrecienten (2011). Es decir, el contexto no exime a los funcionarios de cumplir con su deber. Por el contrario, es necesario fortalecer la labor de impartición de justicia a través de una política de seguridad lo suficientemente efectiva para garantizarla.

Ahora bien, por los testimonios que recabamos en los cuatro poderes judiciales sabemos que el delito del que los operadores cotidianamente son víctimas es el de extorsión. El detonador: que su información personal está altamente expuesta, a través de sus declaraciones patrimoniales.

Se tiene la falsa creencia de que quienes trabajamos para el Gobierno tenemos mayores ingresos de lo que en realidad se percibe. El exponer los ingresos y los bienes, representa un peligro, sobre todo por el tiempo de violencia en el que se vive. Recibí llamadas de extorsión en juzgados con mi nombre y mi cargo. No presenté ninguna denuncia, sólo lo verificamos con seguridad institucional. Nos dijeron que era 'normal'.

Testimonio de un mando operativo jurisdiccional del Poder Judicial de Guanajuato

No todas las funciones tienen el mismo grado de riesgo asociado. Quienes deben salir de las oficinas para realizar notificaciones o ejecuciones, y los encargados de emitir resoluciones – jueces y magistrados– son los operadores que enfrentan un mayor riesgo.

Actuarios, notificadores y ejecutores narran la forma en que la inseguridad que impera en las zonas donde realizan sus diligencias los impacta, y que se suma a las actitudes agresivas o actos de violencia directos que reciben por parte de las personas notificadas.

A veces, para el desarrollo de su labor, estos funcionarios cuentan con el acompañamiento de la fuerza pública. Sin embargo, esta presencia llega a jugar en su contra, debido al estigma que rodea a la policía.

Sí han 'levantado' actuarios en Silao. Levantaron a una actuario y la regresaron golpeada. Han implementado poner letreros [que indiquen pertenencia a una autoridad] a los vehículos, pero es contraproducente porque toda la gente trae esa creencia, que somos 'judas'... Hubo uno hace poco, como un mes más o menos: balearon al actuario. Hasta donde sé está muy grave.

Testimonio de mando operativo jurisdiccional del Poder Judicial de Guanajuato

Otros factores que ponen en riesgo a estos operadores son la falta de herramientas o mecanismos que les permitan monitorearse durante las diligencias y el mal estado de sus vehículos, que en ocasiones los han dejado varados en zonas de alto riesgo o desoladas.

Los ataques a juzgadores representan la segunda amenaza franca a la independencia judicial. Particularmente en zonas controladas por la delincuencia organizada, la violencia que se ejerce no solamente se dirige hacia los funcionarios, sino también a la institución como un todo: es un mensaje.

Además de los daños producidos a sus bienes¹⁷², los juzgadores se ven expuestos a amenazas y/o ataques directos en contra de su integridad, que pueden incluso poner en riesgo su vida y la de sus familias. El tipo y nivel de riesgo está asociado a la materia que conocen (en penal, los ataques son más recurrentes) y al nivel de peligrosidad de los actores involucrados en los juicios. De acuerdo con los entrevistados, algunos juzgadores han renunciado a sus puestos (o a

¹⁷² Algunos de los jueces refirieron que, por ejemplo, les han rayado sus automóviles durante el tiempo que permanecen en los juzgados.

su código de comportamiento recto) ante la presión de la amenaza o el fuerte deterioro de su salud a causa del estrés.

Hace unos tres años destituyeron a uno de los magistrados porque estaba relacionado con la corrupción y la delincuencia organizada, pero ya en la investigación se supo que habían amenazado a uno de sus hijos. Lo amenazaron de asesinato.

Testimonio de un abogado de Guanajuato

Resolví, [el señor] sustrajo a sus hijos, los llevó y los perdió como tres años, por todo México. Los busqué por cielo, mar y tierra. Una vez que los encontré, se los devolví a la mamá. Él la mató. Tuve que ponerle guardias a mis hijos. Pasó hace tres años.

Testimonio de una magistrada del Poder Judicial de Yucatán

En general, es poco lo que sabemos de la violencia hacia juzgadores. Los datos a la mano son los reportados por los medios de comunicación. En abril de 2019, la prensa dio a conocer el homicidio de un juez calificador en Guanajuato, derivado de la irrupción de un grupo armado en una comandancia, de la que extrajeron a un detenido (Álvarez, 2019). Ese mismo año se reportó el secuestro de un juez calificador durante un atentado a la comandancia en el municipio de Villagrán (Guardiola, 2019).

Una complejidad añadida, a la hora de querer entender el fenómeno: de las notas de prensa no siempre es posible saber si las agresiones hacia juzgadores estuvieron vinculadas al ejercicio de su labor. Es el caso de dos homicidios reportados en el Estado México: el del juez Ernesto Montoya, en 2018 (De Jesús, 2018), y el del exmagistrado Luis Miranda Cardoso, en 2020, que se dio en el contexto de robo a casa habitación (*Reforma* y León, 2020).

¿Cómo se defienden los poderes judiciales? La medida de seguridad más común en nuestros cuatro casos de estudio es el cambio de adscripción y, en algunos casos, el otorgamiento de vigilancia particular.

Guanajuato, cabe señalar, es el único Poder Judicial de los cuatro que cuenta con una dirección específica para hacer frente a la inseguridad. La Dirección de Seguridad Institucional cuenta con las siguientes atribuciones: “Planificar, organizar, implementar, controlar y dirigir el sistema de seguridad integral del Poder Judicial y controlar y dar seguimiento a los contratos de servicios externos de vigilancia” (Reglamento Interior del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, 2017, art. 77).

Según la información proporcionada por los funcionarios, entre las medidas que se han implementado en la entidad se encuentran: el establecimiento de rutas seguras para los traslados, la instalación de seguridad tecnológica perimetral, el uso de un vehículo blindado para el traslado de jueces en riesgo¹⁷³, cambios en la infraestructura de los edificios – instalación de casetas de seguridad y detectores de metal–, desarrollo de protocolos de

¹⁷³ El Poder Judicial de Guanajuato cuenta con una sola camioneta blindada, la cual, que hasta abril de 2019, estaba solamente al servicio de la Presidencia del órgano judicial (Olvera, 2019).

seguridad al interior de las instalaciones, y establecimiento de directrices para la actuación de los agentes de seguridad privada.

El Estado de México tiene guardias adscritos al Poder Judicial y también seguridad privada. Según testimonios, cuando reciben el reporte de amenaza en contra de un juez, buscan el apoyo de la Fiscalía del estado y del Centro Nacional de Inteligencia (Cisen) para saber si la amenaza es real; si lo es, proceden al cambio de adscripción del funcionario.

Y más: en agosto de 2020 el Poder Judicial del Estado de México dio a conocer la conformación de un nuevo cuerpo para reforzar las labores de seguridad que desarrollan las empresas privadas contratadas. Este órgano será el primer equipo de vigilancia interna para las sedes de los juzgados, edificios administrativos y centros de convivencia (Recluta Poder Judicial Edomex personal para tener su cuerpo de vigilancia interno, 2020).

En Yucatán, el Poder Judicial cuenta con la colaboración de la Secretaría de Seguridad, y en Querétaro la Oficialía Mayor firma convenios con la Secretaría de Seguridad, con el Gobierno municipal o con empresas de seguridad privada.

Finalmente, para el desarrollo de las audiencias en materia penal y traslados de los imputados y sentenciados, los cuatro estados cuentan con la policía procesal, una figura creada en el marco del sistema de justicia penal acusatorio.

A manera de conclusión, hay que notar lo preocupante que es la falta de presupuesto para que los poderes judiciales desarrollen medidas efectivas que preserven la seguridad. En estados donde el contexto es adverso, esta insuficiencia pone en riesgo la independencia judicial y, por tanto, el acceso a la justicia.

D.3 Compendio de buenas prácticas

- Aunque de manera diferenciada, **el uso de la tecnología en materia anticorrupción ha sido fructífera** al resolver problemáticas muy particulares, como la asignación aleatoria y efectiva de asuntos o diligencias.
- La **Dirección de Seguridad Institucional**, creada en el Consejo del Poder Judicial de Guanajuato, es muy positiva, sobre todo por la forma en que ha desarrollado protocolos para determinar el grado de riesgo de los funcionarios, y dar la atención debida a cada caso.
- La decisión de la presidenta del Supremo Tribunal de Justicia de Guanajuato de poner la camioneta blindada con la que se desplazaba a disposición de la Dirección de Seguridad es una buena práctica, pues es un mensaje que puede contribuir a brindar un servicio de seguridad más efectivo a los cada vez más numerosos juzgadores amenazados en esa entidad.

D.4 Compendio de áreas de oportunidad

- Dado que los funcionarios señalan que el combate a la corrupción a menudo ha dependido de la voluntad política del presidente en turno, es necesario que los consejos de la judicatura lo tomen como una **prioridad institucional** y desarrollen políticas integrales, basadas en un diagnóstico profundo y autocrítico. Sólo así podrán identificar los actos de corrupción en su interior.
- Además, es importante **armonizar la normatividad** y, en general, los procesos previstos en el **Sistema Nacional Anticorrupción**. Desde la interinstitucionalidad es más eficiente emprender acciones en contra de la corrupción y en pro de la labor de impartición de justicia.

Capítulo III: ¿DEBEN EXISTIR LOS CONSEJOS DE LA JUDICATURA?

A. La razón de ser de los consejos de la judicatura

Este capítulo busca descubrir hasta qué punto los consejos de la judicatura del estudio han contribuido al cumplimiento de los principios de la función judicial; si han abonado a la mejora de la impartición de justicia y, por lo tanto, responder a la pregunta de si deben o no existir.

El análisis se hace a partir de los hallazgos reportados en los capítulos previos, así como de las respuestas específicas de los funcionarios en torno a los principios que rigen la labor judicial en su institución, y al respecto de si consideran que la desaparición de los consejos de la judicatura sería una medida positiva o negativa para el funcionamiento de su poder judicial.

Esta reflexión se enmarca en un contexto en el que la eficiencia y la independencia de la labor de impartición de justicia se han puesto en entredicho, al grado de que una iniciativa legislativa presentada en el Senado ha planteado la desaparición de los consejos de la judicatura locales, bajo el argumento de que es un órgano carente de perfiles idóneos y a expensas de los poderes ejecutivos, que intervienen en la designación de sus integrantes¹⁷⁴. Por ello, el capítulo también incluye un espacio para exponer las áreas de oportunidad y los obstáculos que los consejos de la judicatura sortean para cumplir efectivamente con sus objetivos.

Recordemos que el objetivo principal de los consejos de la judicatura es mejorar la impartición de justicia, por la vía de ‘relevar’ a los operadores de funciones no jurisdiccionales, es decir, las relacionadas con administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial. Estas acciones deben asegurar que la función jurisdiccional se realice de acuerdo con los principios de independencia, imparcialidad, integridad, eficiencia/eficacia, accesibilidad y transparencia (México Evalúa, 2021).

Así, en Yucatán, la Constitución establece que la impartición de justicia se hará con apego “a los principios de autonomía, imparcialidad, independencia, legalidad, objetividad y seguridad jurídica” (2020, art. 64) y su Ley Orgánica añade “exhaustividad y congruencia” (2019, art. 7).

Por su parte, la Constitución de Guanajuato dispone que las sentencias y resoluciones pronunciadas por los tribunales “deberán observar los principios de legalidad, imparcialidad, transparencia, autonomía e independencia” (2020, art. 2, párr. 10), mientras que su Ley Orgánica señala que “la función judicial se regirá por los principios de independencia judicial, imparcialidad, eficiencia, eficacia, legalidad, excelencia profesional, honestidad invulnerable, diligencia, celeridad, honradez, veracidad, objetividad, competencia, honorabilidad, lealtad, probidad y rectitud” (2020, art. 3).

¹⁷⁴ El 26 de junio de 2019, el senador Ricardo Monreal presentó una iniciativa de reforma a los artículos 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución mexicana cuyo objetivo es eliminar los consejos de la judicatura locales y trasladar sus atribuciones en materia de administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial a los tribunales superiores de justicia, como ocurría antes de la reforma de 1994.

En el Estado de México, en cambio, la Constitución no establece principios para la función judicial, sino que determina que “La ley establecerá los medios necesarios para que se garantice la independencia de los órganos jurisdiccionales y la plena ejecución de sus resoluciones”, y hace referencia específicamente a los principios aplicables a la carrera judicial: “excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia” (2020, art. 88, párr. 7). La Ley Orgánica señala, por su parte, que el Tribunal Superior, los tribunales y juzgados tienen la obligación de “ejercer la función jurisdiccional de manera pronta, completa, imparcial y gratuita” (2020, art. 8, fracc. 1), y que la primera facultad del Consejo de la Judicatura consiste en “velar por la autonomía y la independencia de los miembros del Poder Judicial y evitar que se afecte su imparcialidad y libertad para juzgar” (art. 63, fracc. 1).

Finalmente, la Constitución de Querétaro preceptúa que la administración de justicia “será expedita, aplicando los principios y normas conducentes en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita”, y añade que “deberá garantizarse la absoluta independencia de los órganos encargados de la función jurisdiccional” (2020, art. 25, párr. 2). Por su parte, la Ley Orgánica hace referencia a los principios que rigen la carrera judicial: “excelencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y, en su caso, antigüedad” (2018, art. 139).

Con el objetivo de realizar un análisis con base en parámetros generales, aplicables a los cuatro estados, consideraremos los principios básicos utilizados en la literatura, en el entendido de que éstos constituyen campos semánticos dentro de los cuales es posible incorporar los principios previstos en las normatividades estatales¹⁷⁵.

En cuanto a la *independencia judicial*, el numeral 2 de los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura* de la ONU dice: “Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consecuencia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, ya sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo”.

Para hacer efectiva esta garantía, el numeral 1 de dichos principios establece que la independencia de la judicatura deberá ser garantizada por el Estado, y que todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán dicha independencia.

De lo anterior puede concluirse que la independencia del Poder Judicial, como institución, constituye una precondition para que los juzgadores cuenten con las garantías necesarias que les permitan cumplir su función en un marco de imparcialidad, lo cual supone, a su vez, que sea garantizado el derecho de toda persona a ser juzgada por un órgano independiente e imparcial, como lo refiere el artículo 8.1 en materia de garantías judiciales de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A su vez, el principio de independencia ha sido dividido en dos vertientes: *externa*, que “significa que el Poder Judicial no se encuentra subordinado a ningún otro poder o fuerza

¹⁷⁵ Con relación a la inclusión de los principios previstos en la normatividad de los poderes judiciales de los estados como parte de los principios identificados por la literatura académica, ver México Evalúa (2021).

social” e *interna*, que implica la garantía de que los funcionarios sean independientes y no subordinados a su jerarquía (Caballero y Concha, 2003, p. 66).

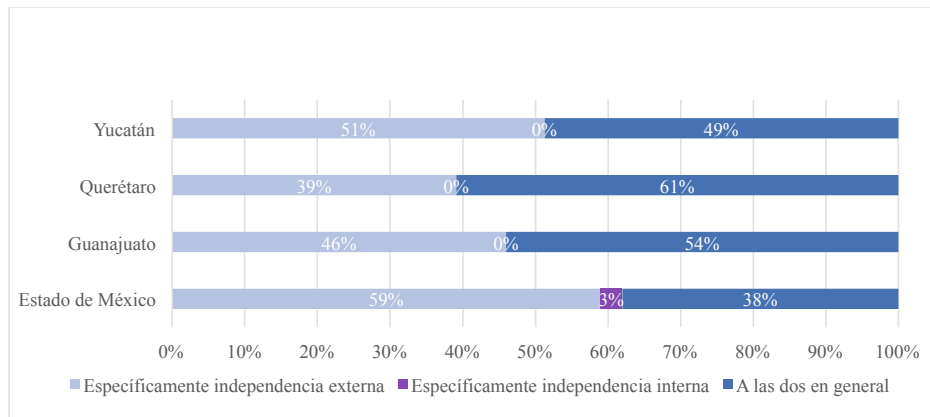
Así, la independencia judicial presenta un carácter dual. Por un lado, contrarresta las prácticas arbitrarias que otros actores públicos o privados llevan a cabo frente al Poder Judicial para intentar someterlo –independencia externa– y, por otro, evita la concentración de poder en altos mandos en su interior –independencia interna–.

Cabe señalar que, de las cuatro entidades que estudiamos, solamente Yucatán define en su normatividad el concepto de independencia. De acuerdo con el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, este principio consiste en que “los magistrados y los jueces emitirán sus resoluciones conforme a la certeza de los hechos y de acuerdo con el derecho aplicable, al margen de presiones de los otros poderes, de las partes o grupos sociales, individuos o de los propios miembros del Poder Judicial”.

Ahora bien, según las definiciones aportadas por los funcionarios, la independencia está mucho más relacionada con factores externos que con aquéllos vinculados con la independencia interna. Ante la pregunta sobre lo que consideran independencia judicial, alrededor de la mitad de los entrevistados hace referencia específicamente a factores externos, mientras que el resto aporta respuestas generales que bien pueden aplicarse tanto a la independencia externa como a la interna, o menciona explícitamente las dos vertientes de la independencia (aunque éstos son pocos¹⁷⁶). Llama la atención que ningún operador se refiere exclusivamente a factores relacionados con la independencia interna, salvo el 3% de los entrevistados en el Estado de México.

¹⁷⁶ Del total de personas entrevistadas en el Estado de México, solamente 13% de ellas hace referencia expresa a factores asociados a la independencia interna. En el caso de Guanajuato, este porcentaje es del 24%, en Querétaro del 11% y en Yucatán del 8%.

Gráfica 61. Porcentaje de funcionarios que vincularon sus definiciones de independencia judicial a factores externos, internos o a las dos, por entidad



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales de Querétaro, Guanajuato, Estado de México y Yucatán, 2019.

*Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: para el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 87%, en Guanajuato del 97%, en Querétaro del 100% y en Yucatán del 95%.

Por otro lado, como ya mencionamos la independencia judicial es una condición necesaria para que los jueces juzguen con imparcialidad (ONU, 2002). Este principio supone que los jueces y el Poder Judicial en conjunto resuelven los casos con base en el derecho y no en intereses particulares, privados o personales (Caballero y Concha, 2001). Por ello, frente a la posible tentación por parte de algunos actores de influir en las decisiones judiciales, es necesario garantizar que los juzgadores ejerzan sus labores sin ninguna intromisión o presión particular.

El *principio de integridad* supone que “un juez debe siempre, no solo en el desempeño de sus obligaciones judiciales, actuar honradamente y en forma adecuada para las funciones jurisdiccionales; ser ajeno a todo fraude, engaño y falsificación” (UNODC, 2013, p.73).

Los principios de *eficiencia* y *eficacia*, por su parte, implican que “el aparato de justicia resuolv[a] rápido, con calidad y con un costo moderado, todos los asuntos que se presentan” (Caballero et al., 2006, pp. 37-38). Su aplicación supone criterios de celeridad –tiempo de procesamiento de los asuntos, que debe ser razonable–, calidad –manera en la que se proporciona el servicio de impartición de justicia, en tanto las decisiones judiciales deben resolver los litigios que originaron las demandas– y cantidad –capacidad de los poderes judiciales para procesar la demanda de impartición de justicia– (ibid.). Así, “[s]ólo si la justicia se lleva a cabo de acuerdo con las exigencias de rapidez y cumpliendo con las condiciones del debido proceso, es posible decir que se ha llevado a cabo un juicio justo” (Caballero y Concha, 2003, p. 66).

Por su parte, el *principio de accesibilidad* se refiere a la “posibilidad de que los justiciables [lleven] sus conflictos a las instancias jurisdiccionales y [obtengan] de ellas respuestas que contribuyan a solucionar sus problemas en lo particular y los problemas sociales en lo general”

(Caballero et al., 2006, p. 39). También atañe al “modo en que las instituciones judiciales se mantienen accesibles a toda la sociedad, en lugar de sólo ser alcanzables para ciertos grupos privilegiados” (Caballero y Concha, 2003, p. 66). Para ser accesible, la judicatura debe eliminar obstáculos físicos (Diálogos por la Justicia Cotidiana, 2015), socioculturales (ibid.) o de acceso a la información, incluyendo la digital (Binder, 2018).

Finalmente, el *principio de transparencia* se relaciona estrechamente con la generación y disponibilidad de la información de todos los organismos públicos (Merino, 2008). La transparencia es relevante para el Poder Judicial, principalmente por dos razones (Asociación por los Derechos Civiles, 2009; Carbonell, 2009; Elena y Mercado, 2018). Primero, porque representa un mecanismo para potenciar el interés y el acompañamiento de la sociedad en la impartición de justicia, permitiéndole contar con información precisa, sin la cual no tendría posibilidad de conocer y evaluar el trabajo de los funcionarios estatales (Mokritzky, 2018). En segundo lugar, porque los mecanismos de transparencia permiten a la ciudadanía saber si los recursos públicos invertidos en la impartición de justicia se han traducido en un aumento de su calidad (Caballero y Concha, 2003).

Desde la perspectiva de los funcionarios entrevistados, estos principios sí se aplican al interior de los poderes judiciales. Frente a la pregunta de si se aplican nada, poco, mucho o totalmente, en los casos de independencia, integridad, imparcialidad, accesibilidad y transparencia, más del 50% refiere que se aplican en su totalidad. Solamente en el caso de eficiencia/eficacia el porcentaje de los que contestan que se aplica totalmente es menor al 50%¹⁷⁷. De hecho, en los cuatro poderes judiciales el 3% de los operadores, en promedio, menciona que los principios se aplican nada o poco.

A continuación expondremos algunas de las principales acciones que, a decir de los entrevistados, los consejos de la judicatura han desarrollado para impulsar el cumplimiento de los principios.

Conviene destacar que el análisis no constituye un ejercicio comparativo, debido a que cada Consejo de la Judicatura tiene distintos grados de consolidación, relacionados con la fecha en la que fueron creados, el alcance de sus funciones y el contexto político, económico y social en el que las desarrollan.

¹⁷⁷ En Guanajuato del 46%, en Querétaro del 39%, en el Estado de México fue del 38% y en Yucatán del 28%.

Tabla 36. Muestra de acciones realizadas por los consejos de la judicatura del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán que contribuyen al cumplimiento de los principios de la función judicial

ESTADO DE MÉXICO	
MUESTRA DE ACCIONES	PRINCIPIOS A CUYO CUMPLIMIENTO HA CONTRIBUIDO
	<p>El impulso de las herramientas tecnológicas ha contribuido a la eficiencia y eficacia del Poder Judicial en tanto ha permitido una mayor y mejor interrelación entre las áreas, ha reducido el tiempo en el que se desahogan trámites y se emiten las resoluciones en favor de los justiciables. La tecnología también ha hecho más accesible el servicio de impartición de justicia a través de los tribunales en línea y del desarrollo de audiencias a través del sistema de telepresencia.</p> <p>La innovación tecnológica desarrollada en la entidad ha tenido una relevancia estratégica para el cumplimiento de los objetivos del órgano jurisdiccional, sobre todo si se toma en cuenta el nivel de demanda y la carga de trabajo con la que cuentan los funcionarios, cuya plantilla supera los cinco mil empleados. La tecnología ha contribuido a reducir costos, traslados, tiempos y ha permitido agilizar y automatizar parte de las actividades de los funcionarios, lo cual redundará en una mejora en la eficiencia, transparencia y accesibilidad.</p>
Impulso del desarrollo tecnológico	<p><i>Tenemos en materia penal al juez en línea, que desahoga un 30% de todo el trabajo judicial. Tenemos el juzgado familiar en línea y el juzgado civil para trámites no contenciosos en línea, fue el de reciente creación, y ellos tienen alrededor del 10 o 12% de todo el trabajo judicial en este momento. Desde hace tres o cuatro años que lo echamos a andar [el porcentaje] va aumentando.</i></p> <p>Testimonio de un consejero del Poder Judicial del Estado de México</p> <p>En materia de transparencia y rendición de cuentas, el desarrollo de sistemas informáticos ha permitido mantener un mayor control de la información y de los recursos. Este control ha contribuido a prevenir y detectar malas prácticas que podrían ser constitutivas de actos de corrupción u otros delitos.</p> <p>A través de la <i>app</i> del Poder Judicial, la institución ha acercado a la ciudadanía diversos servicios, como la consulta de su expediente y al acceso a información importante en materia de impartición de justicia. En concreto, la <i>app</i> representa una herramienta de accesibilidad.</p>
Implementación del Modelo de Gestión	<p>La implementación del Modelo de Gestión, a la par del desarrollo tecnológico, es un parteaguas en la infraestructura organizacional del Poder Judicial del Estado de México. Su implementación ha implicado la estandarización de procesos a partir de los cuales se ha mejorado la administración de recursos –materiales y humanos–, mecanismos de evaluación a partir de los cuales es posible medir el cumplimiento de objetivos.</p> <p>Los modelos de gestión han hecho más eficaz y eficiente la puesta en marcha de</p>

	<p>los sistemas de oralidad en materia penal, familiar, civil y mercantil (sobre todo en materia penal, que es donde han tenido mayores avances).</p> <p>En cuanto a independencia judicial, el desarrollo de un mejor control en los procesos y la claridad en las funciones que desarrollan los operadores contribuyen a que la función jurisdiccional y administrativa se dé en un marco de menor discrecionalidad y, por lo tanto, brinda condiciones para que los juzgadores desarrollen su labor en un marco de imparcialidad.</p>
Fortalecimiento de los procesos de selección del personal jurisdiccional	<p>El proceso de selección de juzgadores –jueces y magistrados– en la entidad implica el paso por diversos filtros, que incluyen la acreditación de un curso y, posteriormente, la participación en un concurso de oposición. Tan sólo para el pasado proceso de selección de magistrados (agosto de 2020) los concursantes acreditaron un examen para participar en un curso, al acreditar éste presentaron un examen de oposición, que consistió en una evaluación teórica y otra práctica; posteriormente, se les hizo un examen oral y público para, finalmente, acreditar una evaluación psicológica y psicométrica (Huerta, 2020).</p> <p>La carrera judicial del Estado de México abarca desde el personal auxiliar administrativo hasta la magistratura.</p> <p>El fortalecimiento de los procesos de selección de funcionarios jurisdiccionales contribuye a la eficiencia de los poderes judiciales (dado que se presume que las personas seleccionadas cuentan con los conocimientos y con el perfil idóneo para el desempeño del cargo). Asimismo, el hecho de que los criterios de selección estén basados en el mérito y en la idoneidad de perfil fortalece la independencia judicial y, por lo tanto, la imparcialidad con la que se administra justicia.</p>
Implementación de OPERAM	<p>La implementación del Programa de Atención Oportuna del Tribunal Superior de Justicia (OPERAM), que consiste en un sistema de cabinas interactivas enlazadas con un operador para recibir quejas, denuncias, sugerencias y solicitudes de información, ha contribuido a la accesibilidad del Poder Judicial, en particular cuando deben de reportar, por ejemplo, algún acto de corrupción.</p>
Fortalecimiento de los mecanismos de control	<p>En materia de manejo de recursos financieros, el Estado de México ha implementado herramientas tecnológicas que permiten mantener un mejor rastreo de los recursos. El control sobre los recursos materiales es un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas.</p> <p>Este poder ha firmado diversos convenios de colaboración interinstitucional, por ejemplo, con la Ciudad de México, en materia de exhortos.</p>
Cooperación interinstitucional	<p>También cuenta con herramientas para comunicar sentencias al Registro civil.</p> <p>Asimismo, ha mantenido una importante relación con instancias como el Instituto Nacional del Suelo Sustentable y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Metropolitano para la implementación del Programa de Usucapión Social.</p> <p>Estos ejemplos de cooperación institucional han ayudado a la eficiencia y eficacia del Poder Judicial y ha hecho más accesible el acceso a la justicia.</p>
Fortalecimiento de mecanismos de comunicación	<p>El incipiente uso de redes sociales ha abonado a la transparencia, en tanto constituye un medio a través del cual el Poder Judicial puede difundir las actividades que realiza. Además, es un medio que permite un cierto nivel de comunicación entre el órgano jurisdiccional y la población.</p>

con la ciudadanía	El Poder Judicial cuenta, asimismo, con el programa Yo por la Justicia. En 2016 dieron inicio visitas a primarias y secundarias de la entidad con el objetivo de fomentar la cultura de la legalidad en niños y adolescentes (Poder Judicial del Estado de México, 2016). Además, Yo por la Justicia cuenta con un medio informativo del mismo nombre, cuyo contenido está dirigido tanto a los operadores como a la población.
	Estos mecanismos de comunicación contribuyen al ejercicio de los principios de transparencia y accesibilidad .
Implementación de programas de justicia itinerante	El Programa de Usucapión Social Itinerante ha contribuido a la eficiencia y eficacia en materia de regularización de la propiedad y la vivienda. Consiste en una caravana integrada por jueces y otros operadores judiciales que visitan regiones y municipios alejados de los juzgado. También contribuyen al ejercicio del principio de accesibilidad : a través de un juicio sumario, los ciudadanos que acuden ante los funcionarios han obtenido resoluciones que se dictan, incluso, el mismo día, a través del desarrollo de un trámite rápido y de bajo costo (Poder Judicial del Estado de México, 2019).
	Por otro lado, las Caravanas por la Justicia Cotidiana, montadas por el Poder Judicial en coordinación con el Ejecutivo, ha hecho más accesibles sus servicios de mediación, conciliación, justicia restaurativa familiar y asesoría jurídica.
Esquema de Formación por competencias	En el ámbito de la formación, la educación por competencias desarrollada por la Escuela Judicial representa un avance importante en la construcción de perfiles de operadores que guíen su actuar por principios éticos. En general, el enfoque formativo de este modelo constituye una forma de prevención de la corrupción, y en ese sentido favorece el desarrollo de los principios de integridad e independencia .
GUANAJUATO	
MUESTRA DE ACCIONES	PRINCIPIOS A CUYO CUMPLIMIENTO HA CONTRIBUIDO
	Visor remoto de audiencias: a través de un código QR los justiciables pueden consultar la celebración de audiencias y el estatus de los procedimientos, diligencias y acuerdos emitidos. La aplicación cuenta con medidas de seguridad tales como la caducidad del código QR y la imposibilidad de grabar las audiencia y descargar los documentos.
Impulso del desarrollo tecnológico	Al igual que el Estado de México, el estado de Guanajuato cuenta con firma electrónica, expediente electrónico, la posibilidad de realizar notificaciones electrónicas, la posibilidad de recibir quejas en línea y el registro y consulta electrónica de audiencias. Su Poder Judicial cuenta también con un sistema de control de expedientes (Sisconexpe) y con el Sistema Integral de Gestión de Oralidad (SIGO) para la presentación de solicitudes, consulta de expediente electrónico y de la agenda de audiencias.
	Estos desarrollos han contribuido a reducir costos, traslados y tiempos; también han permitido agilizar y automatizar parte de las actividades de los funcionarios, lo cual redundo en una mejora en la eficiencia, transparencia y accesibilidad .
Implementación del Modelo de	El Modelo de Gestión ha impulsado el ejercicio de los principios de eficiencia, eficacia, independencia e imparcialidad . El modelo en Guanajuato es uno de

Gestión	los pioneros y, de hecho, sirvió de referente para el del Estado de México. De acuerdo con los funcionarios entrevistados, la implementación del modelo ha sido muy útil porque, entre otras cosas, ha liberado a los jueces de sus tareas administrativas al interior de los juzgados, lo cual ha ayudado a hacer más eficiente la impartición de justicia.
Participación en las iniciativas legislativas	Cuando un órgano jurisdiccional está en posibilidades de analizar y aportar sus puntos de vista al Poder Legislativo cuando existen iniciativas vinculadas a su funcionamiento, lo que está haciendo, de hecho, es proteger su independencia . En Guanajuato, el Legislativo consulta al Judicial para que realice comentarios por escrito, pero también desarrollan mesas de trabajo en las que invitan a magistrados y al propio Consejo del Poder Judicial para el análisis de la propuesta legislativa.
Fortalecimiento de la justicia alternativa	El sistema de justicia alternativa en la entidad es una de las áreas más fortalecidas del Poder Judicial. La mediación ha permitido que la solución de conflictos se realice con menores costos y mayor celeridad para las partes. De acuerdo con los funcionarios, el Centro Estatal de Justicia Alternativa cuenta con alrededor de 70 mediadores de diferentes materias. Además, cuenta con una Sede de Justicia Alternativa Itinerante que durante el año visita todos los municipios del estado. La justicia alternativa ha contribuido a la eficiencia , la eficacia y la accesibilidad de la justicia.
Cooperación interinstitucional	El PJ cuenta con convenios interinstitucionales con la Secretaría de Educación, con la de Salud, con el Registro Público de la Propiedad y el Registro Civil, con el fin de desarrollar programas a favor de los usuarios y de los propios operadores, y para agilizar trámites. Estos convenios favorecen la accesibilidad , la eficiencia y eficacia del Poder Judicial.
Fortalecimiento de mecanismos de comunicación con la ciudadanía	Como parte de la Justicia para Adolescentes, el Poder Judicial cuenta con un programa para dar pláticas en secundarias y preparatorias, en el que participan jueces a exponer cuáles pueden ser los problemas que pueden llevar a un adolescente a delinquir y cuáles son las consecuencias. Estas medidas contribuyen a la accesibilidad y a la transparencia .
Infraestructura inclusiva	Los edificios del Poder Judicial han sido remodelados desde un enfoque inclusivo para una mayor accesibilidad para la población que cuenta con algún tipo de discapacidad.
Fortalecimiento de la seguridad	El Poder Judicial cuenta con una dirección específica en materia de seguridad institucional, lo cual ayuda a blindar a los juzgadores de amenazas externas y contribuye, por tanto, a su imparcialidad .
Servicios de peritaje	El Poder Judicial cuenta con peritos en psicología y trabajo social para el acompañamiento de menores y personas vulnerables en audiencias en materia de oralidad familiar. El programa, que hace más accesible y eficiente el acceso a la justicia, dio inicio en 2019.
Innovación en la selección de consejeros	Una práctica que fortalece la independencia judicial y la transparencia es la elección del juez consejero. El Pleno del Consejo realiza una evaluación que consta de tres mecanismos: 1) elaboración de una lista de candidatos que cumplan con determinados requisitos; 2) informe del Pleno del Tribunal sobre la

calidad del desempeño de los jueces, y 3) revisión del resultado de auditorías, visitas, expediente, antigüedad y preparación académica¹⁷⁸. El juez que obtiene la mejor calificación es quien resulta designado consejero.

Por otro lado, en el caso del consejero elegido por el Congreso, a partir de una terna presentada por el Tribunal, el Poder Judicial elige a un representante de los colegios o barras de abogados. En estos casos, las barras y colegios emiten convocatorias para proponer al mejor perfil. De acuerdo con el testimonio de algunos funcionarios, ésta también ha terminado siendo una buena práctica en materia de **transparencia e independencia**.

QUERÉTARO	
MUESTRA DE ACCIONES	PRINCIPIOS A CUYO CUMPLIMIENTO HA CONTRIBUIDO
Impulso del desarrollo tecnológico	<p>Una de las más importantes acciones en materia tecnológica es Actuaris, un programa de geolocalización interconectado con el expediente electrónico, por medio del cual se contacta efectivamente a los actuarios que se encuentran más próximos. La herramienta ha permitido agilizar (hacer más eficaces) las notificaciones, y ha impedido malas prácticas, ya que la designación del actuario se hace al momento, lo cual fortalece la independencia judicial y la integridad.</p> <p>El estado de Querétaro cuenta con expediente electrónico, la posibilidad de realizar notificaciones electrónicas, la posibilidad de recibir quejas en línea y el registro y consulta electrónica de audiencias.</p> <p>Como en los demás estados, la tecnología ha contribuido a reducir costos, traslados, tiempos y ha permitido agilizar y automatizar parte de las actividades de los funcionarios, lo cual redundará en una mejora en la eficiencia, transparencia y accesibilidad.</p>
Implementación del modelo Cosmos	<p>El modelo Cosmos, en el que participan todas las instituciones estatales relacionadas con la justicia penal, ha sido una herramienta muy útil para la implementación del sistema de justicia penal acusatorio. Las principales características del sistema –sistematicidad, integralidad y unicidad– han permitido que las prácticas institucionales se hagan en un marco de mayor transparencia, eficiencia y eficacia.</p>
Fortalecimiento de los procesos de selección de jueces	<p>La selección de jueces ha mejorado en los concursos de oposición. Anteriormente, después del examen teórico y el práctico, se desarrollaba una entrevista con los magistrados, que era la etapa que realmente definía la designación. En la actualidad, en lugar de la entrevista con los magistrados, a los candidatos se les practica un examen oral y público, además de la valoración curricular cuya documentación se publica en el sitio web para que la población interesada pueda emitir algún comentario sobre los candidatos. Finalmente, se realiza un examen psicométrico.</p> <p>Los cambios realizados en los concursos, en particular para jueces, han representado un ejercicio de transparencia, eficiencia (ya que se buscan los perfiles con mayores conocimientos y más idóneos para el cargo), y también se han contribuido a la independencia e imparcialidad, debido a que el proceso</p>

¹⁷⁸ El procedimiento completo se encuentra detallado en la sección correspondiente al diseño de las instancias de gobierno judicial.

	previene designaciones discrecionales y a modo.
	Por otro lado, de acuerdo con uno de los entrevistados, las suplencias (que han fungido como mecanismos de ascenso tácito y discrecional, no formal, en la carrera judicial) se encuentran en un proceso de regularización, en específico en el caso de los jueces. Este proceso de regularización apunta a cumplir con la garantía de independencia e imparcialidad de los juzgadores.
Cero sobornos	De acuerdo con testimonios de abogados, Querétaro es un estado en el que no se necesita otorgar algún tipo de soborno para la emisión de una resolución o para la realización de un trámite. Otros entrevistados afirman que este hecho forma parte de una cultura institucional en la entidad, no sólo del Poder Judicial. La no existencia de sobornos ha fortalecido la independencia y la imparcialidad .
Mejora en las condiciones laborales	Tanto el personal sindicalizado como el no sindicalizado cuentan con las mismas prestaciones. Los funcionarios del Poder Judicial de Querétaro cuentan con buenos sueldos, a decir de los entrevistados. Las adecuadas condiciones laborales impulsan la eficiencia, independencia e imparcialidad .
Coordinación General de Actuarios	La Coordinación General de Actuarios en Querétaro fue la primera a nivel nacional. A través de ella el Poder Judicial ha prevenido actos de corrupción y ha hecho más eficiente el reparto de diligencias, debido a que éste se realiza de manera automatizada. Además de la eficiencia , esta Coordinación ha beneficiado el ejercicio de la independencia judicial .
YUCATÁN	
EJEMPLOS DE ACCIONES	PRINCIPIOS A CUYO CUMPLIMIENTO HA CONTRIBUIDO
Impulso del desarrollo tecnológico	Aunque el Poder Judicial de Yucatán no cuenta con un desarrollo tecnológico comparable con el de los demás estados, sí han logrado implementar el expediente electrónico, y en su sitio web es posible presentar quejas y consultar el registro de las audiencias. Además, la institución desarrolló la aplicación Sifapp, mediante la cual los justiciables pueden consultar el saldo pendiente por cobrar (por ejemplo, de pensiones alimenticias) y, eventualmente, a través de una tarjeta, cobrar dichos saldos. Esta tecnología ha contribuido a reducir traslados para los justiciables y ha permitido agilizar y automatizar parte de las actividades de los funcionarios, lo que en una mejora en la eficiencia y accesibilidad de la impartición de justicia.
Mesas de Atención Ciudadana	Con las mesas itinerantes que recorren los municipios del estado, el Poder Judicial busca informar a la población sobre cuáles son los servicios y las actividades que desarrolla el órgano jurisdiccional. Además, las mesas tienen el objetivo de detectar áreas de oportunidad para mejorar la administración de justicia. A las mesas acuden jueces, magistrados e integrantes del Consejo de la Judicatura. Este mecanismo contribuye a la transparencia y a la accesibilidad de la justicia.
Central de actuarios	En 2010 se creó la Central de actuarios en materia civil, mercantil y familiar que, al igual que la de Guanajuato, ha prevenido actos de corrupción y ha hecho más eficiente el reparto de diligencias. Además de la eficiencia , la Central ha promovido el ejercicio de la independencia judicial .
Cooperación interinstitucional	El Poder Judicial ha firmado un convenio con la Universidad Autónoma de Yucatán para celebrar algunas de las audiencias desde sus instalaciones. El objetivo es acercar a los estudiantes a la labor que realiza el órgano jurisdiccional. Esta cooperación fomenta la transparencia .

En materia penal, describen los funcionarios, se realizan semanalmente grupos de trabajo interdisciplinarios, en los que participan el presidente del Consejo de la Judicatura, un representante de la Secretaría de Seguridad, del sistema penitenciario, entre otros. El objetivo de las reuniones es homologar criterios y dar solución a problemáticas compartidas. En este sentido, la coordinación incentiva la **eficiencia** en materia de impartición de justicia penal.

Fuente: Elaboración propia con base en las entrevistas realizadas a actores internos y externos de los poderes judiciales de Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán, 2019.

La revisión del impulso al principio de integridad requiere una observación más general. Una acción presente en las cuatro entidades es la capacitación en materia de ética y de responsabilidades administrativas, así como la asignación aleatoria de los asuntos a través de un software, práctica que impide que éstos sean asignados a un órgano determinado en atención a intereses ajenos a los de la impartición de justicia.

B. Obstáculos para la consecución de los principios

Respecto a las áreas de oportunidad y los obstáculos que deben sortear los consejos de la judicatura para cumplir con sus objetivos, **destaca en primer término la injerencia del Poder Ejecutivo, y de manera más indirecta también la del Legislativo**. Dos ejemplos claros de intervención y de uso político de la justicia los encontramos en el Estado de México y en Yucatán.

En el Estado de México, durante la gubernatura de Enrique Peña Nieto (2005-2011), el Congreso del estado reformó la Constitución, entre otras cosas, con la intención de que los magistrados fueran elegidos por el titular del Ejecutivo. En protesta, el entonces presidente del Consejo y del Tribunal, el magistrado José Castillo Ambriz, presentó su renuncia (Renuncia el magistrado José Castillo Ambriz, 2009). Finalmente, ante la presión de los integrantes del Poder Judicial, el Ejecutivo presentó una iniciativa que terminó derogando la reforma constitucional (Dávila, 2010).

Por otro lado, durante la gestión de Eruviel Ávila (2011-2017) la prensa denunció casos de aplicación política de la justicia a través de la fabricación de culpables por parte de la Fiscalía, en connivencia con el Poder Judicial, con el objetivo de legitimar al gobierno estatal en materia de combate a la criminalidad (Melgoza, A., et al., 2019).

En tiempos recientes, el cambio del partido mayoritario en la legislatura –antes PRI, el mismo que el gobernador, y ahora Morena– generó un distanciamiento entre el Legislativo y el Poder Ejecutivo. Este distanciamiento ha provocado una fuerte intención de injerencia en el Poder Judicial, a través de reformas, por parte del Legislativo (Pantin y Aguilar, 2019).

En Yucatán, la experiencia más emblemática de injerencia se dio en el contexto del llamado Juicio del siglo (Huchim, 2004), en el que se vieron implicadas en un homicidio dos de las familias de empresarios más poderosas del estado, cada una vinculada con un partido político. A raíz de este caso, en 2003 cinco magistrados del Tribunal Superior de Justicia fueron sometidos por el Congreso del estado a juicio político, al haber rechazado una “queja

administrativa y la separación de una juez de Defensa Social, por una serie de diligencias derivadas de la sentencia pronunciada por la misma juez en contra de Armando Medina Millet, quien resultó responsable del homicidio de su esposa” (Comunicación suscrita por cinco magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado de Yucatán, 2004).

Antes del inicio de juicio político, el Legislativo había intervenido en favor del Ejecutivo en un conflicto entre éste y el Judicial, debido a que el primero realizó una serie de ataques ante la prensa desacreditando la labor del órgano jurisdiccional. De acuerdo con los magistrados, el objetivo de las declaraciones del gobernador fue presionar a los juzgadores para que fallaran en favor de la familia Millet, con la que el titular del Ejecutivo mantenía una amistad. El asunto llegó al conocimiento del Senado de la República, que instó tanto al Ejecutivo como al Legislativo a no afectar la independencia del Poder Judicial¹⁷⁹. Asimismo, intervino la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver dos controversias constitucionales: una, sobre la sentencia de condena en contra de Medina Millet, en la que confirmó la resolución; otra, en la que declaró improcedente el juicio político a los magistrados (Aranda, 2006).

La frase “¿Desde cuándo hay tres poderes en Yucatán? Aquí sólo hay uno: el Ejecutivo” (Boffil, 2003), enunciada por el gobernador en turno durante los hechos descritos, ilustra claramente los ataques al principio de independencia judicial en la entidad. Pero es tan precisa que, de acuerdo con los propios funcionarios entrevistados en Querétaro y Guanajuato (y tampoco es desconocida en el Estado de México), sirve también para caracterizar lo que llega a suceder en los otros poderes judiciales.

En lo que concierne a la selección de magistrados, consejeros y presidentes, **la falta de criterios claros basados en el mérito y la idoneidad de perfil implica un grave riesgo para la independencia judicial**. Es justo en la designación de estos puestos donde los entrevistados suelen localizar la injerencia por parte de intereses políticos.

Otro aspecto a fortalecer es el del perfil de los consejeros y de los titulares de sus órganos administrativos. Según lo identificado a lo largo de este estudio, los titulares tienen un perfil de abogado, lo que les dificulta el desarrollo de las labores administrativas. Esta situación evidencia que los criterios de selección deben diversificarse y tomar en consideración perfiles vinculados con las funciones.

La falta de un presupuesto suficiente para garantizar el adecuado funcionamiento de la institución afecta la independencia y eficiencia en la impartición de justicia, y lo hace de manera clamorosa. En los cuatro estados, una parte importante de los funcionarios subraya esta circunstancia, al tiempo que describen su debilidad frente el Legislativo en términos de incidencia, la que les impide exponer las razones por las cuales necesitan determinado presupuesto.

La falta de recursos económicos mina la eficiencia de la justicia, debido a que las instituciones carecen del personal suficiente para atender la carga de trabajo. También provoca un ‘déficit’

¹⁷⁹ Resolución que presenta el grupo de trabajo, creado por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, para resolver el planteamiento de cuestión política formulado por el Poder Judicial del estado de Yucatán, en contra [de] los poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del estado de Yucatán, 2003.

de juzgados, particularmente en regiones alejadas a la capital del estado, lo que redundaría en una vulneración al principio de accesibilidad.

En materia tecnológica, la imposibilidad de inversión produce retrasos en lo concerniente al desarrollo de herramientas que bien podrían reducir costos, tiempos y mejorar la ejecución de ciertos procesos, además de facilitar la obtención de información para la toma de decisiones al interior de los poderes judiciales.

Un obstáculo más allá de lo circunstancial al que se han enfrentado los consejos de la judicatura, en particular el de Yucatán, es **la prevalencia de una estructura institucional y una cultura jerárquica en la que la presidencia y los magistrados son percibidos como las máximas figuras de autoridad**. Esta estructura ha mermado la legitimidad y la capacidad operativa y de toma de decisión de los consejos, y la de sus órganos administrativos.

En este sentido, también es posible identificar diferencias importantes en cuanto al alcance de las atribuciones de los consejos frente a las que conservan los plenos de los tribunales superiores de Justicia. En Yucatán, el Pleno cuenta con atribuciones de carácter administrativo para la segunda instancia; incluso existen órganos como la Contraloría que se duplican en el Consejo y en el Tribunal. La cultura jerárquica, la reciente creación del Consejo (2010), la duplicidad de órganos (que implica un mayor gasto del presupuesto) son factores que deben considerarse al momento de valorar los avances y los retos del Consejo de Yucatán.

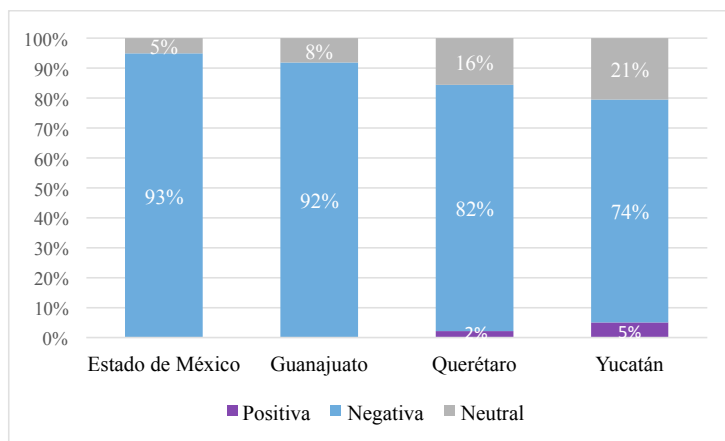
Por otra parte, una gran área de oportunidad al interior de los consejos de la judicatura es el **fortalecimiento de sus órganos de evaluación y vigilancia**, quienes hasta ahora cuentan con atribuciones muy limitadas para el desarrollo de sus funciones, en especial, cuando se trata de prevenir e identificar malas prácticas que pudieran derivar, por ejemplo, en actos de corrupción. Es decir, en pro de la independencia judicial, la imparcialidad y la eficiencia en la impartición de justicia, y en el contexto de la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción, los órganos de vigilancia deberían poder operar con mayor autonomía.

Finalmente, preocupa que la designación en los puestos directivos de los órganos auxiliares del Consejo se realice desde un esquema de discrecionalidad, y que en algunos casos la duración de estos cargos esté supeditada a la de la gestión del presidente en turno. Esta situación obstaculiza la continuidad de los proyectos y condiciona el desarrollo de las funciones a lealtades políticas y/o personales.

C. ¿Creen los funcionarios que deben existir los consejos de la judicatura?

Ahora bien, la pregunta: **¿deben existir los consejos de la judicatura? La mayoría de los funcionarios entrevistados (entre el 74 y el 93%, según los estados) dice que sí**. De hecho, tanto en el Estado de México como en Guanajuato, ningún operador afirma estar de acuerdo con su desaparición. Sin embargo, en Querétaro y Yucatán, un porcentaje, aunque bajo (el 2 y 5%, respectivamente), menciona que la desaparición sería positiva.

Gráfica 62. Percepción de los funcionarios sobre la desaparición de los consejos de la judicatura, por estado. 2019



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales de Querétaro, Guanajuato, Estado de México y Yucatán, 2019.

*Para el cálculo de los porcentajes se tomaron en cuenta solamente las respuestas efectivas: para el Estado de México el porcentaje de respuesta efectiva fue del 91%, en Guanajuato del 97%, en Querétaro del 98% y en Yucatán del 95%.

Esa minoría es elocuente. **La principal razón por la que los funcionarios arguyen estar de acuerdo con la desaparición del Consejo está relacionada con el uso del presupuesto.** Tanto en Querétaro como en Yucatán mencionaron que los recursos que utiliza el órgano para el sostenimiento de su personal podrían utilizarse para fortalecer los órganos jurisdiccionales.

Por otro lado, los operadores que manifiestan no estar a favor ni en contra de la desaparición, es decir, que tienen una postura neutral, razonan que, aunque el órgano administrativo es importante, los poderes judiciales podrían seguir funcionando con o sin Consejo. Añaden que tendrían que analizarse propuestas que planteen un órgano más eficiente, que no ocupe los recursos que se necesitan en los juzgados.

Abordemos ahora la opinión de la mayoría. Los principales razonamientos a la hora de afirmar que la desaparición del Consejo tendría un carácter negativo fueron los siguientes:

- 1) Es necesario que los poderes judiciales cuenten con un órgano administrativo y de vigilancia, impulsor de la eficiencia y garante de su independencia.
- 2) La existencia de los consejos de la judicatura ha fortalecido la carrera judicial y, con ello, la independencia y la imparcialidad. Si no existieran, los magistrados harían las designaciones con base en criterios puramente discrecionales.
- 3) Dada su composición, el Consejo funciona como un sistema de contrapesos, que se rompería si todas las atribuciones quedaran en manos de los magistrados.
- 4) Si las instancias de gobierno judicial desaparecieran, se perdería capacidad de organización entre los componentes del órgano jurisdiccional.

Específicamente en el Estado de México, debido al tamaño de su Poder Judicial y a la altísima demanda de servicio, los entrevistados consideran que la falta de un Consejo complicaría o incluso haría imposible su gestión. Sus atribuciones quedarían en manos del Pleno, compuesto por 57 magistrados, un conjunto en el que la toma de acuerdos tendría un mayor grado de complejidad.

En Querétaro, los operadores reconocen que, a partir de la última transformación de la conformación del Consejo de la Judicatura (2016), se han logrado cambios importantes que fortalecen la carrera judicial. Las designaciones de los jueces ya no dependen de la opinión discrecional de los magistrados, ahora, como ya describimos a detalle, el mecanismo de designación cuenta con diversos filtros que, de hecho, prevén la participación de la ciudadanía.

En cuanto a Yucatán, los funcionarios subrayan que, a diferencia de los magistrados, los consejeros sí están abiertos a escucharlos.

Por su parte, en Guanajuato, los operadores admiten que el Consejo es un órgano que otorga dirección, que constituye el soporte “para que la parte jurisdiccional pueda cumplir su función”:

El Consejo es un órgano de toma de decisiones, que marca dirección, que marca rumbo, que exige evaluaciones, que vigila el recurso público, carrera judicial... Es decir, tiene una serie de atribuciones muy complejas, pero que son el soporte necesario para que la parte jurisdiccional pueda cumplir su función. Si se elimina al Consejo del Poder Judicial, alguien tendría que realizar todas sus labores; tendría que crearse otro ente administrativo. Creo que el Consejo es un órgano plural: se escuchan todas las voces, se debaten todos los temas y, lo más importante para mí: hay transparencia. Las sesiones del Consejo son públicas, ahí se debaten temas como el presupuesto, el ejercicio de recursos, indicadores, seguimiento... Entonces, es un órgano especializado que aporta muchísimo a la organización del Poder Judicial. Un Consejo fuerte, un Consejo enterado, un Consejo capacitado, puede brindar un gran servicio.

Testimonio de un mando superior jurisdiccional del Poder Judicial de Guanajuato

En conclusión, la mayoría de los funcionarios relaciona la hipotética desaparición de los consejos de la judicatura como un retroceso que afectaría la eficiencia del órgano. En lugar de desaparecerlo, afirman, es necesario apuntalarlo a través de mejores mecanismos para la designación de sus integrantes, de estrategias para su vigilancia y de esquemas innovadores que permitan una mejor gestión de sus órganos.

Es indudable que desde 1994, cuando se creó el Consejo de la Judicatura Federal, a la fecha, los poderes judiciales han sufrido grandes cambios, íntimamente relacionados con procesos sociales complejos y con un aumento en la demanda del servicio de impartición de justicia. **Estos cambios evidencian la necesidad de innovación.**

La otra cara de la moneda es la injerencia del Poder Ejecutivo y Legislativo al interior del Judicial, es algo que, en ciertos aspectos, se ha mantenido. Las afectaciones a la independencia y a la eficiencia producto de dicha injerencia no son atribuibles a los poderes judiciales ni a los consejos de la judicatura. Incluso, y así lo ha reconocido el Sistema Nacional Anticorrupción en materia de selección de magistrados (2017), la responsabilidad está en manos de otros poderes políticos, en particular, del Ejecutivo. **La solución respecto a la falta de independencia del órgano jurisdiccional, entonces, no puede ser la desaparición de los consejos.** Por el contrario, su fortalecimiento es indispensable si lo que queremos es construir un blindaje para la independencia y una plataforma de lanzamiento para la eficiencia de los órganos encargados de impartir justicia.

Capítulo IV: RECOMENDACIONES

A. Integración de los consejos de la judicatura

1. **Es necesario profesionalizar los consejos de la judicatura.** Esto pasa, primero, por definir el perfil de puesto de los consejeros; que sea idóneo para el desarrollo de las funciones de gobierno judicial. Para ello, es deseable que se privilegie una integración multidisciplinaria, que no contemple solamente abogados, sino también profesiones afines a las tareas que se realizan en los consejos. La definición del perfil también debe incluir restricciones que aseguren que los candidatos no tendrán o parecerán tener vínculos políticos, conflictos de intereses, y que identifiquen a quienes hayan atentado contra la administración pública en el ejercicio de algún cargo previo. Asimismo, la vigencia de las restricciones por haber ocupado ciertos cargos previos, que suele ser de un año, podría ser ampliado a por lo menos tres años.
2. **Los procesos de selección de consejeros, tanto internos como externos, deberían establecer claramente las reglas y los criterios de selección.** Deberían contemplar convocatorias que permitan a los interesados expresar su deseo de competir para el puesto, así como la obligación de presentar públicamente un plan de trabajo. Esto permite valorar el nivel de conocimiento de los candidatos sobre el funcionamiento y las áreas de mejora de la institución, y sobre las estrategias y recursos que emplearía para atenderlas. Podrían incluir un examen basado en el tipo de funciones que desarrollan los consejeros. En el caso de los internos, la evaluación de su desempeño puede ser un elemento a tomar en cuenta, pero, en tal caso, también para los externos se deberían contemplar mecanismos que permitan conocer su desempeño en cargos anteriores. Es clave que estos procesos sean transparentes y abiertos al escrutinio por parte de la academia, barras de abogados y organizaciones de la sociedad civil. En caso de que el proceso contemple audiencias, éstas deberían ser públicas y permitir preguntas del público.
3. **Las evaluaciones del desempeño de los consejeros deberían también ser públicas y tomadas en cuenta** en caso de que uno de ellos pretenda reelegirse en el cargo, cuando la reelección sea posible. Además, como parte de las evaluaciones, sería provechoso que se incluyera un mecanismo para que el personal (si no todos, al menos una porción

representativa de mandos superiores, medios y operativos administrativos y jurisdiccionales) pueda emitir su opinión al respecto del desempeño de los consejeros.

4. **Es deseable establecer un número estratégico de comisiones que sea suficiente para atender los principales ejes de acción de los poderes judiciales**, de tal manera que funcionen como verdaderas células de análisis y deliberación conformadas por consejeros, asesores y mandos superiores con formación y experiencia en los temas de cada comisión, a fin de tener debates nutridos que permitan la toma de decisión más razonada posible.

B. Presidencia

1. **Los periodos de renovación de las presidencias no deben coincidir con los periodos de renovación de los ejecutivos locales.** También sería deseable, como está previsto en la Constitución federal con respecto a los ministros, que las renunciaciones de los presidentes de tribunales superiores de justicia estén legítimamente motivadas y plenamente justificadas ante los ejecutivos y legislativos locales, además de ser públicas, para evitar cualquier tipo de riesgo de injerencia de los poderes políticos.
2. **En cuanto a la duración del cargo de la presidencia, un periodo de cuatro o cinco años es adecuado para que la persona elegida pueda desarrollar y concluir sus proyectos**, cuando no existe la posibilidad de reelección. Si existe esta posibilidad, es conveniente optar por periodos de dos o tres años para evitar que un mismo presidente se mantenga demasiado tiempo.
3. **Establecer la obligación de alternancia de género y de materia de especialidad en la presidencia es deseable**, ya que puede contribuir a un mejor equilibrio de prioridades en el Poder Judicial.
4. **El proceso de designación del presidente debe desarrollarse en un marco de certeza y transparencia frente a la sociedad y a los mismos funcionarios del Poder Judicial.** Es por ello que sería deseable que se fijara en un reglamento la obligación de emitir una convocatoria, plazos de inscripción y la necesidad de presentar públicamente un plan o programa de trabajo que dé cuenta de la ruta que seguirá su gestión, en caso de ser elegido, y en el que se establezcan los objetivos principales de su mandato y los indicadores que se tomaran en cuenta para medir sus resultados. En los estados donde existe la posibilidad de reelección, esto permitiría evaluar el trabajo realizado y guiar la decisión de los votantes. En general, permitiría ver si las políticas implementadas están bien enfocadas y si vale la pena profundizarlas o modificarlas.
5. **La separación de la presidencia del Consejo de la Judicatura y del Tribunal Superior de Justicia**, aparte de ser recomendada por organismos internacionales como la Relatora Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados de la ONU, ha sido solicitada por expertos en México desde hace mucho tiempo. El rechazo mayoritario por parte de los funcionarios judiciales a esta propuesta se monta, la gran mayoría de las veces, en el argumento de que podría escindir fatalmente a la institución y que crearía conflictos internos. Sin duda, una medida de esta envergadura implicaría un cambio radical en la

forma de funcionar de los poderes judiciales. En caso de llegar a ser realidad, es fundamental que se establezcan claramente las funciones y el papel de representación de cada presidente. Una modificación en este sentido también debería colocar al presidente del Consejo y a los consejeros de la judicatura en una posición de vigilantes de los procesos, más que en el lugar de simples administradores u operadores, como sucede en algunos consejos de la judicatura.

6. Si la transformación que describimos en el numeral anterior no es posible, sería deseable agregar algunos requisitos de elegibilidad para los candidatos a la presidencia, de tal modo que el presidente tenga conocimientos o experiencia en temas administrativos.
7. Con respecto al método de selección del presidente, **la propuesta de ampliar el derecho de voto a otros funcionarios judiciales** (no solamente jueces o funcionarios jurisdiccionales, sino también funcionarios administrativos) **puede parecer atractiva**, en tanto que le daría mayor legitimidad al presidente al interior y exterior del Poder Judicial. El temor expresado por algunos de nuestros entrevistados en el sentido de que el proceso se convertiría en una suerte de indeseable campaña electoral no necesariamente está justificado, ya que hemos visto que en un poder judicial grande como el del Estado de México ya existen campañas en redes sociales, con una base de votantes de solamente 57 magistrados.

C. Órganos auxiliares

1. **Sería deseable que se desarrollara un servicio profesional de carrera para los funcionarios administrativos de los poderes judiciales**, capaz de fomentar el acceso a todos los puestos con base en la formación académica, la trayectoria y las aptitudes de los candidatos, y que permitiera a los trabajadores la posibilidad de escalar puestos. En la medida en que la duración de los cargos directivos deje de estar vinculada con la del presidente en turno, se podría garantizar la continuidad de los proyectos del Poder Judicial.
2. **Es deseable que los consejeros se enfocaran en la toma de decisiones estratégicas más que en las operativas**. Para ello, es importante que cuenten con el apoyo de órganos de planeación que manejen información actualizada y confiable de las áreas de evaluación y estadística.
3. La doble burocracia del Poder Judicial de Yucatán debería desaparecer, lo cual permitiría liberar recursos para áreas más sustantivas. Para tal efecto, se necesitaría una reforma normativa que amplíe las atribuciones administrativas del Consejo de la Judicatura y elimine las del Tribunal Superior de Justicia. Esto implica también que la normatividad deje de establecer al Tribunal como el máximo órgano del Poder Judicial, y le dé su justa dimensión al Consejo de la Judicatura.
4. **Es necesario desarrollar una reingeniería organizacional al interior de los poderes judiciales** con el objetivo de que los órganos administrativos cuenten con mayores y mejores mecanismos de coordinación. Esta reingeniería puede incluir el uso de plataformas

electrónicas, a través de las cuales el intercambio de información entre áreas sea más dinámico y eficiente. Asimismo es importante generar un cambio en la cultura organizacional, pues son excepcionales los directores que reconocen el valor estratégico que tiene la labor de su órgano en el conjunto del funcionamiento del Poder Judicial.

5. Con relación a los órganos administrativos que se encuentran en las zonas periféricas de los estados, es imperioso desarrollar mecanismos de comunicación y de repartición de recursos humanos y materiales más eficientes. **La cultura de centralización ha restado funcionalidad a la impartición de justicia** y ha generado y/o acrecentado las brechas de desigualdad entre la población que recibe los servicios jurisdiccionales.

6. **Es necesario que se garantice la continuidad de los proyectos en los poderes judiciales;** en este sentido, es preciso que los cargos directivos no necesariamente duren lo mismo que los presidentes en turno. Es decir, más que un compromiso hacia la figura de una persona en particular, éste debe prevalecer hacia la institución.

D. Ámbito de competencia de los tribunales superiores de justicia y de los consejos de la judicatura

1. **Es necesario que los tribunales superiores de justicia deleguen todas sus atribuciones administrativas a los consejos y se concentren en lo estrictamente jurisdiccional.** La distribución de competencias no debe verse como una forma de atentar contra la estructura jerárquica de los poderes judiciales, sino como una posibilidad para mejorar el funcionamiento del Poder Judicial y profesionalizar su administración.

E. Funciones en materia de administración de recursos humanos jurisdiccionales

1. **Todos los cargos jurisdiccionales deberían pertenecer a la carrera judicial** y ser concursados mediante procesos abiertos.

2. **Se recomienda que la realización de los concursos de oposición esté a cargo de la Escuela Judicial o Instituto de Especialización de cada poder judicial,** y que el papel del Consejo de la Judicatura con respecto a éstos se centre en la supervisión, mas no en la organización. Esto permitiría dar más legitimidad a los concursos y que el Consejo fungiera como autoridad resolutora de las posibles impugnaciones, sin ser juez y parte.

3. **Se debe dar a los concursantes la posibilidad de recurrir los resultados de los concursos de oposición** ante una instancia distinta a la que los elabora y realiza.

4. **Es necesario reforzar las escuelas judiciales de algunos poderes judiciales.** También es indispensable que todas las etapas y aristas de los concursos de oposición queden claramente definidas en un reglamento interior de la Escuela, o en un reglamento de la carrera judicial. También es necesario transparentar los concursos de oposición y abrirlos a la participación ciudadana.

5. **Las escuelas judiciales deben dar más difusión a su oferta académica**, así como a sus cursos de preparación para los concursos, cuando tienen esta modalidad.
6. **Es importante que la oferta de cursos permita reforzar las capacidades técnicas y humanas de los funcionarios jurisdiccionales**, con programas de estudio establecidos. En ese sentido, se recomienda que al personal de las escuelas o institutos se integren expertos en las materias de capacitación, y que se implementen mecanismos de evaluación sistemáticas de los cursos.
7. **Es necesario promover y generar formación efectiva en la ética y los valores del servicio público**, facilitando ejemplos prácticos, claros, para que los funcionarios puedan comprender qué se debe y qué no se debe hacer en las situaciones concretas que pudieran enfrentar; así podría generarse una prevención efectiva en los hechos, y no sólo en lo referente a las diversas prácticas de corrupción.
8. Se recomienda que cada Visitaduría (una instancia que no debería faltar en ningún poder judicial) produzca un manual de procedimientos de las visitas, para dar mayor certeza a los funcionarios jurisdiccionales sobre los elementos de evaluación y para favorecer la profesionalización de estos ejercicios.
9. **Se deben institucionalizar los mecanismos de evaluación individual de los funcionarios jurisdiccionales**, con el fin de no solamente enfocarse en el otorgamiento de incentivos económicos, sino también en dar retroalimentación a los funcionarios e identificar sus necesidades de capacitación.
10. **Es necesario que los poderes judiciales cuenten con un sistema normativo en el que se encuentren claramente definidos los perfiles de cada puesto**, sus funciones, responsabilidades y obligaciones, de tal manera que sea posible detectar fallas en el adecuado desempeño de cada cargo. De hecho, es indispensable para establecer un mecanismo de evaluación basado en la definición de metas individuales relacionadas con el puesto.
11. **Es importante que los programas de capacitación consideren desventajas adyacentes**, tales como tiempos de traslados, cargas excesivas de trabajo y horarios poco accesibles. En ese sentido, estrategias como cursos online u horarios en fines de semana pueden abrir la oferta para que más funcionarios jurisdiccionales accedan a la capacitación.
12. El posible uso de la ratificación como mecanismo para remover juzgadores incómodos hace indeseable que subsista este mecanismo. Sin embargo, en ausencia de procesos de ratificación, deben de establecerse mecanismos de evaluación y vigilancia estrictos e incentivar la actualización de los juzgadores.
13. **Si se decide mantener la ratificación de los juzgadores, los criterios para determinar si se otorga o no deben estar claramente definidos y detallados en la ley**. Los procesos de ratificación también deben ser transparentados. Deben existir instancias internas para recurrir estas decisiones.

14. Se recomienda que los poderes judiciales desarrollen planes integrales de prevención de faltas administrativas.
15. **Se debe fortalecer y profesionalizar el capital humano de las áreas que intervienen en alguna de las etapas de investigación y substanciación de los procedimientos administrativos**, para que se respeten los estándares de debido proceso, certidumbre y se reduzca la posibilidad de que sean revertidos en los procesos de impugnación.
16. **Se recomienda actualizar el fundamento legal de los procedimientos de responsabilidad administrativa** en los poderes judiciales que todavía no han adaptado su reglamento interior, o bien acuerdos o manuales, a la Ley General de Responsabilidades Administrativas, a fin de que las atribuciones de los órganos investigadores, substanciadores o resolutores sean claras. También deben pugnar por modificar su Ley Orgánica, mediante la facultad que los tribunales superiores de justicia tienen para presentar iniciativas legislativas.
17. **Cada poder judicial debe definir en su normatividad interna, de manera clara y transparente, los criterios que se toman en cuenta para la determinación de las adscripciones**. Éstos no deben incluir aspectos como la evaluación o el desempeño, pues las decisiones en torno a las adscripciones no deben servir para otorgar premios o castigos. Por otra parte, es necesario que esta normatividad establezca la obligación, para la autoridad encargada de la determinación de las adscripciones, de motivar sus decisiones. Si se quiere establecer un mecanismo de rotación periódica de ciertos funcionarios, éste se debe fijar claramente en la ley, y se debe aplicar para los funcionarios de nuevo ingreso.

F. Funciones en materia de administración de recursos humanos administrativos

1. **Es necesario definir criterios, requisitos y restricciones de ingreso y ascenso**, para lo cual es recomendable generar un manual de puestos en el que se incluya un mapa de los cargos catalogados como administrativos, identificados en cada una de sus áreas y jerarquías. Para cada cargo administrativo, se deben desglosar el perfil de puesto y las funciones a desempeñar.
2. **Se considera oportuno implementar un servicio profesional de carrera para los funcionarios administrativos**, definido por sistemas de selección y promoción basados en concursos de oposición, abiertos, competitivos, transparentes y objetivos. A su vez, propiciaría un contexto de estabilidad laboral y valoración de capacidades y méritos profesionales, lo que fomentaría el buen desempeño de los funcionarios y reduciría el riesgo de que éstos se concentren en generar relaciones para conservar su puesto o ascender.
3. **Será importante ampliar la oferta educativa para los funcionarios administrativos**, incrementando la cantidad y regularidad de cursos y certificaciones, cuidando que estas actividades constituyan una formación especializada que en verdad proporcione los conocimientos profesionales y las herramientas que se requieren en áreas y puestos

específicos. También es necesario, a fin de asegurar la accesibilidad a la capacitación, que se implemente un mecanismo de formación a distancia, proporcionada en los horarios que cada poder judicial identifique como los más asequibles para el grueso de sus funcionarios.

4. **Debería evaluarse el desempeño de cada funcionario administrativo de manera periódica**, siguiendo un proceso previamente establecido e institucionalizado, a fin de que el personal –evaluador y evaluado– tenga certeza de cada punto sujeto a revisión y los criterios que se tomarán en cuenta. Esta evaluación debe proporcionar elementos para la retroalimentación de los mismos funcionarios y para la toma de decisiones con respecto al ambiente laboral, y las necesidades de capacitación de cada individuo, pero también debe implicar consecuencias en un sistema de estímulos y/o reconocimientos a la buena labor.
5. **Hay que cerciorarse de que los mecanismos de sanción son claros para todos los funcionarios**, por lo que convendría contar con un esquema que informe al personal, de manera detallada, sobre las autoridades que intervienen y la secuencia procesal de los mecanismos sancionatorios. También sería útil contar con un sistema de información preciso y actualizado que dé seguimiento a cada proceso de responsabilidad administrativa, resolución incluida. Tal información puede ser analizada para identificar riesgos, prácticas o patrones de comportamiento en el seno de los áreas administrativas, de cara al diseño de estrategias de prevención.

G. Condiciones laborales

1. **Los poderes judiciales deben publicitar no sólo la remuneración neta de sus empleados, sino también el desagregado del salario base** y del conjunto de prestaciones que perciben de acuerdo con su cargo.
2. **Es indispensable que los marcos normativos den a los poderes judiciales autonomía presupuestaria** y establezcan que ellos deben manejar el pago de los sueldos y prestaciones de sus funcionarios de manera completamente independiente, para evitar todo riesgo a su independencia.
3. **Los poderes judiciales deben buscar maneras de disminuir la enorme ‘distancia’ de sueldos** entre los cargos más bajos de la carrera judicial y el cargo de magistrado.
4. **Sería deseable establecer un horario laboral de ocho horas efectivas en todos los puestos**, en lugar de seis o siete. Se podría abatir así una mayor cantidad de trabajo y reducir la plantilla laboral en ciertos puestos. Estos ahorros permitirían contrataciones nuevas en los puestos donde existe más carga de trabajo. Este esfuerzo debería realizarse de manera paulatina, es decir, dejando de renovar los puestos redundantes cuando se liberen.
5. Se recomienda generar turnos –matutino, vespertino y un tercero, en caso de ser necesario– para los puestos de actuarios, notificadores y ejecutores, ya que las diligencias que realizan no tienen un horario fijo y son flexibles.

6. **Es importante enfocar los esfuerzos para reducir las cargas de trabajo o los horarios extras en los niveles más bajos del escalafón**, pues su sueldo no necesariamente justifica los horarios extendidos.
7. **Es recomendable incluir la medición del ambiente laboral** como tarea en las visitas que se realizan a los órganos jurisdiccionales o administrativos, y asegurarse de que éstas incluyen entrevistas con todos los funcionarios del órgano.
8. **Se recomienda la realización de un diagnóstico anual específico conforme a la NOM-035-STPS-2018**, para asegurar condiciones laborales idóneas, lo cual puede tener un impacto positivo en la eficiencia y calidad del desempeño de los funcionarios.
9. **Es importante habilitar mecanismos que permitan a los empleados tener canales de comunicación abiertos con los consejeros** o las áreas que ejecuten funciones de Visitaduría, aun cuando no se esté realizando una visita.
10. **Realizar encuestas en línea anónimas con los funcionarios sobre el ambiente laboral** en su área puede ser muy útil para detectar problemas y ‘descubrir’ soluciones propuestas por los mismos empleados.
11. Se recomienda generar y fortalecer políticas estructurales que incluyan una planeación normativa, orgánica, presupuestal y de seguimiento de metas **para la prevención y atención de los casos de acoso laboral y sexual.**
12. Se pueden realizar visitas y auditorías enfocadas a examinar el cumplimiento de las normas, políticas, medidas y determinaciones que existan para la prevención y atención de los casos de acoso laboral y sexual.
13. **Se deben detallar los perfiles de puesto de las personas que den atención y seguimiento a casos de violencia laboral o sexual** al interior de los poderes judiciales, con base en estudios comparativos y recomendaciones de entidades especializadas gubernamentales y no gubernamentales.

H. Organización del trabajo

1. En materia de modelos de gestión, en particular en el Estado de México, **es necesario que la Ley Orgánica se modifique con el objetivo de que en ella se reconozcan las direcciones generales en materia penal, civil y familiar.**
2. En la implementación de estos modelos es imperioso que se desarrolle un esfuerzo mayor de sensibilización, sobre todo en altos puestos, **respecto a la necesidad de adaptarse al cambio y a mantener una actitud abierta a la evaluación constante.**

3. En Yucatán y Querétaro, es importante que se desarrolle un modelo de gestión que abarque todas las materias y contribuya de manera eficiente a cumplir con la labor de impartición de justicia.
4. Un reto pendiente en relación con la repartición de turnos (además del perfeccionamiento de sus algoritmos para la prevención de actos de corrupción o la detección de malas prácticas), tiene que ver con el desarrollo de sistemas más complejos a partir de los cuales los asuntos no solamente sean repartidos con base en su cantidad, sino también en su complejidad proyectada. **El desarrollo de sistemas sofisticados puede coadyuvar a hacer más eficiente la repartición de la carga de trabajo**, pero también a hacer más ágil la resolución de los asuntos.

I. Perspectiva de género

1. **Es necesario que en la generación y ejecución de los planes y programas de los poderes judiciales se aplique la perspectiva de género como un eje transversal.** Esta misma perspectiva debe ser considerada al momento de planear y ejecutar el presupuesto, pues su insuficiencia y mala administración tiene un impacto mayor en las mujeres. Hay que tomar en cuenta que el exceso de trabajo ejerce mucho más presión sobre ellas, y les impide contar con el tiempo necesario para desarrollarse profesionalmente o capacitarse.
2. **Como medida de acción afirmativa en el caso específico del Estado de México,** se sugiere el desarrollo de concursos de oposición específicos para mujeres, con cursos de actualización en horarios flexibles, y en línea.
3. **Es importante aplicar una política de adscripción con enfoque de género** que priorice la designación a lugares cercanos a los domicilios de los y las funcionarias que desempeñan labores de cuidado.
4. En particular, para permitir a más mujeres acceder a los cargos de consejeras y presidentas de los poderes judiciales, **resulta imperativo evitar la discrecionalidad en las designaciones**, lo cual puede lograrse a partir del desarrollo de una evaluación basada en criterios objetivos a partir de los cuales sea posible identificar los perfiles más idóneos para el cargo. Una designación basada en criterios objetivos disminuye la probabilidad de que quienes ocupen estos puestos sean elegidos solamente a partir de la valoración de sus relaciones políticas.
5. Además, en los casos de nombramientos para el Consejo de la Judicatura y la presidencia, debe aplicarse el principio de paridad, como ya se ha hecho en el Poder Judicial Federal a partir de la reforma constitucional en materia de paridad entre género aprobada el 6 de junio de 2019.

6. En particular para el Estado de México, **resulta necesaria la creación de guarderías o estancias para los hijos e hijas de los funcionarios y funcionarias del Poder Judicial.** En esta entidad las jornadas son más extendidas, en comparación con las de Querétaro, Guanajuato y Yucatán.
7. **Se recomienda dar a las unidades y comités de género el estatus de direcciones generales,** con el objetivo de que, desde una posición institucional de mayor jerarquía, puedan incidir de mejor manera en la planeación y toma de decisiones al interior de los poderes judiciales.
8. **Asimismo, es importante que las unidades y comités de género cuenten con un reconocimiento en las leyes orgánicas y reglamentos de los consejos de la judicatura.** El reconocimiento normativo les brindará mayor seguridad jurídica al desarrollar sus actividades.
9. La estructura de las unidades y comités de género debe ser fortalecida a través de mayor personal y presupuesto para el desarrollo de acciones que les permitan cumplir con los objetivos de los órganos.
10. Se recomienda que cada poder judicial realice un diagnóstico sobre los obstáculos que enfrentan las mujeres para ascender.
11. En cuanto a los titulares de las unidades o comités de género, es necesario hacer una evaluación de su gestión a través de indicadores objetivos. Una vez realizada la evaluación, será posible tomar una decisión respecto a su permanencia. En todos los casos resulta indispensable que se generen mecanismos para su profesionalización en materia de género y derechos humanos.
12. Ya que gran parte de las acciones desarrolladas por las unidades o comités de género están centradas en la capacitación, se recomienda que ésta sea brindada de manera sistemática y obligatoria a todo el personal, pero sobre todo al de mayor jerarquía.

J. Administración de recursos

1. **Cada poder judicial debe crear indicadores que le permitan medir su desempeño y construir políticas públicas enfocadas a la mejora.**
2. Se deben generar mecanismos de coerción para que se respeten **los candados normativos que protegen los presupuestos** de los poderes judiciales estatales.
3. **Los poderes judiciales deben transparentar el uso de recursos, así como las omisiones o faltas administrativas asociadas a su manejo discrecional o indebido,** así como también observar cuáles fueron las medidas tomadas para resarcir las mismas.

4. **Sería deseable que los poderes judiciales publiquen su proyección presupuestal**, pues esto permitiría comparar cuánto les es otorgado y obligaría al Ejecutivo y al Legislativo a justificar por qué no se otorgan los presupuestos solicitados.
5. Con el fin de aplicar mayores controles sobre el manejo de los recursos, pero también sobre los propios funcionarios judiciales en los procesos de determinación de responsabilidades administrativas, **la titularidad de la Contraloría de cada poder judicial debe dejar de depender de su presidente o del Consejo**, y ser nombrada por un órgano externo, como el Congreso local.
6. **Los estados de cuenta del Fondo Auxiliar deben ser accesibles al público**, en un formato que permita dar seguimiento a esos recursos. En ese sentido, es importante que los poderes judiciales provean al menos tres datos básicos: el monto total del Fondo Auxiliar, el monto de recursos propios y el uso de esos recursos durante el año.
7. En Yucatán se reportan fallas en los controles de implementación, supervisión y manejo de los fondos, atribuibles principalmente a funcionarios que están en la primera línea de contacto con los recursos de los justiciables puestos a su disposición. Por ello, se deberían reforzar los arqueos, así como las auditorías practicadas por los órganos internos de control.
8. **Mantener controles que restrinjan el uso del Fondo Auxiliar para el gasto corriente permite que dicho fondo pueda ser destinado específicamente a proyectos de innovación y mejora**. Asimismo, imprime la obligación de otorgar un presupuesto suficiente a los poderes judiciales, desde su misma aprobación.
9. El presupuesto debe ser entregado a cada uno de los poderes judiciales al inicio del año fiscal. De no ser así, la calendarización de las ministraciones debe respetarse y debe existir un mecanismo efectivo para que los poderes judiciales puedan exigir que esta calendarización se respete..
10. El diseño arquitectónico de espacios judiciales debería considerar al menos los siguientes criterios: el número de personal por metro cuadrado, áreas diferenciadas, que se cuente con espacios abiertos que permitan observar un debido proceso y que existan espacios específicos para la atención de víctimas vulnerables.
11. Para evitar espacios de corrupción, **los poderes judiciales deben contar con información suficiente, accesible y clara en sus portales de transparencia tanto de los inventarios, como de su padrón de proveedores**, así como de los contratos, auditorías y reportes financieros. Esta información debe publicarse periódicamente y formar un acervo que permita comparar a través de los años cuál es el estado de los bienes materiales que tienen a disposición los poderes judiciales.
12. Permitir que el Consejo de la Judicatura absorba la función administrativa y controle todos los recursos del Poder Judicial en Yucatán puede ser una solución factible a sus problemas actuales, respecto a la fragmentación y la falta de gestión de recursos materiales.

13. **Una buena programación anual favorece la transparencia, coadyuva a llevar procesos más eficientes y a sistematizar el ejercicio de compras públicas.** El punto de partida es un diagnóstico o ‘documento de necesidades’ elaborado por la propia dependencia, entidad o unidad administrativa en cuestión.
14. **Es necesario que los poderes judiciales avancen hacia una transformación digital** que integre la tecnología de manera transversal en el funcionamiento de las áreas jurisdiccionales y administrativas. Lo anterior implica rediseñar procesos y modelos de organización institucional, además de brindar capacitación al personal y a los usuarios para que sean capaces de adaptarse a nuevos entornos y procesos.

K. Funciones regulatorias

1. Es importante que en los poderes judiciales donde el Consejo y el Tribunal cuentan con atribuciones para emitir normatividad interna –acuerdos, reglamentos, manuales de operación– exista una adecuada coordinación en temas transversales de la institución; por ejemplo: protocolos de género, ética, seguridad institucional, salubridad, uso de medios tecnológicos. **La armonización normativa brinda certidumbre en los procesos.**
2. En consideración al dinamismo del sistema de impartición de justicia, **resulta necesario acelerar la creación o actualización de manuales**, para que exista una congruencia entre la normatividad y la realidad con la que operan los funcionarios.
3. Con el objetivo de agilizar la aprobación de los manuales, los directores generales de área deberían ser quienes aprueben su contenido, de tal manera que al Consejo solamente se le de vista.
4. Por otro lado, en el diseño del contenido de los manuales es necesario considerar la confluencia de varias áreas en determinados procesos, por lo que es deseable que dichas áreas trabajen conjuntamente en la producción del contenido y se evite el exceso de burocratización.
5. No sólo los plenos de los tribunales superiores de justicia deberían tener la facultad de presentar iniciativas, sino también los consejos de la judicatura.
6. En materia legislativa, **sería importante que los poderes judiciales hicieran uso de su facultad para presentar iniciativas que atiendan al cumplimiento de sus objetivos**, empezando por la armonización de la Ley Orgánica a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.
7. Desde la propia normatividad se deberían definir mecanismos formales de participación por parte de los poderes judiciales, en particular de sus magistrados y consejeros, **en el análisis**

de reformas legislativas que tengan alguna implicación en su estructura y/o en sus labores.

8. En congruencia con una política de transparencia y gobierno abierto, sería deseable que los poderes judiciales incluyan en sus sitios web la normatividad histórica y la actual, para consulta general.

L. Para enfrentar sus retos y obstáculos

1. **La prevención y el combate a la corrupción** debe desarrollarse desde una política compleja que abarque particularmente tres estrategias: inteligencia institucional, transparencia y rendición de cuentas.
2. En el ámbito de la inteligencia institucional, las instancias de control interno deben convertirse en espacios de vigilancia permanente respecto al cumplimiento de las funciones de los órganos de impartición de justicia y de sus resultados. En este sentido, las contralorías deben estar al tanto de las áreas de riesgo y generar un sistema de alertas para monitorear, prevenir malas prácticas y conjurar hechos de corrupción. Las contralorías deben contar con las facultades legales y fácticas necesarias para desarrollar sus funciones de vigilancia, sin que éstas estén supeditadas a la aprobación ni de la presidencia ni de los consejeros o magistrados, como sucede en particular en el estado de Yucatán.
3. Aunado a lo anterior, las visitadurías deben recabar información útil, de carácter cuantitativo, pero también cualitativo, con respecto al funcionamiento y la eficiencia con la que se trabaja al interior de los órganos jurisdiccionales. Por ejemplo, el número de asuntos revocados a un juez puede ser un indicativo de corrupción, máxime si el dato va acompañado de alguna queja. En este supuesto, es importante que los consejos de la judicatura, como órganos internos de control, cuenten con parámetros o indicadores que les permitan determinar en qué casos una resolución o un acto procesal pudo haber sido objeto de corrupción.
4. **Las acciones anticorrupción deben formar parte de una política integral y transversal** en la que participen todas las áreas del Poder Judicial, y no solamente aquéllas encargadas de su control y vigilancia.
5. Es necesario, además, fortalecer la transparencia como un mecanismo de “control democrático de la autoridad”. En este sentido, los poderes judiciales están obligados a dar la máxima publicidad y disponibilidad a su información. En esta materia resulta relevante la reforma de agosto de 2020 a la fracción II del artículo 73 de la Ley General de Transparencia, que obliga a los poderes judiciales a publicar todas las versiones públicas de sus sentencias.
6. En el caso de jueces y magistrados, **es importante fortalecer los mecanismos de designación con base en criterios meritocráticos y de idoneidad**. Por ejemplo, es

deseable que se establezcan procesos de revisión patrimonial de los funcionarios finalistas en los concursos de oposición, para detectar posibles irregularidades.

7. En el aspecto formativo y de prevención, **las escuelas judiciales deben cumplir un rol más protagónico en la construcción de perfiles de operadores que guíen su actuar con base en principios éticos.** Más allá de dar a conocer los correspondientes códigos de ética, las escuelas deben tener un enfoque más formativo. En este sentido, la educación por competencias desarrollada en el Estado de México constituye un avance.
8. Por otro lado, es necesario que se desarrollen herramientas metodológicas que permitan medir el fenómeno de la corrupción al interior de los poderes judiciales en un sentido amplio (no solamente el soborno). La información aportada por el Inegi a través de sus censos y encuestas puede ser un insumo valioso.
9. Finalmente, en el marco de la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción, los poderes judiciales deben fortalecer sus mecanismos de colaboración interinstitucional; en particular, con los Sistemas Estatales Anticorrupción. **Asimismo, deben realizar un trabajo conjunto con instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil que contribuya a trazar rutas anticorrupción.**
10. Es necesario que las legislaturas y los consejos de la judicatura armonicen la normatividad de los poderes judiciales con la Ley General de Responsabilidades.
11. En general, es importante que los cuatro estados desarrollen protocolos de seguridad que tomen en cuenta el riesgo diferenciado al que se ven expuestos los funcionarios judiciales de acuerdo con el tipo de función que desarrollan. Se debe poner especial atención en los casos de notificadores, actuarios, ejecutores y juzgadores.
12. **Se debe considerar una partida específica del presupuesto dirigida al desarrollo de estrategias de seguridad para los poderes judiciales.** Esto es particularmente importante en estados como Guanajuato y el Estado de México, cuyos contextos de criminalidad son complejos.
13. Asimismo, es importante fortalecer y extender la coordinación interinstitucional con la policía y con las secretarías de seguridad pública estatales.

M. Para fortalecer la independencia de los poderes judiciales de la mano de la sociedad

1. De acuerdo con Margaret Popkin (2004), una de las prácticas que más ha ayudado al fortalecimiento de la independencia judicial en algunos países latinoamericanos ha sido la participación de la sociedad civil, como observadora y como emisora de consideraciones, durante los procesos de selección de funcionarios del Poder Judicial. Aunque la investigadora se centra en la selección de jueces y magistrados, la experiencia puede retomarse para el caso de consejeros de la judicatura.

2. En este sentido, el proceso previsto en el Acuerdo Legislativo número 48/LXII/20 del Congreso del estado de Jalisco, para la selección de consejeros de la judicatura, constituye un referente, pues planteó, en primer término, una convocatoria abierta a la sociedad y varios y muy detallados pasos mediante los cuales fue posible evaluar el perfil y la idoneidad de los candidatos. La convocatoria se abrió, asimismo, a la participación de la sociedad (a través del Comité de Participación Social (CPS) del Sistema Anticorrupción del estado), a partir de la elaboración de un informe técnico construido con base en la evaluación curricular y de aptitudes de cada aspirante. Este modelo representa una gran oportunidad en materia de transparencia y, por lo tanto, contribuye a salvaguardar el principio de independencia judicial.

BIBLIOGRAFÍA

Introducción

- México Evalúa. (2021). Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales. Volumen I. *Análisis normativo del diseño y funciones de los consejos de la judicatura*.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. [Principales resultados]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2020/doc/envipe2020_presentacion_nacional.pdf

Capítulo 1: Análisis comparado del diseño de los consejos de la judicatura

- Acuerdo General Número EX06-170531-02 del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, por el cual se crea la Unidad de Estadística Judicial de Primera Instancia del Poder Judicial del Estado de Yucatán. Diario Oficial. 20 de junio de 2017. <https://www.cjyuc.gob.mx/marcoLegal/acuerdos/EX06-170531-02.pdf>
- Acuerdo General Número OR02-150210-01 del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, por el cual se crea la Unidad de Evaluación Psicológica y de Trabajo Social del Poder Judicial del Estado de Yucatán. Diario Oficial. 2 de marzo de 2015. <https://www.cjyuc.gob.mx/marcoLegal/acuerdos/OR02-150210-01.pdf>
- Acuerdo General OR12-190620-17 del Tribunal Superior del Estado de Yucatán, por el que se reforma el Reglamento Interior del Tribunal Superior de Justicia del estado, respecto al Departamento de Formación, Capacitación y Profesionalización de Personal. Diario Oficial. 16 de julio de 2019. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/06/2019/DIGESTUM06190.pdf>
- Asumen consejeros cargo en Judicatura. (03 de julio de 2016). *El Universal*. <http://www.eluniversalqueretaro.mx/portada/03-07-2016/asumen-consejeros-cargo-en-judicatura>
- Asumen consejeros cargo en Judicatura. (03 de marzo de 2017). *El Universal Querétaro*. <http://www.eluniversalqueretaro.mx/portada/03-07-2016/asumen-consejeros-cargo-en-judicatura>
- Caballero, J. A. y Concha, H. A. (2001). Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/47/11.pdf>
- Carpizo, J. (2002). El presidencialismo mexicano. Siglo XXI.

- 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 las Naciones Unidas. (2007). Observación general No. 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 de agosto de 2007. <http://hrlibrary.umn.edu/hrcommittee/S-gencom32.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2011). Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los 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?file=fileadmin/Documentos/BDL/2015/10052>• Constitución política del Estado libre y soberano de Guanajuato. Diario Oficial de la Federación. 24 de abril de 2020 https://www.ugto.mx/contraloriageneral/images/normatividad/02_CPEstadodeGuanajuato.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 7 de septiembre de 2020. <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfArticulado.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 3 de marzo de 2020. <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfArticulado.aspx>
- 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. 22 de julio de 2020. <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfArticulado.aspx>
- Decreto Número 386 mediante el cual el H. Congreso del Estado nombra magistrados propietarios y suplentes del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 26 de febrero del año 2011. http://yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2011/2011-02-26.pdf
- Fix, H. (Coord.). (2018). Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica. Instituto de

Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4785/12.pdf>

- Gobierno del Estado de México. (s. f.). ¿Quiénes participan? Caravanas por la Justicia Cotidiana. <http://caravanas.edomex.gob.mx/quienes-participan>
- Gobierno del Estado de México. (s. f.). Acerca de las caravanas. Caravanas por la Justicia Cotidiana. <http://caravanas.edomex.gob.mx/mision-vision-objetivo>
- Hidalgo, C. (7 de enero de 2020). Ricardo Sodi Cuéllar es electo presidente del TSJEM. Milenio. <https://www.milenio.com/politica/ricardo-sodi-cuellar-electo-presidente-tsjem>
- Honra la PGJE al Lic. Miguel Valadez Reyes. (19 de abril de 2013). *Universidad de Guanajuato*. <https://www.ugto.mx/campusgto/noticias-gto/813-honra-la-pgje-al-lic-miguel-valadez-reyes>
- Huerta, V. (3 de enero de 2020). Publican reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial: la elección del Magistrado presidente será por voto secreto. *El Sol de Toluca*. <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/publican-reformas-a-ley-organica-del-poder-judicial-la-eleccion-del-magistrado-presidente-sera-por-voto-secreto-4655082.html>
- Innovación y tecnología pilares del PJEM: Medina. (13 de noviembre de 2019). *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/innovacion-y-tecnologia-pilares-del-pjem-medina>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2019/default.html#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. [Principales resultados]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Periódico oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. 26 de diciembre de 2006. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocArticulo.aspx?q=u+uol4XmeVVQSBV20oBZU68Qde/Fw2sTyLMKxaqOwKovuQmbX2L1XRb62w3eWZWJaSm2dkYvqIsjJ/thEsWwxA==>
- 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=qGm5IEfjwoSkObBGEzxyUP8y4JCv5ZUvkAJV3pwZbsqC2Esx9Ci0b0xgELnWCaU2R6rkU3e1tGN4tWQ6FUXUeA==>

- 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=DWRz+hTiTaqOJ/QJXbadk28ING81968T+XoX1GJ59u14vhs2eArd0xsluOiGSe3vz5yD8H3DQYGECBTqqRhMKA==>
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, Periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro. 30 de mayo de 2016. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocArticulo.aspx?q=QxMukt/ZJuuBLDI52fEGK9EKITXFHUCISzoXVxDG5qWUGMQjXhi5ixVvEQW7rXlf5oxn9Hahj6rtsckAJFKumA==>
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, Periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro. 15 de septiembre de 2006. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocArticulo.aspx?q=MdYicZW P4P6VVtHaEQtkGsK6W5Y30SjYE1E+mHRFmHFXRvzd7nFkt6BUGYidcwtNjD4Wo3BxdLRBH6N/gq04og==>
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro, Periódico oficial del Estado de Querétaro. 27 de febrero de 1997. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocArticulo.aspx?q=QxMukt/ZJuuBLDI52fEGK3FUCVFDiGRJZH829BSxFAfzr95d6U1eKIQQblCnx6mFUfKwzD4HILQqp4iWePd/Fw==> 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+Z8I0w3ky6dAxvm0vX6CQyVwSMOHIPV7aAl/XGdr2qJ7tkvDD4qtPYQdcccLE6mhzW5LK5K4U0w==>
- 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=53E5PvVpljaUSQiybXXEcJSZgWRFAOuTz5cE+w0TTlnH6gF8XXk/1Wo9LtZ94Me+CSsYS4vrW6WQPsHGUGXaLA==>
- Ley que crea la Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro, denominada “Cosmos”. Periódico oficial del gobierno del Estado de Querétaro. 3 de octubre de 2018. <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20181087-01.pdf>
- México Evalúa. (2021). *Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales. Volumen I. Análisis normativo del diseño y funciones de los consejos de la judicatura.*
- Negrete, L. (18 de junio de 2019). El proyecto Cosmos en Querétaro. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/layda-negrete/nacion/el-proyecto-cosmos-en-queretaro>

- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas. (s. f.). Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx#:~:text=El%20principio%20de%20la%20independencia,los%20derechos%20de%20las%20partes.>
- Pantin L. y Aguilar A. (2019). Prueba de fuego para la independencia judicial en Edomex. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/607380/prueba-de-fuego-para-la-independencia-judicial-en-edomex>
- Pantin L. y Aguilar A. (2020). Poderes judiciales locales: ¿el presupuesto los hará libres? El Juego de la Suprema Corte. *Nexos*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11161>
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato (2020). Áreas administrativas. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/index.php?module=areas¶m=2&modulename=%C3%81reas%20Administrativas&func=area>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro (2020). Estructura General. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=4401&transpliga=1>
- Publican reformas a Ley Orgánica del Poder Judicial: la elección del Magistrado presidente será por voto secreto. (3 de enero de 2020). *El Sol de Toluca*. <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/publican-reformas-a-ley-organica-del-poder-judicial-la-eleccion-del-magistrado-presidente-sera-por-voto-secreto-4655082.html>
- Redacción Enfoque (17 de diciembre de 2020). Avalan diputados a Jorge Jiménez como Consejero del PJ. *El otro Enfoque*. <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa>
- Reglamento del Consejo de la Judicatura del Estado de Querétaro. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 2 de diciembre de 2016. <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Reglamento+del+Consejo+de+la+Judicatura+del+Estado+de+Quer%C3%A9taro.+Peri%C3%B3dico+Oficial+del+Estado+de+Quer%C3%A9taro.+2+de+diciembre+de+2016.&ie=UTF-8&oe=UTF-8>
- Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 23 de marzo de 2018. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=FtUsJU+ur5l2xRJCms+gS59oosaPL3SujA5eMoUq4G4Hf3rFQ7sMiXphZ0BuZ1kf0fpWcHL+6y7ISOZAJshiQQ==>
- Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán. Suplemento del Diario Oficial del Estado de Yucatán. 18 de mayo de 2011. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=oeACNobb>

[/FkhfgHYO1B5nN5rosP8NxnHzU4M4B/PN2VNQu6wo8lhgX6i0ixGd9+lpdNw0kOT+t9m53omeGvUw==](#)

- Reglamento Interior del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 28 de febrero de 2017. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/P.O.%2028%20Feb%202017%20Reforma%20Reglamento%20interior%20Consejo.pdf>
- Renuncia Ángel Prieto al Poder Judicial. (15 de diciembre de 2010). *Yucatán Ahora*. <http://45.79.7.143/noticias/renuncia-angel-prieto-poder-judicial-10064/>
- Renuncia la Presidenta del Tribunal de Justicia en Yucatán. (28 de julio de 2001). *El Universal*. <https://archivo.eluniversal.com.mx/estados/35464.html>
- Rinden compromiso nuevos consejeros. (04 de agosto 2018). Diario de Yucatán. <https://www.yucatan.com.mx/merida/rinden-compromiso-nuevos-consejeros>
- Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 81/2017. (23 de septiembre de 2019). http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5573198&fecha=23/09/2019

Capítulo 2: Análisis comparado de las funciones de los consejos de la judicatura en las 4 entidades federativas

- Acuerdo del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Querétaro, que establece como causa justificada la no presentación de las declaraciones de situación patrimonial, en los plazos previstos en los artículos 33, 46 y 48 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas del Estado de Querétaro, por la emergencia sanitaria derivada de la enfermedad generada por el coronavirus SARS-CoV2 (COVID-19). Periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro. 15 de mayo de 2020. <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20200542-01.pdf>
- Acuerdo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Querétaro, que establece las medidas adoptadas por el Poder Judicial relativo a la contingencia sanitaria Covid-19. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 20 de marzo de 2020. <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20200320-01.pdf>
- Acuerdo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro que autoriza la propuesta del Consejo de la Judicatura, relativa a que se amplíe la competencia de los jueces especializados en justicia para adolescentes, para que en lo subsecuente, se desempeñen como jueces de control, en apoyo de los juzgados de oralidad del distrito judicial de Querétaro. Periódico Oficial del Estado de Querétaro.

21 de diciembre de 2018.
<https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=201812112-01.pdf>

- Acuerdo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, que autoriza la propuesta del Consejo de la Judicatura, relativa a que se amplíe la competencia del juez de control del sistema penal acusatorio, adscrito al distrito judicial de Jalpan de Serra, para que en lo subsecuente, también cumpla con la función de juez de ejecución de sanciones penales, en dicho distrito judicial. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 21 de diciembre de 2018.
<https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=201812112-01.pdf>
- Acuerdo ex23-080411-09 que fija los Lineamientos a seguir en las Convocatorias para los Concursos Establecidos en las Bases de la Carrera Judicial, en Relación a la Antigüedad en el Poder Judicial que deben tener los aspirantes a participar en los mismos. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 11 de abril de 2008.
<https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/06/2012/DIGESTUM06045.pdf>
- Acuerdo General conjunto número AGC-1608-08 de los Plenos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del estado de Yucatán, por el que se crea la Unidad de Igualdad de Género del Poder Judicial del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 13 de septiembre de 2016.
<https://poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/06/2016/DIGESTUM06142.pdf>
- Acuerdo General Conjunto Número AGC-2003-21 de los Plenos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial de Yucatán, por el que se adoptan medidas de prevención en el periodo del 18 al 31 de marzo de 2020. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 17 de marzo de 2020.
http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-03-17_2.pdf
- Acuerdo General Conjunto Número AGC-2003-22 de los Plenos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, por el que se dispone la suspensión de funciones y actuaciones jurisdiccionales en sede judicial. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 18 de marzo de 2020.
http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-03-18_2.pdf
- Acuerdo General Conjunto Número AGC-2004-23 de los Plenos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, por el que se amplía la suspensión de funciones y actuaciones jurisdiccionales en sede judicial hasta el 6 de mayo de 2020. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 16 de abril de 2020. http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-04-16_1.pdf
- Acuerdo General Conjunto Número AGC-2004-24 de los Plenos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, por

el que se prorroga la suspensión de funciones y actuaciones jurisdiccionales en sede judicial y por el que se suspenden los plazos para la presentación de declaraciones de situación patrimonial y de intereses ante los órganos de control del Poder Judicial del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 29 de abril de 2020. http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-04-29_1.pdf

- Acuerdo General Conjunto Número AGC-2005-25 de los Plenos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, por el que se prorroga la suspensión de funciones y actuaciones jurisdiccionales en sede judicial, así como la suspensión de plazos jurisdiccionales y administrativos con excepciones, y se reanuda la recepción de documentos. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 01 de junio de 2020. http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-06-01_1.pdf
- Acuerdo General Conjunto Número AGC-2005-26 de los Plenos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, por el que se expide el protocolo ante el retorno ordenado de funciones y actuaciones jurisdiccionales y administrativas frente al coronavirus SARS-COV-2. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 05 de junio de 2020. http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-06-05_1.pdf
- Acuerdo General Conjunto Número AGC-2006-27 de los Plenos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Yucatán, por el que se expiden los lineamientos para el retorno ordenado y escalonado del personal del Poder Judicial del Estado y la reanudación de la atención al público, con motivo de la emergencia sanitaria originada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19). Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 12 de junio de 2020. http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-06-12_1.pdf
- Acuerdo General Conjunto Número AGC-2006-28 de los Plenos del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, por el que se definen los criterios para reanudar el cómputo de los plazos jurisdiccionales y administrativos, con motivo de la suspensión de funciones y actuaciones jurisdiccionales en sede judicial derivada de la emergencia sanitaria originada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) y la tramitación de asuntos prioritarios. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 12 de junio de 2020. http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-06-12_1.pdf
- Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México, de fecha diez de junio del año dos mil dieciséis, por el que se crea el juzgado de control especializado en cateos y órdenes de aprehensión en línea. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 17 de junio de 2016. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/jun172.pdf>

- Acuerdo General Número EX11-200604-01 del Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, por el que se regula el trámite de Solicitud y Autorización de Citas para presentar inicios, promociones y demás documentación ante la Oficialía de Partes común de los juzgados civiles, mercantiles y familiares del primer departamento judicial del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 05 de junio de 2020. http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-06-05_1.pdf
- Acuerdo General Número OR05-200153-02 del Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán por el que se modifica el acuerdo general número EX23-111129-01 del Consejo de la Judicatura de Poder Judicial del Estado, por el que se regula el servicio de expediente electrónico que se presta en los órganos jurisdiccionales que administra. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 27 de mayo de 2020. http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-05-27_1.pdf
- Acuerdo General Número OR05-200513-01 del Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, por el que se establecen acciones extraordinarias de emergencia que coadyuven a optimizar los recursos presupuestales para prevenir la propagación del virus SARS-CoV2 (COVID-19) en los Centros de Trabajo. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 25 de mayo del 2020. http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-05-25_1.pdf
- Acuerdo General Número OR06-200608-01, del Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, por el que se modifica temporalmente el horario de funciones de los juzgados mercantiles del primer departamento judicial del Estado y del juzgado primero de oralidad mercantil del Poder Judicial del Estado. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 12 de junio de 2020. http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-06-12_1.pdf
- Acuerdo General Número OR06-200608-02 del Pleno del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán, por el que se establecen medidas operativas para la reanudación gradual y segura de funciones y actuaciones jurisdiccionales en el edificio que ocupan los juzgados familiares, de oralidad familiar y mercantiles del primer departamento judicial del Estado, así como el juzgado primero de oralidad mercantil del Poder Judicial del Estado. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 12 de junio de 2020. http://www.yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2020/2020-06-12_1.pdf
- Acuerdo General para el Ingreso, promoción y Desarrollo de la Carrera Judicial con paridad de género, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Diario Oficial de la Federación. 2 de febrero de 2016. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5424102&fecha=02/02/2016

- Acuerdo General que modifica el Acuerdo de fecha 20 de marzo de 2020, emitido por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro y el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Querétaro, que establece las medidas adoptadas por el Poder Judicial relativo a la Contingencia Sanitaria COVID-19. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 07 de abril de 2020. <https://lasombradearteaga.segobqueretaro.gob.mx/getfile.php?p1=20200427-01.pdf>
- Acuerdo por el que se declaran días no laborales en la Auditoría Superior del Estado de Yucatán para el año de 2019. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. Yucatán, México. 27 de noviembre de 2018. http://www.yucatan.gob.mx/gobierno/diario_oficial.php?f=2018-11-27
- Acuerdo que Establece las Bases para la Administración de la Carrera Judicial. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 1 de diciembre de 2003. https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/06/2012/DIGESTUM_06057.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. 1 de Diciembre del 2003. <https://cjuryuc.gob.mx/marcoLegal/acuerdos/OR12-031201-23.pdf>
- Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer la obligación de presentar las declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación. 14 de julio 2017 https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5490303&fecha=14/07/2017
- Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción da a conocer que los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses son técnicamente operables con el Sistema de Evolución Patrimonial y de Declaración de Intereses de la Plataforma Digital Nacional, así como el inicio de la obligación de los servidores públicos de presentar sus respectivas declaraciones de situación patrimonial y de intereses conforme a los artículos 32 y 33 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Diario Oficial de la Federación. 24 de diciembre de 2019. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582735&fecha=24/12/2019
- Acuerdo que Modifica el Acuerdo General que Establece las Bases para la Administración de la Carrera Judicial. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 29 de noviembre de 2005. https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/06/2012/DIGESTUM_06052.pdf

- Acuerdo que Modifica el Acuerdo General que Establece las Bases para la Administración de la Carrera Judicial. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 29 de noviembre de 2005. https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/06/2012/DIGESTUM_06052.pdf
- Aguilar A. (25 de noviembre de 2019) Mujeres en altas jerarquías del Poder Judicial: ¿Por qué tan pocas?. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/lo-que-mexico-evalua/mujeres-en-altas-jerarquias-del-poder-judicial-por-que-tan-pocas/>
- Aguilar, A. (05 de diciembre de 2018). Reducción de sueldos en el Poder Judicial. *El mundo del Abogado*. <https://elmundodelabogado.com/revista/posiciones/item/reduccion-de-sueldos-en-el-poder-judicial>
- Álvarez, G. Andruet, A. Balladini, A. Battaini, M. Brenna, R. Cornejo, A. Felipe, R. Lozano, L. Olmos, J. Pinto, M. Royer, F. Royer, L. Sergio, C y Vélez, V. (ed. Carlos M. Parise) *Visiones de la Capacitación Judicial*. Centro de Formación Judicial. http://cfj.gov.ar/src/img_up/19112014.2.pdf
- Álvarez, J. (23 de julio de 2020). Hasta 2021 se implementará Reforma Laboral en Guanajuato. *El Sol de Salamanca*. <https://www.elsoldesalamanca.com.mx/local/hasta-2021-se-implementara-reforma-laboral-en-guanajuato-5531639.html>
- Álvarez, X. (19 de abril de 2019). En Celaya matan a juez y rescatan a detenido. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/en-celaya-matan-juez-y-rescatan-detenido>
- Anderson, J y Helland, E. (s.f.). How Much Should Judges Be Paid? *An Empirical Study On The Effect Of Judicial Pay On The State Bench?* Stanford Law Review, Volumen 64, 1277-1342.
- Angulo, L. (s.f.). El perfil del juzgador de la Décima Época. *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, 13-36.
- Aquino, E. (23 de enero de 2019). Liberan a Dafne, joven acusada de homicidio por un parto accidental en Querétaro. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/2019/01/dafne-mcpherson-libre-aborto-accidental-queretaro/>
- Asociación Nacional de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito del Poder Judicial. (2020). Aspectos preocupantes de la Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Administración de Justicia Federal.

- Auditoría Superior del Estado de Guanajuato. (2018). Poder Judicial del Estado de Guanajuato: Informe de Resultados – Revisión de Cuenta Pública. https://www.aseg.gob.mx/documentacion/4461_I.pdf
- Auditoría Superior del Estado de Guanajuato. (2019). Poder Judicial del Estado de Guanajuato: Informe de Resultados – Revisión de Cuenta Pública. https://www.aseg.gob.mx/documentacion/4654_I.pdf
- Borrego F. (2017). Estudio sobre redes familiares y clientelares en el Consejo de la Judicatura Federal. Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia. 29-30, 159-160. <http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24487929e.2017.26.12316>
- Caballero, J. A. y Concha, H. A. (2001). *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*. UNAM-IIJ. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/47/11.pdf>
- Carlos Manuel Septién Olivares es el nuevo presidente del TSJ. (27 de septiembre de 2012) *Código Informativo*. <https://codiceinformativo.com/2012/09/24507/>
- Castillo, L. (2010). *El proceso de ratificación de jueces y fiscales y la prohibición de reingreso a la carrera judicial*. Repositorio Institucional Pirhua. https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2108/Proceso_ratificacion_jueces_fiscales_prohibicion_reingreso_carrera_judicial.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Castillo, P. (2017). *Councils of the Judiciary and Judges' Perceptions of Respect to Their Independence in Europe*. Hague J Rule Law, vol 9, 315–336.
- Ceja O. (2014) *Concursos de oposición para jueces y juezas de Distrito. Un derecho formalmente instituido para todos, sustancialmente desigual para las mujeres*. Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Escuela Judicial. No. 37, 39-65. <https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/37/3.pdf>
- Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. (1 de diciembre de 2015). Punto por Punto. Gestión judicial en Tribunales Penales: ¿qué hemos aprendido hasta ahora? <http://proyectojusticia.org/wp-content/uploads/2016/06/13-Relatoria-decimo-tercer-desayuno-primera-version.pdf>
- Centro de Investigación y Docencia Económicas. (2015). *Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana*. CIDE.
- Cerbón como nuevo magistrado presidente del TSJQ. Código Informativo. <https://codiceinformativo.com/2018/09/designan-a-jose-antonio-ortega-carbon-como-nuevo-magistrado-presidente-del-tsjq/>

- Cerna, T. (21 de noviembre de 2019). Justicia rechaza rebaja de sueldos de jueces y fiscales: “Esperamos que en el tramite legislativo se corrija”. Emol. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/11/21/967990/Gobierno-rechaza-rebaja-jueces-fiscales.html>
- Chávez M. (20 de abril de 2007). No logran Ponerse de acuerdo los magistrados del TSJ de Querétaro. La Jornada La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2007/04/20/index.php?section=estados&article=042n3est>
- Circular 37/2019, Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México, del catorce de agosto de dos mil diecinueve, por el que se autorizan los lineamientos para el reclutamiento, selección y contratación de personal de unidades administrativas, del Poder Judicial del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 26 de agosto de 2019. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2019/ago261.pdf>
- Circular No. 01.02/01/2017-PL. Pleno del Supremo Tribunal de Justicia de Guanajuato. 14 de junio de 2017. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/b_circulares/1.02-01-2017-PL.pdf
- Circular No. 01.02/02. Supremo Tribunal de Justicia de Guanajuato. 20 de enero de 1994. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/b_circulares/1.02-02-1994.pdf
- Circular No. 01.02/2-2001-PL. Pleno del Supremo Tribunal de Justicia de Guanajuato. 9 de marzo de 2001. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/b_circulares/1.02-2-2001-PL.pdf
- Circular No. 03/2020-CPJ. Consejo del Poder Judicial de Guanajuato. 29 de abril de 2020. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/b_circulares/1_3_2020.pdf
- Circular No. 04/2020-CPJ. Consejo del Poder Judicial de Guanajuato. 19 de mayo de 2020. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/b_circulares/1_4_2020.pdf
- Circular No. 06/2020-CPJ. Consejo del Poder Judicial de Guanajuato. 27 de mayo de 2020. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/b_circulares/1_6_2020.pdf
- Circular No. 07/2020-CPJ. Consejo del Poder Judicial de Guanajuato. 12 de junio de 2020. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/b_circulares/1_7_2020.pdf
- Circular No. 08/2020-CPJ. Consejo del Poder Judicial de Guanajuato. 30 de junio de 2020. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/b_circulares/1_8_2020.pdf

- Circular No. 10/2020-CPJ. Consejo del Poder Judicial de Guanajuato. 17 de julio de 2020. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/b_circulares/1_10_2020.pdf
- Circular No. 17/2013. Poder Judicial del Estado de México. 8 de julio de 2013. https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2013/1/8/ab2ee7b67a9b044abd9796cc66078373.pdf
- Circular No. 19/2018 Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México, de diecinueve de junio de dos mil dieciocho, por el que se aprueba el protocolo para prevenir, atender y sancionar el hostigamiento sexual y acoso sexual en el Poder Judicial del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. 02 de julio de 2018. http://www.pjedomex.gob.mx/DocumentosGenerales/transparencia/MarJurCirculares/Circular_19-2018.pdf
- 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_ipo3/2019/42897/5/1afa8fcb90980bf38d99ec1a961d6b79.pdf
- Circular No. 20/2020. Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México a través del cual se determina la ampliación de las medidas provisionales y de protección que deben ser atendidas por los órganos jurisdiccionales que conocen de la materia familiar. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 03 de abril de 2020. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/abr031.pdf>
- Circular No. 25/2020. Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México por el que se autoriza la celebración de las sesiones ordinarias y extraordinarias de este cuerpo colegiado vía telepresencia. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 22 de abril de 2020. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/abr241.pdf>
- Circular No. 26/2020. Acuerdo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México emitido en sesión ordinaria de veinte de abril de dos mil veinte, por el que se autoriza establecer la vía remota mediante el uso de herramientas tecnológicas como lugar alternativo para la celebración de sesiones ordinarias y extraordinarias del pleno. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 22 de abril de 2020.

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/abr241.pdf>

- Circular No. 28/2018 Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México del dos de agosto de dos mil dieciocho, por el que se aprueba la política de igualdad laboral y no discriminación, así como, los lineamientos de operación del comité para la igualdad laboral y no discriminación del Poder Judicial del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. 30 de agosto de 2018.
<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/ago302.pdf>
- Circular No. 36/2020. Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México mediante el cual se modifica el calendario oficial de labores del Poder Judicial del Estado de México para el año 2020. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 04 de junio de 2020.
<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/jun041.pdf>
- Circular No. 37/2019, Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México, del catorce de agosto de dos mil diecinueve, por el que se autorizan los lineamientos para el reclutamiento, selección y contratación de personal de unidades administrativas, del Poder Judicial del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 26 de agosto de 2019.
<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2019/ago261.pdf>
- Circular No. 38/2020. Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México mediante el cual se determina la reanudación parcial de labores presenciales de los órganos jurisdiccionales y unidades administrativas y se emite el protocolo sanitario preventivo. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 30 de junio de 2020.
<http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/jun301.pdf>
- Circular No. 41/2020. Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México mediante el cual se emite la declaratoria de reanudación de términos, plazos procesales e inicio de actividades presenciales. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 21 de julio de 2020.
<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/jul211.pdf>
- Circular No. 43/2020. Acuerdo del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México por el que se extienden los servicios del Tribunal Electrónico del Poder Judicial para que las audiencias y diligencias en materia laboral se puedan verificar a través de videoconferencia. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 28 de julio de 2020.
<http://gestion.pjedomex.gob.mx/gestion2/WebAvisos/213-CIRCULAR43.pdf>

- Circular No. 46/2018. Acuerdo del Consejo de la Judicatura del Estado de México del dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho, por el que se autoriza el Calendario Oficial de Labores del Poder Judicial del Estado de México para el año 2019. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 26 de diciembre de 2018. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/dic261.pdf>
- Circular No. 46/2018. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 19 de diciembre de 2018. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/dic195.pdf>
- Circular No. 17/2020. Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura del Estado de México a través del cual se determina suspender las actividades en órganos jurisdiccionales y unidades administrativas, como medida de prevención de riesgos ante la contingencia sanitaria del coronavirus. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 19 de marzo de 2020. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2020/mar191.pdf>
- Código Financiero del Estado de México y Municipios. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 23 de diciembre de 2019. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=/Uzk6PW WUGGbrFgW/MQRheY83UafuvBpc3ZKTxWySS0U5/QueDPksOIIBDkvMCh3Lf3/Q889LdPdrHohs7Pa0ig==>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc.236/19. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>
- Comisión para la Evaluación del Sistema Cosmos. (2020). Agenda 2020. [Diapositiva de Power Point] <https://cosmos.segobqueretaro.gob.mx/comision/agenda2020cosmos.pdf>
- Comité de Igualdad de Género y Derechos Humanos del Poder Judicial del Estado. (s. f.). Ombudsperson Poder Judicial del Estado <https://poderjudicial-gto.gob.mx/cigedh/ombudsperson.php>
- 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 [CEDAW] (2018) Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México. CEDAW/C/MEX/CO/9 25 de julio de 2018. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/MEX/CO/9&Lang=en

- Comunidad del Programa Interdisciplinario de Rendición de Cuentas. (2019). Libro Blanco de la Consulta sobre la Política Nacional Anticorrupción. CIDE. http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Libro_blanco-AccountWPEduHdez.pdf
- Condiciones Generales de Trabajo de los Servidores Públicos a Cargo del Consejo. Consejo de la Judicatura Federal. 21 de agosto de 2019.
- Condiciones Generales de Trabajo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 11 de noviembre de 2019. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/CONDICIONES%20GENERALES-WORD%20CORRECTAS%20-%201%20ABRIL%202020.pdf>
- Congreso del Estado de Guanajuato. (s. f.). Gaceta parlamentaria. <https://congresogto.gob.mx/gaceta/iniciativas>
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2011). Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los 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?file=fileadmin/Documentos/BDL/2015/10052>
- Consejo Nacional de Población. (2018). Indicadores demográficos de México de 1970 a 2050. http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index.html
- Constitución del Estado Libre y Soberano de Yucatán. Diario Oficial del Estado de Yucatán. 22 de julio de 2020. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2020-08/22.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación. 08 de mayo de 2020. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2018/dic195.pdf>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 18 de octubre de 2019. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2019-10/15.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 13 de julio de 2020. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocArticulo.aspx?q=qcNpmfcb>

6y4QBXY2r5PpBfW0iERBfGTO0pi+kNHAc7n1iUMct64X2tgfg1d1RK5uJTTckZS1KkQ1b8WiRMtvkA==

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 24 de julio de 2020. https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/justicia_constitucional_local/documento/2020-08/09.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 3 de marzo de 2020. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocArticulo.aspx?q=e8ZOpEiu0WIK620dkxv+fifW88IuGHuM4AjH4Hv+MkoAmbWVRO3mbUeaWPI5CYJHWmkPe8HD9OCiw54I/N2v2A==>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano De México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 10 de noviembre de 1917. <http://legislacion.scjn.gob.mx/scecf/Paginas/wfDefault.aspx>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 1 de julio de 2020. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocArticulo.aspx?q=bUu8TqZhdq+U3/+mOoiNORjF3ntHwhwUplLxw25smpM8x1flcu4qdmLNzR9pAxJ8muoTA4Jjkwq67OQWF+r0Zg==>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 15 de agosto de 2018. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocArticulo.aspx?q=bUu8TqZhdq+U3/+mOoiNORjF3ntHwhwUplLxw25smpNmdarN9zP/eS1JkP7tgMibbewrlimLHE6nSYryWskFCw==>
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Yucatán. Diario Oficial del Estado de Yucatán. 9 de junio de 2020. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocArticulo.aspx?q=oeACNobb/FkhfgHYO1B5nDmvP1MsU+T5gxKu2zbDyTxLuDHEoIF16fsS18hm6s1a8CIT2SI01eMpr2hTOXJB4Q==>
- Contraloría del Poder Judicial del Estado de Guanajuato (2020). Auditorías al desempeño. Recuperado de https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/auditorias_al_desempeno.pdf
- Contraloría del Poder Judicial del Estado de Guanajuato: Programa de Evaluación al Desempeño. Poder Judicial del Estado de Guanajuato.
- Contraloría del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2019). Programa Anual de Auditorías 2019. https://archivoelectronico.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/programa_anual_de_auditorias_2019.pdf

gto.gob.mx/BancoMedios/MediosReserva/Transparencia/122/4to_Trim_2019/637147000027638452.pdf

- Contraloría del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2019). Programa Anual de Auditorías 2019. https://archivoelectronico.poderjudicial-gto.gob.mx/BancoMedios/MediosReserva/Transparencia/122/4to_Trim_2019/637147000027638452.pdf
- Convenio Laboral que contiene las Condiciones Generales de Trabajo de los Trabajadores al Servicio del Poder Judicial del Estado de Querétaro. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=551&transpliga=1>
- Cosmos Justicia Oral. (23 de agosto de 2018). Querétaro recibe a representantes del Poder Judicial de San Luis Potosí [Video]. Youtube. https://www.youtube.com/watch?time_continue=163&v=Vyc_i01Rc50&feature=emb_logo
- Cosmos Justicia Oral. (4 de marzo de 2020). Conoce el Modelo Cosmos Justicia Oral de Querétaro. [Video]. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=oMG-THDLk2Y>
- Criales J. (20 de agosto de 2020). La captura de El Marro en Guanajuato eleva los asesinatos en México. El País. <https://elpais.com/mexico/2020-08-20/las-captura-de-el-marro-en-guanajuato-eleva-los-asesinatos-en-mexico.html>
- De Jesús, C. (22 de septiembre de 2018). Desconocidos balean y matan a Ernesto Montoya, Juez del Edomex, en la carretera Panamericana. Sin Embargo. <https://www.sinembargo.mx/22-09-2018/3475118>
- Decreto 296 por medio del cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Yucatán en materia de seguridad y justicia. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 17 de mayo de 2010. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/marcoLegal/decretos/decreto296.pdf>
- Decreto 419 Ley de ejecución de sanciones y medidas de seguridad del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 10 de junio de 2011. http://yucatan.gob.mx/docs/diario_oficial/diarios/2011/2011-06-10_suplemento.pdf
- Decreto Número 119 Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de México para el Ejercicio Fiscal 2020. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 23 de diciembre de 2019. <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/ppto-egresos-2020/gasto-poderes-2020.pdf>
- Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal

Federal de Justicia Administrativa. Diario Oficial de la Federación. 18 de julio de 2016. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016

- Decreto por el que se reforma la fracción II del artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diario Oficial de la Federación. 13 de agosto de 2020. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5598265&fecha=13/08/2020
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. (1962). Manual e Administración Pública. p. 42. <http://www.omarguerrero.org/libros/ONUAP.pdf>
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. (1962). Manual e Administración Pública. p. 42. <http://www.omarguerrero.org/libros/ONUAP.pdf>
- Dictamen de la iniciativa que propone la Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad del Estado de Yucatán. 30 de mayo del 2011. http://www.congresoyucatan.gob.mx/recursos/dictamen/dictamen_51.pdf
- Dictamen de la iniciativa que reforma y deroga diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo para el Estado de Guanajuato y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato. Gaceta Parlamentaria. 11 de noviembre de 2015. <https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/archivo/archivo/7260/37.pdf>
- Dictamen relativo a dos iniciativas de reformas y derogaciones a diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Gaceta Parlamentaria. 26 de abril de 2017. <https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/archivo/archivo/8897/680.pdf>
- Durán L. (30 de septiembre de 2015) Presidirá Rosillo Garfias el Tribunal Superior de Justicia de Querétaro. El Financiero <https://www.elfinanciero.com.mx/bajio/presidira-rosillo-garfias-el-tribunal-superior-de-justicia-de-queretaro>
- Dzib, A. (05 de septiembre de 2019). Rechaza Legislatura mexiquense intervencionismo en Poder Judicial. Ultra noticias. <http://www.ultranoticias.com.mx/theme-features/estado-de-mexico-portada/panorama-general-edomex/item/53349-rechaza-legislatura-mexiquense-intervencionismo-en-poder-judicial.html>
- Eden, J. Ensayo sobre el Consejo de la Judicatura Federal [Ensayo]. https://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Consejero/Ensayo_JEEWG.pdf
- Elbially, N y García – Rubio, Miguel. (2011). Assessing Judicial Efficiency of Egyptian First Instance Courts A DEA Analysis. Philipps-University Marburg. https://www.researchgate.net/publication/254428604_Assessing_Judicial_Efficiency_of_Egyptian_First_Instance_Courts_A_DEA_Analysis

- Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro (2020). Informes de Fiscalización. Recuperado de https://www.esfe-qro.gob.mx/i_fiscalizacion.ph
- Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro. (2017). Informe Individual de Auditoría de la Cuenta Pública de la Entidad Denominada Poder Judicial del Estado de Querétaro (PJEQ). https://www.esfe-qro.gob.mx/informeresultados/2017/ANUAL/PODERES/INF_PJEQ_EF2017.pdf
- Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro. (2018). Informe General del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del Ejercicio Fiscal 2018. https://www.esfe-qro.gob.mx/informeresultados/2018/INF_GENERAL_EF2018.pdf
- Entin, J. y Jensen, E. (2006). Taxation, Compensation, and Judicial Independence. Case Western Reserve Law Review. Volume 56 Issue 4. pp. 965-1014. <https://core.ac.uk/download/pdf/214083465.pdf>
- Equipo Editorial. (4 de agosto de 2020). Congreso de Yucatán tiene tratos desiguales con Poder Judicial. Mi punto de vista. <http://www.mipuntodevista.com.mx/congreso-de-yucatan-tiene-tratos-desiguales-con-poder-judicial/>
- EQUIS Justicia para las mujeres (2017). Unidades de Género en el Poder Judicial: Informe sobre su estructura y funcionamiento a nivel nacional. México. EQUIS Justicia para las mujeres. https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Informe_Unidades_Genero.pdf
- Esparza, I. (2009). El Sistema de Reclutamiento y la Formación de Magistrados en Francia. L'écôle Nationale de la Magistrature. EGUZKILORE, nº 23, 333-350.
- Evaluación de Desempeño: Documento de fundamentación. (s.f.). Cumbre Iberoamericana de Presidentes Supremos y Tribunales Supremos de Justicia.
- Fernández, E. (30 de junio de 2016). Dictan formal prisión a presunto asesino de Mariana Lima. El Universal. <https://www.eluniversal.com.mx/articulo/metropoli/2016/06/30/dictan-formal-prision-presunto-asesino-de-mariana-lima>
- Flores Jiménez Ivette y Ruth Flores Jiménez (2008). El proceso de planificación y el presupuesto gubernamental. Manuscrito no publicado, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.
- Fundación para el Debido Proceso Due Process of Law Foundation (2020). *Lineamientos para una selección de integrantes de altas cortes de carácter transparente y basada en los méritos*. DPLF.

- García, A y Tello, A. (2010). *Salaries, Appellate Jurisdiction and Judges Performance: The Case Of Mexican Administrative Courts*. CIDE: División de Estudios Jurídicos N° 49.
- Gestión Judicial y su relevancia en la función jurisdiccional. (22 de abril de 2019). Yo por la Justicia. <https://yoporlajusticia.gob.mx/2019/04/22/gestion-judicial-y-su-relevancia-en-la-funcion-jurisdiccional/>
- Gobierno del Estado de México. (2014). Innovar con calidad. Reconocer. (Número 151). Pp. 4-5. <http://decisiones.edomex.gob.mx/sites/decisiones.edomex.gob.mx/files/files/Revista%20Reconocer%20151.pdf>
- Gómez, A. L. (23 de octubre de 2018). Modelo de Gestión Judicial Penal, optimiza tiempos y brinda un mejor servicio al usuario. *Yo por la Justicia*. <https://yoporlajusticia.gob.mx/2018/10/23/modelo-de-gestion-judicial-penal-optimiza-tiempos-y-brinda-un-mejor-servicio-al-usuario/>
- González, C. (03 de diciembre de 2019). Critican que Tribunal Superior en Edomex reciba 5 mmdp para arrancar juzgados laborales. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/edomex/critican-que-tribunal-superior-en-edomex-reciba-5-mmdp-para-arrancar-juzgados>
- González, E. (2006). Carga de trabajo mental y estrés en trabajadores de la industria electrónica. [Tesis de doctorado]. *Universidad Nacional Autónoma de México*. <http://132.248.9.195/pd2006/0607421/Index.html>
- Guanajuato Press. (22 de enero de 2019). Presenta Poder Judicial de Guanajuato la App “Visor Remoto de Audiencias”. *GuanajuatoPress*. <https://www.guanajuatopress.com/2019/01/22/presenta-poder-judicial-de-guanajuato-la-app-visor-remoto-de-audiencias/>
- Guardiola, A. (13 de diciembre de 2019). Un juez está entre secuestrados en comandancia de Villagrán. *Excelsior*. <https://www.excelsior.com.mx/nacional/un-juez-esta-entre-secuestrados-en-comandancia-de-villagran/1352984>
- Hidalgo, C. (28 de noviembre de 2019). Justicia federal frena elección de magistrados del PJEM. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/justicia-federal-frena-eleccion-magistrados-pjem>
- Hidalgo, Claudia. (25 de agosto de 2020). Evaluarán calidad humana y ética en jueces y magistrados. *Milenio*. <https://www.milenio.com/politica/edomex-evaluara-calidad-humana-llegar-juez-magistrado>

- Huchim, E. (21 de septiembre de 2004). ¿Homicidio o suicidio en Yucatán? *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/2004/09/21/048n1con.php?printver=0&fly=2>
- Huerta, V. (03 de diciembre de 2019). Quiere Poder judicial 5 mil millones de pesos para el 2020. *El Sol de Toluca*. <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/quiere-poder-judicial-5-mil-millones-de-pesos-para-el-2020-4537167.html>
- Imparten curso de Gestión Documental a colaboradores del PJEdomex. (30 de octubre de 2018). *Así sucede*. <https://asisucedec.com.mx/imparten-curso-de-gestion-documental-a-colaboradores-del-pjedomex/>
- Inauguran nueva sede del Poder Judicial. (18 de octubre de 2014). *El Universal Querétaro*. <http://www.eluniversalqueretaro.mx/portada/18-10-2014/inauguran-nueva-sede-del-poder-judicial>
- Información Pública de Oficio Mexiquense [Ipomex]. (sf). Normatividad aplicable. Recuperado el 7 de agosto de 2020 de https://www.ipomex.org.mx/ipo3/lgt/indice/pjedomex/art_92_i/2/0/6.web
- Información Pública de Oficio Mexiquense. (2020). Normatividad Aplicable, fracción I, ejercicio 2020. IPOMEX. Recuperado 29 de octubre de 2020. https://www.ipomex.org.mx/ipo3/lgt/indice/PJEDOMEX/art_92_i/2/0/999.web
- Información Pública de Oficio Mexiquense. (s.f.). Auditorias realizadas: Ejercicio 2018. https://www.ipomex.org.mx/ipo3/lgt/indice/PJEDOMEX/art_92_xxviii/0.web
- Información Pública de Oficio Mexiquense. (s.f.). Auditorias realizadas: Ejercicio 2019.
- Información Pública de Oficio Mexiquense. (s.f.). Auditorias realizadas: Ejercicio 2020. https://www.ipomex.org.mx/ipo3/lgt/indice/PJEDOMEX/art_92_xxviii/2.web
- Iniciativa con proyecto de decreto mediante la cual se reforman los artículos 129 y 141 en su fracción III; y se adicionan un párrafo cuarto al artículo 99 y un párrafo tercero al artículo 101, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Gaceta parlamentaria. 05 de marzo de 2020. <https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/archivo/archivo/16094/64392.pdf>
- Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el inciso c) de la fracción II del artículo 48, sobre las competencias específicas en materia de gobierno abierto, y el segundo párrafo del artículo 72, sobre la información obligatoria de los sujetos obligados, ambos de la ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Yucatán. Gaceta Parlamentaria. 15 de octubre de 2019. http://www.congresoyucatan.gob.mx/transparencia/uploadCey/5b7bd5_15-OCT-19%20PODER%20JUDICIAL.pdf
- Iniciativa de decreto del presupuesto de egresos del gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2020. Gaceta Parlamentaria. 15 de enero de 2020. <http://transparenciafiscal.edomex.gob.mx/sites/transparenciafiscal.edomex.gob.mx/files/files/pdf/marco-programatico-presupuestal/proyecto-egresos-2020.pdf>

- Iniciativa de Decreto por la que se reforma el Artículo 53, cuarto párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Gaceta parlamentaria. 19 de enero de 2017. <https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/archivo/archivo/8089/63268.pdf>
- Iniciativa de Decreto que modifica el Código de Familia para el Estado de Yucatán. Gaceta Parlamentaria. 13 de noviembre de 2019. http://www.congresoyucatan.gob.mx/transparencia/uploadCey/193d1a_13-NOV-19%20REF-CODIGO%20FAMILIA.pdf
- Iniciativa de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el estado de Guanajuato, y de reformas a la Ley de Protección de Datos Personales para el Estado y los Municipios de Guanajuato. Gaceta parlamentaria. 17 de marzo de 2016. <https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/archivo/archivo/5094/63091.pdf>
- Iniciativa de Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México. 15 de agosto de 1995. Sistema de Consulta de Ordenamientos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Descargable en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=DWrz+hTiTaqOJ/QJXbadk28ING8I968T+XoX1GJ59u0Ee6oUC4m8FOxZGR4+YKpv9B9mSMIPN8d0l+fKc/tgCQ==>
- Iniciativa de Ley que crea la Comisión para la consolidación y evaluación del sistema de justicia penal acusatorio del Estado de Querétaro, denominada “COSMOS”. 14 de septiembre de 2018. <http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/2016/01/2132.pdf>
- Iniciativa de reforma al artículo 13 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato. Gaceta parlamentaria. 28 de abril de 2016. <https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/archivo/archivo/5268/63111.pdf>
- Iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones a la Ley de Justicia para Adolescentes del Estado de Guanajuato. Gaceta parlamentaria. 28 de abril de 2016. <https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/archivo/archivo/5269/63112.pdf>
- Iniciativa de reformas, adiciones y derogaciones al Código Penal del Estado de Guanajuato. Gaceta parlamentaria. 19 de mayo de 2016. <https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/archivo/archivo/5587/63120.pdf>
- Iniciativas de ley o decreto presentadas a la “LX” Legislatura, resueltas y pendientes de resolución. (s.f). <http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/mainstream/Actividad/Agenda/LX/Z-INIC-PRESENTADAS-GRAL.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2014/default.html#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2015/default.html#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2016/default.html#Tabulados>

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). Censo Nacional de Impartición de Justicia E estatal. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2017/default.html#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). Censo Nacional de Impartición de Justicia E estatal. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/default.html#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica. [Tabulados oportunos]. <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2018/default.html#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2019, última actualización) Mortalidad. [Tabulados. Defunciones por homicidio 1990-2018] <https://www.inegi.org.mx/programas/mortalidad/default.html#Tabulados>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2020). Censo Nacional de Impartición de Justicia E estatal. [Tabulados]. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2020/#Tabulados>
- Jiménez, J. (2020). Carrera Judicial y Evaluación del Desempeño. Derecho y Cambio Social, 1-37.
- Justicia Córdoba. (s.f.) Capítulo VII: Instrumentos Normativos sobre Ética Judicial. [Archivo PDF] <https://www.justiciacordoba.gob.ar/EticaJudicial/Doc/EstatutoJuez.pdf>
- La Entrevista Personal en la Selección de Autoridades Judiciales (s.f.) Fundación para el Debido Proceso.
- Le Clercq, J. y Rodríguez, G. (2020). *Índice Global de Impunidad 2020. Escalas de impunidad en el mundo*. Universidad de las Américas Puebla. <https://www.udlap.mx/cesij/files/indices-globales/0-IGI-2020-UDLAP.pdf>
- León, G. (03 de enero de 2018). Claudia Barrera, es presidente del PJE. El Sol de Salamanca. <https://www.elsoldesalamanca.com.mx/local/claudia-barrera-es-presidente-del-pje-551952.html>
- Ley de los Trabajadores del Estado de Querétaro. Periódico oficial del Estado de Querétaro. 17 de enero de 2020. Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 27 de mayo de 2020. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=Eoyk5fzXbUeuSei9QHU1E9gLobU/WbJzvtYWeEtoZsenFLUKaWkHXbtnyPhB9B4n1RSSpKnbqjYqB90ehpkiaw==>
- Ley de Los Trabajadores del Servicio del Estado y Municipios de Yucatán. Diario Oficial del Estado de Yucatán. 22 de julio de 2020. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=Upmvoxia2ntX3YVztB0yToma6yKgwDIQFSBLm6Zyd1E+nnhRihYyxLoRvedAsppfRCmTvlxzphnv/Mz28uuHg==>

- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 30 de mayo de 2016. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocArticulo.aspx?q=QxMukt/ZJuuBLDI52fEGK5kuyoAZflrWuiQ65k+Y7YBSKHllu+jGDIAk7p/13GJ105KAo2uBg mKoQI5THqXX6A==>
- Ley del Fondo Auxiliar para la Administración de Justicia del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Gobierno del Estado. 15 de julio de 1991. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/02/2012/DIGESTUM02023.pdf>
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos al Servicio del Estado y de los Municipios. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 27 de mayo de 2020. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocArticulo.aspx?q=Eoyk5fzXbUeuSei9QHU1E9gLobU/WbJzvtYWeEtoZsenFLUKaWkHXbtntyPhB9B4n1RSSpKnbqjYqB90ehpkiaw==>
- Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 10 de diciembre de 2019. <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig083.pdf>
- Ley Federal del Trabajo. Diario Oficial de la Federación. 02 de julio de 2019. <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocArticulo.aspx?q=8DUuz+Xoi2iAgoAMy8hzo9veClrwClyDmlkte98lJYu/V4itTfJGaGOeAJX9U6w/BFAVgnbHosS5TS1TTH0UAw==>
- 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 la Ciudad de México. Gaceta Oficial de la Ciudad de México. 24 de diciembre de 2019. <https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/b36ae9f476f855cb172f898098b1b352468c4d06.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 Gobierno del Estado de Guanajuato. 18 de mayo de 2020. https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/ley/pdf/101/LEY_ORG_DEL_PODER_JUDICIAL_PO_18may2020.pdf
- 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=DWrz+hTiTaqOJ/QJXbadk28lNG8l968T+XoX1GJ59u14vhs2eArd0xsluOiGSe3vz5yD8H3DQYGECBTqqRhMKA==>
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 8 de septiembre de 1995. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig020.pdf>
- Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Querétaro. Periódico oficial del Gobierno del Estado de Querétaro. 15 de agosto de 2018.

- <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrirDocArticulo.aspx?q=QxMukt/ZJuuBLDI52fEGK9EKITXFHUCISzoXVxDG5qUALXnKIkr3pq5NhuxtZ78vfDmxA0a6Oo9c9Ale6aknUg==>
- 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/AbrirDocArticulo.aspx?q=QxMukt/ZJuuBLDI52fEGK9EKITXFHUCISzoXVxDG5qUALXnKIkr3pq5NhuxtZ78vfDmxA0a6Oo9c9Ale6aknUg==>
 - Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 17 de octubre de 2018. <http://documentos.congresoqroo.gob.mx/leyes/L35-XV-17102018-750.pdf>
 - Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 22 de abril de 2019. [http://congresoyucatan.gob.mx:3001/legislacion/leyes/2cc473_LEY%20ORG%20PODER%20JUDICIAL%20\(%C3%BA%20ref-22-abril-19\).pdf](http://congresoyucatan.gob.mx:3001/legislacion/leyes/2cc473_LEY%20ORG%20PODER%20JUDICIAL%20(%C3%BA%20ref-22-abril-19).pdf)
 - Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Estado de Yucatán. 22 de abril de 2019. [http://congresoyucatan.gob.mx:3001/legislacion/leyes/2cc473_LEY%20ORG%20PODER%20JUDICIAL%20\(%C3%BA%20ref-22-abril-19\).pdf](http://congresoyucatan.gob.mx:3001/legislacion/leyes/2cc473_LEY%20ORG%20PODER%20JUDICIAL%20(%C3%BA%20ref-22-abril-19).pdf)
 - López A. (Coord). (2015). Síntesis del informe y de las recomendaciones en materia de justicia cotidiana. Centro de Investigación y Docencia Económicas. A.C.
 - Lugo, M. (2017). Acoso Laboral “Mobbing”. Comisión Nacional de Derechos Humanos. <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Acoso-Laboral-Mobbing.pdf>
 - Magaloni K. & Elizondo Mayer-Sierra C.. (Octubre 2010) ¿Por qué nos cuesta tanto dinero la Suprema Corte? Cuaderno de debate no. 6, 1-11. Recuperado de [http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/140/SCJN_AMAGALONI_CEMS.pdf?sequence=7&isAllowed=](http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/140/SCJN_AMAGALONI_CEMS.pdf?sequence=7&isAllowed=1)
 - Manual de Procedimientos de la Dirección de Contraloría. Poder Judicial del Estado de Querétaro. 3 de marzo de 2011.
 - Manual general de Organización: del Poder Judicial del Estado de Yucatán. Poder Judicial de Yucatán. Agosto 2016.
 - Manuel, R y Martínez, M. (2011). Las garantías jurisdiccionales de los impartidores de justicia. Nuevo Derecho, Vol. 7, N° 9, pp, 59-70.
 - Martínez, A. (05 de octubre de 2019). Crean App para consultar expedientes judiciales en Querétaro. Quadratín. <https://queretaro.quadratín.com.mx/crean-app-para-consultar-expedientes-judiciales-en-queretaro/>

- Martínez, M.J y Martínez (2014). Carrera judicial y género: de secretarías a juezas, un Techo de Cristal (Diagnóstico). México. Poder Judicial de la Federación. Consejo de la Judicatura; Facultad de Psicología de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Medina, S. (28 de diciembre de 2017). El Uso de la Tecnología es el Gran Reto en la Impartición de Justicia de México. Foro Jurídico. <https://forojuridico.mx/uso-la-tecnologia-gran-reto-la-imparticion-justicia/>
- Medina, S. (Comunicación personal). 24 de mayo de 2019. La tecnología al servicio de la justicia en el Poder Judicial del Estado de México. Instituto Mexicano de la Radio. <https://noticias.imer.mx/blog/entrevista-la-tecnologia-al-servicio-de-la-justicia-en-el-poder-judicial-del-estado-de-mexico/>
- Melgoza, A., Romandía, S. y Salazar, P. (17 de junio de 2019). Edomex: Fabricación de culpables. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). <https://contralacorrupcion.mx/fabricacion-culpables/>
- Mendoza A. (23 de agosto de 2018). Sistema de Justicia Penal es referente. Diario de Querétaro. <https://www.diariodequeretaro.com.mx/local/sistema-de-justicia-penal-es-referente-1937310.html>
- México Evalúa. (2020) *Guía de Buenas Prácticas en el uso de nuevas tecnologías para la impartición de justicia*. <https://www.mexicoevalua.org/mexicoevalua/wp-content/uploads/2021/02/guia-buenas-practicas-okisbn.pdf>
- México Evalúa. (09 de junio del 2020). La justicia digital en México: retos y oportunidades para los poderes judiciales en México. [Video]. Youtube. <https://youtu.be/UisTDYVtfkU>
- México Evalúa. (20 de marzo de 2020). Guanajuato: territorio en disputa. México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/guanajuato-territorio-en-disputa/>
- Molina, S. (s.f.). Un Nuevo Modelo de Justicia en Materia Laboral. El reto para el Poder Judicial de la Federación. [Archivo PDF]
- Montano, M. (19 de agosto de 2020). Otra muerte sospechosa en el Grupo Atlacomulco. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/644217/otra-muerte-sospechosa-en-el-grupo-atlacomulco>
- Mora, C., Gómez, N. Esquivel, D. y Benítez, V. (enero-marzo 2019). Gestión Judicial y su relevancia en la función jurisdiccional. Yo por la Justicia. https://yoporlajusticia.gob.mx/Archivos/pdf/Yo_por_la_Justicia_Enero-Marzo_2019.pdf
- Navarro, M. (26 de septiembre de 2018). José Antonio Ortega nuevo titular del TSJ. El Universal. <http://www.eluniversalqueretaro.mx/metropoli/26-09-2018/jose-antonio-ortega-nuevo-titular-del-tsjj>

- Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación. Diario Oficial de la Federación. 19 de octubre de 2015. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/25111/NMX-R-025-SCFI-2015_2015_DGN.pdf
- Norma Oficial Mexicana NOM-035-STPS-2018, Factores de riesgo psicosocial en el trabajo-Identificación, análisis y prevención. Diario Oficial de la Federación. 23 de octubre de 2018. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5541828&fecha=23/10/2018
- Norma Oficial Mexicana NOM-036-1-STPS-2018, Factores de riesgo ergonómico en el Trabajo-Identificación, análisis, prevención y control. Parte 1: Manejo manual de cargas. Diario Oficial de la Federación. 11 de noviembre de 2018. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5544579&fecha=23/11/2018
- Ochoa, G, Huesca, L y Calderón, C. (2015). Descomposición de la desigualdad salarial en los Estados de la Frontera Norte de México. Economía Informa, N° 393. pp. 3-20.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [ONUDC] (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
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. [ONUDC]. (2011). Estudio Mundial sobre el Homicidio. Tendencias, Contextos, Datos. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/BOOK_Global_study_on_homicide_2011_Spanish_ebook.pdf
- Olvera, C. (7 de mayo de 2019). Escoltan a jueces debido a inseguridad: Urbina. Milenio. <https://www.milenio.com/policia/escoltan-a-jueces-debido-a-inseguridad-urbina>
- Organización de los Estados Americanos & 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. Washington, D.C: Estados Unidos Americanos. <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (2018). Libro 16: Poder Legislativo, Poder Judicial y Organismos Autónomos. https://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/doc/CtasPub/Cta_2018/Estatal/Libro16.pdf
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México. (2020). Transparencia: Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de 2018. Recuperado de https://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/CtaPub/IR_CtaPub18.htm

- Pantín L. y Quezada A. (16 de octubre de 2019). Jueces en la línea de fuego. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/603229/jueces-en-la-linea-de-fuego>
- Pantín, L. y Aguilar, A. (20 de noviembre de 2019). Prueba de fuego para la independencia judicial en Edomex. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/607380/prueba-de-fuego-para-la-independencia-judicial-en-edomex>
- Pantín, L. y Quezada, A. (04 de agosto de 2020). Baja California: una cínica captura del Poder Judicial. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/641329/baja-california-captura-del-poder-judicial-mexico-evalua>
- Parra H. (30 de septiembre de 2009). Eligen a Jorge Herrera Solorio y sale Jesús Garduño Salazar. *Diálogo Queretano*. <https://www.jornada.com.mx/2007/04/20/index.php?section=estados&article=042n3est>
- Peña, S. (2005). Modelo de selección de personal en base a perfil de competencias. *Innovaciones de Negocios*. 121-144.
- Plataforma Nacional de Transparencia (sf). Información Pública. Recuperado el 7 de agosto de 2020 de <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#inicio>
- Poder Judicial de Guanajuato presenta app para facilitar consulta de audiencias. (21 de enero de 2019). *Es lo cotidiano*. <http://www.eslocotidiano.com/articulo/sociedad/poder-judicial-guanajuato-presenta-app-facilitar-consulta-audiencias/20190121180548051225.html>
- Poder Judicial de Guanajuato. (2018). Informe de labores. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Informe2018.pdf>
- Poder Judicial de Guanajuato. (s.f.). Escuela de Estudios e Investigación Judicial de Guanajuato. <https://escuela.poderjudicial-gto.gob.mx/espj/>
- Poder Judicial de la República Dominicana: División de Reclutamiento y Selección de Personal (2004). Reclutamiento de Personal.
- Poder Judicial de Nuevo León. (2019). Informe de labores 2018-2019. <https://www.pjenl.gob.mx/InformeLabores/download/Informe2019.pdf>
- Poder Judicial de Querétaro. Tercer Informe de Actividades 2017-2018. Dra. Ma. Consuelo Rosillo Garfias. https://www.tribunalqro.gob.mx/?v=informes_a/informes.php
- Poder Judicial de Querétaro. Unidad de Igualdad de Género. <https://uigtsj.tribunalqro.gob.mx/>
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato (sf). Disposiciones administrativas. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/modules.php?name=Transparencia&file=index&func=contenido&cat=1&cat=6>

- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (sf). Dirección de Seguridad Institucional. Recuperado el 16 de agosto de 2020 de <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/index.php?module=oficinas&func=informacion¶m=142300101&modulename=Direcci%C3%B3n%20de%20Seguridad%20Institucional>
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (05 de octubre de 2018). Recibe Poder Judicial recertificación “Oro” en materia de Igualdad Laboral y No discriminación. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/modules.php?name=Desplegados&file=index&func=cargarinfo&id=912&categoria=2>
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2013). Modelo de Excelencia de Gestión Judicial. [Diapositiva de Power Point] <https://www.amij.org.mx/micrositios/reconocimientos2013/sentencias/documentos/Innovacion/4%20Modelo%20de%20excelencia%20judicial.pdf>
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2018). XXIV - Resultados de auditorías realizadas - Trimestre 1, 2018. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/formatos_transparencia/XXIV/2018/XXIV%20-%20Resultados%20de%20auditorias%20realizadas%20-%20Trimestre%201,%202018.xlsx?v=1601505393
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2018). XXIV - Resultados de auditorías realizadas - Trimestre 2, 2018. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/formatos_transparencia/XXIV/2018/XXIV%20-%20Resultados%20de%20auditorias%20realizadas%20-%20Trimestre%202,%202018.xlsx?v=1601505393
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2018). XXIV - Resultados de auditorías realizadas - Trimestre 3, 2018. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/formatos_transparencia/XXIV/2018/XXIV%20-%20Resultados%20de%20auditorias%20realizadas%20-%20Trimestre%203,%202018.xlsx?v=1601505393
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2018). XXIV - Resultados de auditorías realizadas - Trimestre 4, 2018. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/formatos_transparencia/XXIV/2018/XXIV%20-%20Resultados%20de%20auditorias%20realizadas%20-%20Trimestre%204,%202018.xlsx?v=1601505393
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2019). XXIV - Resultados de auditorías realizadas - Trimestre 1, 2019. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/formatos_transparencia/XXIV/2019/XXIV%20-%20Resultados%20de%20auditorias%20realizadas%20-%20Trimestre%201,%202019.xlsx?v=1601505393
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2019). XXIV - Resultados de auditorías realizadas - Trimestre 2, 2019. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/formatos_transparencia/XXIV/2019/XXIV%20-%20Resultados%20de%20auditorias%20realizadas%20-%20Trimestre%202,%202019.xlsx?v=1601505393
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2019). XXIV - Resultados de auditorías realizadas - Trimestre 3, 2019. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/formatos_transparencia/XXIV/2019/XXIV%20-%20Resultados%20de%20auditorias%20realizadas%20-%20Trimestre%203,%202019.xlsx?v=1601505393

- %20Resultados%20de%20auditoriiias%20realizadas%20-
%20Trimestre%203,%202019.xlsx?v=1601505393
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2019). XXIV - Resultados de auditorías realizadas - Trimestre 4, 2019. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/formatos_transparencia/XXIV/2019/XXIV%20-%20Resultados%20de%20auditoriiias%20realizadas%20-%20Trimestre%204,%202019.xlsx?v=1601505393
 - Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2019). Tabulador de Sueldos 2019. https://poderjudicial-gto.gob.mx/formatos_transparencia/VIII/2019/Tabulador%202019.pdf?v=1601946855
 - Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2020). XXIV - Resultados de auditorías realizadas - Trimestre 1, 2020. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/formatos_transparencia/XXIV/2020/XXIV%20-%20Resultados%20de%20auditoriiias%20realizadas%20-%20Trimestre%201,%202020.xlsx?v=1601505393
 - Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (2020). XXIV - Resultados de auditorías realizadas - Trimestre 2, 2020. https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/formatos_transparencia/XXIV/2020/XXIV%20-%20Resultados%20de%20auditoriiias%20realizadas%20-%20Trimestre%202,%202020.xlsx?v=1601505393
 - Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (30 de agosto de 2013). Excelencia de Gestión Judicial. <https://www.amij.org.mx/micrositios/reconocimientos2013/sentencias/documentos/Innovacion/4%20MGEJ%202013.pdf>
 - Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (s. f.). Comité de Igualdad de Género y Derechos Humanos. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/index.php?module=oficinas&func=informacion¶m=142330101&modulename=Comit%C3%A9%20de%20Igualdad%20de%20G%C3%A9nero%20y%20Derechos%20Humanos>
 - Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (s. f.). Informe anual de labores 2019. <https://infogram.com/1pyxkd930y0dd7u3ly7nzmm3drbyle7wykr?live>
 - Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (s. f.). Informe anual de labores 2019. <https://infogram.com/1pyxkd930y0dd7u3ly7nzmm3drbyle7wykr?live>
 - Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (s. f.). Portal de la Autoridad Certificadora del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. <http://fec.poderjudicial-gto.gob.mx/>
 - Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Comité de Igualdad de Género y Derechos Humanos del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/cigedh/index.php?module=inicio¶m=&modulename=CIGEDH&func=>
 - Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Dirección de Administración. https://gto.poderjudicial-gto.gob.mx/repositorioPNT/LGTA70F1_17/2017/Curriculums/42592MarianaLaraGonzalez.pdf
 - Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Informe de labores. Magistrada Claudia Barrera Rangel. 2018. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Informe2018.pdf>

- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Presidencia. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/index.php?module=oficinas&func=informacion¶m=142000101&modulename=Presidencia>
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (s. f.). *Fracción IV – Metas y objetivos*. Recuperado en: 28 de febrero de 2021. <https://poderjudicial-gto.gob.mx/index.php?module=transparencia&func=verfraccion&frac=IV&desc=Metas%20y%20objetivos>
- Poder Judicial del Estado de México. (01 de agosto de 2019). A través de la App PJEdomex estamos contigo sin importar donde estés. Yo por la Justicia. <https://yoporlajusticia.gob.mx/2019/08/01/a-traves-de-la-app-pjedomex-estamos-contigo-sin-importar-donde-estes/>
- Poder Judicial del Estado de México. (03 de abril de 2018). Ahorra PJEDOMEX 1.5 MDP con telepresencia judicial. <http://web2.pjedomex.gob.mx/index.php/noticias-pj/615-ahorra-pjedomex-1-5-mdp-con-telepresencia-judicial> 3 de abril de 2018
- Poder Judicial del Estado de México. (07 de octubre de 2018). Complejo de telepresencia entre las más innovadoras del país. <http://web2.pjedomex.gob.mx/index.php/noticias-pj/738-complejo-de-telepresencia-entre-las-mas-innovadoras-del-pais>
- Poder Judicial del Estado de México. (18 de abril de 2018). Capacitación por Telepresencia a Operadores del Sistema Penal. Yo por la Justicia. <https://yoporlajusticia.gob.mx/2018/04/18/capacitacion-por-telepresencia-a-operadores-del-sistema-penal/>
- Poder Judicial del Estado de México. (18 de enero de 2018). Más de mil beneficiados con telepresencia judicial. <http://web2.pjedomex.gob.mx/index.php/noticias-pj/557-mas-de-mil-beneficiados-con-telepresencia-judicial>
- Poder Judicial del Estado de México. (2017). Plantilla de Servidores Públicos del Poder Judicial del Estado De México.
- 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. (2019). 5to. Informe Desarrollo Estratégico. Pp. 45-61. <http://quintoinforme.pjedomex.gob.mx/quintoinforme/leerInforme/agenda.html>
- Poder Judicial del Estado de México. (2019). 5to. Informe Desarrollo Estratégico. Pp. 45-61. <http://quintoinforme.pjedomex.gob.mx/quintoinforme/leerInforme/agenda.html>
- Poder Judicial del Estado de México. (21 de octubre de 2019). PJEdomex, primer Poder Judicial de México con certificado antisoborno. Recuperado el 06 de septiembre de 2020 de <http://web2.pjedomex.gob.mx/index.php/noticias-pj/969-pjedomex-primer-poder-judicial-de-mexico-con-certificado-antisoborno>
- Poder Judicial del Estado de México. (22 de junio de 2016). Abre el primer Juzgado Especializado en línea del País. <http://web2.pjedomex.gob.mx/index.php/noticias-pj/276-abre-el-primer-juzgado-especializado-en-linea-del-pais>
- Poder Judicial del Estado de México. (25 de enero de 2018). Exhortos electrónicos agilizan pensiones alimenticias. <http://web2.pjedomex.gob.mx/index.php/noticias-pj/559-exhortos-electronicos-agilizan-pensiones-alimenticias>

- Poder Judicial del Estado de México. (28 de octubre de 2018). OPERAM acerca al ciudadano con el PJEDOMEX. <http://web2.pjedomex.gob.mx/index.php/noticias-pj/749-operam-acerca-al-ciudadano-con-el-pjedomex>
- 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.). Manual de Inducción. https://www.ipomex.org.mx/recursos/ipo/files_ipo/2016/1/8/cac22c503b9311e7a20c3878ee8b493.pdf
- Poder Judicial del Estado de México. (s. f.). Plan de Desarrollo Estratégico 2015-2020. http://web2.pjedomex.gob.mx/pdf/pde_2015_2020_agosto_2019.pdf
- Poder Judicial del Estado de México. (s. f.). Portal de Transparencia. Plan Anual de Evaluación. Recuperado el 28 de febrero de 2021 https://www.pjedomex.gob.mx/transparencia/12_plan_anual_de_evaluacion#
- Poder Judicial del Estado de México. (s. f.). Servicios en línea. <http://web2.pjedomex.gob.mx/index.php/servicios-en-linea>
- Poder Judicial del Estado de México. (s. f.). Unidad de Igualdad y Derechos Humanos. <http://web2.pjedomex.gob.mx/index.php/el-poder-judicial/historia-del-consejo-de-la-judicatura/unidad-de-igualdad-y-derechos-humanos>
- Poder Judicial del Estado de México. Antes y ahora: OPERAM. [Video]. Youtube. <https://youtu.be/5ibk315h6uQ>
- Poder Judicial del Estado de México. Unidad de Igualdad y Derechos Humanos <http://web2.pjedomex.gob.mx/index.php/el-poder-judicial/historia-del-consejo-de-la-judicatura/unidad-de-igualdad-y-derechos-humanos>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro (sf). Unidad de Transparencia. Recuperado el 7 de agosto de 2020 de <https://www.tribunalqro.gob.mx/?v=transparencia/index.php#div66>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2017). Poder Judicial del Estado de Querétaro: Analítico de plazas.
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2018). Estados e Informes Contables 1er Trimestre 2018. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=4538&transpliga=0>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2018). Estados e Informes Contables 2do Trimestre 2018. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=4947&transpliga=0>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2018). Estados e Informes Contables 3er Trimestre 2018. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=5299&transpliga=0>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2018). Estados e Informes Contables 4to Trimestre 2018. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=5959&transpliga=0>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2018). Programa Anual de Auditoria 2018. <https://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=3911&transpliga=0>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2018). Programa Anual de Auditoria 2018. <https://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=3911&transpliga=0>

- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2019). Estados e Informes Contables 1er Trimestre 2019. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=6872&transpliga=0>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2019). Estados e Informes Contables 2do Trimestre 2019. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=7413&transpliga=0>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2019). Estados e Informes Contables 3er Trimestre 2019. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=8035&transpliga=0>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2019). Estados e Informes Contables 4to Trimestre 2019. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=8212&transpliga=0>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2019). Poder Judicial del Estado de Querétaro: Analítico de plazas. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=VII&transpliga=2&nan n=2018>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2019). Primer informe de actividades 2018-2019. 66, 67. http://tribunalqro.gob.mx/informes_a/2019/
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2020). Estados e Informes Contables 1er Trimestre 2020. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=8698&transpliga=0>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (2020). Estados e Informes Contables 2do Trimestre 2020. <http://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=9006&transpliga=0>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (s. f.). Expediente Electrónico - Información General. <https://www.tribunalqro.gob.mx/?v=praxis/info.php>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (s. f.). Declaración de modificación patrimonial y de intereses. <https://www.tribunalqro.gob.mx/transparencia/leeDoc.php?cual=6758&transpliga=1>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (s. f.). Instituto de Especialización Judicial. <https://www.tribunalqro.gob.mx/?v=instituto/iindex.php>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (s. f.). Sistematización. <https://www.tribunalqro.gob.mx/?x=modernizacion/sistematizacion.php>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán (29 de octubre de 2020). Transparencia. Poder Judicial de Yucatán. <https://poderjudicialyucatan.gob.mx/?page=transparencia>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán (sf). Marco Legal del Consejo de la Judicatura. Recuperado el 7 de agosto de 2020 de <https://www.cjyuc.gob.mx/?page=marco>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán: Tribunal Superior de Justicia. (2020). Carrera Judicial - Formación y Profesionalización. Poder Judicial de Yucatán. Recuperado 29 de octubre de 2020. <https://www.tsjyuc.gob.mx/?page=capacitacion>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (13 de noviembre de 2019). Comunicado No. UCSYP/134/NOVIEMBRE/2019/MFMM/HIMP/JASP. Anuncian iniciativa de reformas al Código de Familia de Yucatán. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/?page=iblog&n=2223>

- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (17 de mayo de 2012). Palabras del Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura Marcos Alejandro Celis Quintal, al rendir el informe de actividades 2011 del Poder Judicial del Estado de Yucatán. <https://tsjyuc.gob.mx/?page=iblog&n=124>https:
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (19 de diciembre de 2018). Ricardo de Jesús Ávila Heredia, presidente electo del Tribunal Superior de Justicia. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/?page=iblog&n=1985>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (19 de mayo de 2017). Trabaja Poder Judicial para mejorar la gestión judicial en el sistema penal. Comunicado No. UCSYP/76/MAY/2017. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/?page=iblog&n=1688>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (2018) Informe Anual de Actividades 2018. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/informes/informe2018.pdf>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (2018). Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública Estatal. <https://asey.gob.mx/InformesPDF/CP2018/000-InforGeneral2018.pdf>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (2019). Informe anual de actividades. P. 29. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/informe/pdf/informe2019.pdf>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (2019). Tabulador 2019. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/administracion/presupuesto2019/tsj/tabulador2019.pdf>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (s. f.). Capacitación. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/?page=capacitacion#>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (s. f.). Derechos Humanos e Igualdad de Género <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/?page=igualdad>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (s. f.). Sirce web. <http://servicios.poderjudicialyucatan.gob.mx/sirce-web/ayuda.aspx>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (s.f.) Salarios Yucatán. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/?page=transparencia>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (s.f.). Unidad de Administración: Auditorías. <https://www.cjyuc.gob.mx/?page=administracion&error=1>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. Igualdad de Género. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/?page=igualdad>
- Política de Igualdad y no Discriminación aplicable para toda la Administración Pública del Estado de Guanajuato. Periódico oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. 06 de junio de 2019. https://periodico.guanajuato.gob.mx/downloadfile?dir=anio_2019&file=PO_113_2da_Parte_20190606_1621_15.pdf
- Red Latinoamericana de Jueces. (2012) Declaración de la Red Latinoamericana de Jueces – Redlaj - Situación de las Remuneraciones de los Jueces y Juezas del Perú. <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/ccb3e1804db3de0a88dbaa99968868c8/DECLARACION%20C3%93N+SUELDOS+REDLAJ.doc.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ccb3e1804db3de0a88dbaa99968868c8>

- Redacción Así Sucede. (17 de septiembre de 2019). Premian a Poder Judicial por igualdad laboral y no discriminación. *Así Sucede*. <https://asisucede.com.mx/pjedomex-unico-poder-judicial-mexicano-distinguido-por-igualdad-laboral-y-no-discriminacion/>
- Redacción Así Sucede. (30 de octubre de 2018). Imparten curso de Gestión Documental a colaboradores del PJE domex. *Así Sucede*. <https://asisucede.com.mx/imparten-curso-de-gestion-documental-a-colaboradores-del-pjedomex/>
- Redacción Plana Mayor (3 de diciembre de 2019). Revelan que Poder Judicial del Edomex quiere más de 5 mil mdp de presupuesto para 2020. *Plana Mayor*. <https://planamayor.com.mx/revelan-que-poder-judicial-del-edomex-quiere-mas-de-5-mil-mdp-de-presupuesto-para-2020>
- Redacción Plana Mayor. (08 de enero de 2015). Aplasta Sergio Medina a Nava y Navas en elección de presidente del Poder Judicial del Edomex. *Plana Mayor*. <https://planamayor.com.mx/aplasta-sergio-medina-a-nava-y-navas-en-eleccion-de-presidente-del-poder-judicial-del-edomex/>
- Redacción. (04 de mayo de 2018). Telepresencia del PJEDOMEX recibe premio U-GOB. Crónica. <https://www.cronica.com.mx/notas/2018/1075641.html>
- Reforma, A. y León A. (11 de agosto de 2020). Asesinan a ex magistrado de Edomex en Toluca. Debate. <https://www.debate.com.mx/estadodemexico/Asesinan-a-ex-magistrado-de-Edomex-en-Toluca-20200811-0132.html>
- Reglamento de Carrera Judicial del Poder Judicial del Estado de Querétaro. Periódico Oficial de Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”. 1 de diciembre de 2016. https://tribunalqro.gob.mx/biblio/leeDoc.php?cual=822&tabla=tbiblioteca_historial
- Reglamento de la Dirección de Contraloría Interna del Poder Judicial del Estado de Querétaro Arteaga. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro. 21 de septiembre de 2007. <https://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/AbrireDocArticulo.aspx?q=X8iizDELHt0aZAav2coNkmWiEHOe2SgrlzhbP+AqBWWT+Z33RKe7AB3obdzAyQ8IynqK54sD9Gtj3Ncff7CIA==>
- Reglamento de la Escuela de Estudios e Investigación Judicial del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. 14 de diciembre de 2012. <https://poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/reglamento%20de%20la%20Escuela%20Judicial.pdf>
- Reglamento de la Escuela Judicial del Estado de México. Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”. 24 de julio de 2007. http://www.pjedomex.gob.mx/ejem/pdf/reglamento_ejem2.pdf
- Reglamento de la Escuela Judicial del Estado de México. Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno”. 31 de octubre de 2011.

<https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig038.pdf>

- Reglamento del Consejo de la Judicatura del Estado de Querétaro. Periódico Oficial del Estado de Querétaro. 2 de diciembre de 2016. <https://www.google.com/search?client=safari&rls=en&q=Reglamento+del+Consejo+de+la+Judicatura+del+Estado+de+Quer%C3%A9taro.+Peri%C3%B3dico+Oficial+del+Estado+de+Quer%C3%A9taro.+2+de+diciembre+de+2016.&ie=UTF-8&oe=UTF-8>
- Reglamento del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Querétaro. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro “La Sombra de Arteaga”. 27 de octubre de 2016. <https://tribunalqro.gob.mx/biblio/biblio.php?buscar=p&como=P&elec=on&campoB=REGLAMENTO%20DEL%20CONSEJO%20DE%20LA%20JUDICATURA>
- Reglamento del Instituto de Especialización Judicial. Periódico Oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”. 20 de junio de 2007. <https://www.tribunalqro.gob.mx/biblio/leeDoc.php?cual=30428®lamentos=1>
- Reglamento Interior de los Juzgados del Poder Judicial del Estado de Querétaro. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Querétaro. 21 de septiembre de 2007. <https://www.pjenl.gob.mx/CJ/Transparencia/01MJ/RIJ.pdf>
- Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Periódico Oficial “Gaceta del Gobierno del Estado de México”. 14 de agosto de 2020. <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig187.pdf>
- Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 23 de marzo de 2018.
- 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://cjuryuc.gob.mx/marcoLegal/reglamentos/reglamento_cj.pdf
- Reglamento Interior del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Yucatán. Periódico Oficial de Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”. 13 de enero de 2017. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/05/2012/DIGESTUM05006.pdf>
- 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://cjuryuc.gob.mx/marcoLegal/reglamentos/reglamento_cj.pdf
- Reglamento Interior del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato. 14 de diciembre de 2012. [https://poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Reglamento%20Interior%20del%20Consejo%20del%20Poder%20Judicial%20del%20Estado%20de%20Guanajuato%202012%20\(2\).pdf](https://poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/Reglamento%20Interior%20del%20Consejo%20del%20Poder%20Judicial%20del%20Estado%20de%20Guanajuato%202012%20(2).pdf)

- Reglamento Interior del Consejo del Poder Judicial del Estado de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 28 de febrero de 2017. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/pdfs/P.O.%2028%20Feb%202017%20Reforma%20Reglamento%20interior%20Consejo.pdf>
- Reglamento Interior del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán. Diario oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 16 de julio de 2019. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/digestum.php?tab=5>
- Reglamento Interior del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Yucatán. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán. 2 de septiembre de 2020. https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/digestum/marcoLegal/05/2012/DIGESTUM_05007.pdf
- Reyes, M. (2011). Análisis Político: Los Salarios en México. Friederich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/08742.pdf>
- Rico, J. (1997). El Sistema Judicial. En Rico, J, Justicia penal y transición democrática en América Latina (pp. 139). Siglo XXI. <https://books.google.com.mx/books?id=koqUcxoCZh0C&pg=PA138&dq=salarios+funcionarios+judiciales&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwiT6a25yZvsAhUMX80KHahJDJsQ6AEwAHoECAYQA#v=onepage&q=salarios%20funcionarios%20judiciales&f=false>
- Ríos J. y Soto F. (2017). Instituciones judiciales subnacionales en México, 1917-2014. Colombia Internacional, Número 91. <https://www.redalyc.org/jatsRepo/812/81252997008/html/index.html>
- Rosales, M y Martínez, G. (2011). Las garantías jurisdiccionales de los impartidores de justicia. Nuevo Derecho, vol. 7 (nº9), 59-70.
- S.a. Notas al “Proyecto de reformas con y para el Poder Judicial de la Federación”. [Archivo PDF]
- Santibañez F. (15 de enero de 2019). Recibe PJEdomex certificación en igualdad laboral y no discriminación. El pulso del Estado de México. <https://elpulsoedomex.com.mx/recibe-pjedomex-certificacion-en-igualdad-laboral-y-no-discriminacion/>
- Sigue desde tu smartphone audiencias del Poder Judicial de Guanajuato. (21 de enero de 2019). Contra punto. <https://www.contrapuntonews.com/2019/01/21/sigue-desde-tu-smartphone-audiencias-del-poder-judicial-de-guanajuato/>
- SIRCE Web. Poder Judicial del Estado de Yucatán (2020). Manual de uso. Recuperado el 10 de agosto de 2020 de <http://servicios.poderjudicialyucatan.gob.mx/sirce-web/ayuda.aspx>

- Staff Códice Informativo. (25 de septiembre de 2018). Designan a José Antonio Ortega. <https://codiceinformativo.com/2018/09/designan-a-jose-antonio-ortega-cerbon-como-nuevo-magistrado-presidente-del-tsjq/>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (04 de julio de 2014a). Tesis aislada 1ª CCLII/2014, Décima época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I. 137,138. <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2006869&Clase=DetalleTesisBL&Semana=0>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (s. f.). Datos principales de la acción de inconstitucionalidad 30/2016. <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=197932>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. SCJN. (2006). Libro Blanco de la Reforma Judicial: Una agenda para la justicia en México. http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po_2010/59032/59032_1.pdf Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tribunal de Justicia Administrativa del Estado de Yucatán. (2020). Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen, y, en su caso, las aclaraciones que correspondan. Recuperado de <http://tjaj.org.mx/xxiv-los-informes-de-resultados-de-las-auditorias/>
- Uribe, A. (03 de diciembre de 2019). Ilógica solicitud de presupuesto para el Poder Judicial del #Edomex. *Digitalmex*. <https://www.digitalmex.mx/politica/story/17296/ilogica-solicitud-de-presupuesto-para-el-poder-judicial-del-edomex>
- Vázquez - Mellado, J. (2014). El Perfil del Juez. Instituto de la Judicatura -- Escuela Judicial.
- Vela E. (2019). Los concursos “solo para mujeres”. *Revistas del Centro de Estudios Constitucionales*. Año III. Núm. 4, 349-379. https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/publication/documents/2019-03/14_Vela_REVISTA_CEC_SCJN_NUM_4-367-397.pdf
- World Bank. (2015). Judicial Performance, Caseload and Expenditure Review. (2008-2014).

Capítulo 5: ¿Deben existir los Consejos de la Judicatura?

- Acuerdo legislativo número 48/LXII/20 que aprueba la Convocatoria para la elección de una Consejera Juez de la Judicatura del Estado de Jalisco. Periódico Oficial del estado de Jalisco, Tomo CCCXCVII. 28 de abril de 2020. <https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/sites/periodicooficial.jalisco.gob.mx/files/04-28-20-ii.pdf>

- Aranda, J. (18 de agosto de 2006). Termina el juicio del siglo; exoneran a magistrados de Yucatán. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2006/08/18/index.php?section=estados&article=043n2est>
- Asociación por los Derechos Civiles. (2009). Acceso a la información y transparencia en el Poder Judicial. Guía de buenas prácticas en América Latina. 67 pp. ADC. <https://concursostransparentes.files.wordpress.com/2010/11/acceso-a-la-informacion-y-transparencia-en-el-poder-judicial-guia-de-buenas-practicas-en-america-latina.pdf>
- Binder, A. M. (2018). Gobierno judicial. Independencia y fortalecimiento de los jueces. En Binder, A. M. y González, L. (Dirs.), Gobierno Judicial. Independencia y fortalecimiento del Poder Judicial en América Latina (pp. 11-32). Centro de Estudios de Justicia de las Américas. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5613/gobierno%20judicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Boffil, L. (9 de octubre de 2003). Enfrentados, los tres poderes constitucionales de Yucatán. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2003/10/09/036n1est.php?printver=1&fly=>
- Caballero, A., López, S. y Oñate, A. (2006). 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
- Caballero, J. y Concha Cantú, H. (2001). Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/47/11.pdf>
- Carbonell Sánchez, M. (2009). Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México-III. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2785/3.pdf>
- Comunicación suscrita por cinco magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado de Yucatán. (25 de marzo de 2004). Gaceta del Senado: LIX/1SPO-40/839. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/839
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (2002). Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial. E/CN.4/2003/65/Anexo. Noviembre de 2002. https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guanajuato. Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 7 de septiembre de 2020. <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfArticulado.aspx>

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México. 3 de marzo de 2020. <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfArticulado.aspx>
- 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. 22 de julio de 2020. <http://legislacion.scjn.gob.mx/sccef/paginas/wfArticulado.aspx>
- Dávila, I. (13 de enero de 2010). Renuncia Peña Nieto a designar magistrados del TSJ del Edomex. La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2010/01/13/estados/027n2est>
- Diálogos por la Justicia Cotidiana. (2015). Diálogos por la Justicia Cotidiana. Diagnósticos conjuntos y soluciones. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79028/Di_logos_Justicia_Cotidiana.pdf
- Elena, S., y Mercado, G. (2018). Justicia Abierta: una aproximación teórica. En Elena, S. (coord.), Justicia abierta: aportes para una agenda en construcción, (pp. 17-42). Ediciones SAIJ. <http://www.bibliotecadigital.gob.ar/items/show/1818>
- Gobierno del Estado de México. (sf). Caravanas por la Justicia Cotidiana. ¿Qué trámites y servicios puedes realizar en las Caravanas? <http://caravanas.edomex.gob.mx/que-puedes-realizar>
- Huchim, E. (21 de septiembre de 2004). ¿Homicidio o suicidio en Yucatán? La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2004/09/21/048n1con.php?printver=0&fly=2>
- Huerta, V. (30 de agosto de 2020). Elegirán 10 magistrados: seis penales y cuatro civiles en el Tribunal Superior de Justicia. El Sol de Toluca. <https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/elegiran-10-magistrados-seis-penales-y-cuatro-civiles-en-el-tribunal-superior-de-justicia-5691768.html>
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de poderes judiciales locales. Presentada por el senador Ricardo Monreal Ávila. Gaceta Parlamentaria LXIV/1SR-17/96788. 26 de junio de 2019. https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_comision_permanente/documento/96788
- 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=qGm5IEfjwoSkObBGEzxyUP8y4JCv5ZUvkAJV3pwZbsqC2Esx9Ci0b0xgELnWCaU2R6rkU3e1tGN4tWQ6FUXUeA==>

- 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=DWRz+hTiTaqOJ/QJXbadk28ING81968T+XoX1GJ59u14vhs2eArd0xsluOiGSe3vz5yD8H3DQYGECBTqqRhMKA==>
- 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+Z810w3ky6dAxvm0vX6CQyVwSMOHIPV7aAl/XGdr2qJ7tvkDD4qtPYQdcccLE6mhZw5LK5K4U0w==>
- 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=53E5PvVpljaUSQiybXXEcJSZgWRFAOuTz5cE+w0TTlnH6gF8XXk/1Wo9LtZ94Me+CSsYS4vrW6WQPshGUGXaLA==>
- Magistrado cercano a Del Mazo se perfila como nuevo presidente del TSJ. (7 de enero de 2020). La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/2020/01/07/estados/024n1est>
- Melgoza, A., Romandía, S. y Salazar, P. (17 de junio de 2019). Edomex: Fabricación de culpables. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. <https://contralacorrupcion.mx/fabricacion-culpables/>
- Merino, M. (2008). La transparencia como política pública. En J. Ackerman (coord.), Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho. Siglo XXI-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Mokritzky, J. A. (2018). La realidad en Latinoamérica. Ejemplos y modelos. Argentina. En Binder, A. M. y González, L. (dirs.), Gobierno Judicial. Independencia y fortalecimiento del Poder Judicial en América Latina (pp. 33-83). Centro de Estudios de Justicia de las Américas. <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5613/gobierno%20judicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Montano, M. (19 de agosto de 2020). Otra muerte sospechosa en el Grupo Atlacomulco. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/644217/otra-muerte-sospechosa-en-el-grupo-atlacomulco>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial. UNODC. <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1187384.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (7 al 22 de noviembre de 1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

- Organización de Naciones Unidas. (1985). Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. Resoluciones 40/32 de noviembre de 1985 y 40/146, del 13 de diciembre de 1985. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/IndependenceJudiciary.aspx>
- Pantin, L. y Aguilar, A. (20 de noviembre de 2019). Prueba de fuego para la independencia judicial en Edomex. Proceso. <https://www.proceso.com.mx/607380/prueba-de-fuego-para-la-independencia-judicial-en-edomex>
- Poder Judicial del Estado de Guanajuato. (sf). Justicia Alternativa. <https://www.poderjudicial-gto.gob.mx/index.php?module=municipios¶m=20801&modulename=Justicia%20Alternativa>
- Poder Judicial del Estado de México. (14 de junio de 2016). Presenta PJEdomex el programa “Yo por la Justicia”. <http://web2.pjedomex.gob.mx/index.php/noticias-pj/275-presenta-pjedomex-el-programa-yo-por-la-justicia>
- Poder Judicial del Estado de México. (14 de marzo de 2019). Inicia en el Estado de México el Programa de Usucapión Social Itinerante. <http://web2.pjedomex.gob.mx/index.php/noticias-pj/814-inicia-en-el-estado-de-mexico-el-programa-de-usucapion-social-itinerante>
- Poder Judicial del Estado de Yucatán. (18 de octubre de 2019). El próximo martes 22 inician mesas de atención ciudadana en Tizimin y Valladolid. <https://www.poderjudicialyucatan.gob.mx/?page=iblog&n=2193>
- Popkin, M. (2004). Fortalecer la independencia judicial. En Pasara, L. (Ed.) La experiencia latinoamericana en reforma de la justicia. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Defensa Legal. <http://www.dplf.org/sites/default/files/1184345769.pdf>
- Renuncia el magistrado José Castillo Ambriz. (18 de diciembre de 2009). Toluca Noticias. <https://www.tolucanoticias.com/2009/12/renuncia-el-magistrado-jose-castillo.html>
- Resolución que presenta el grupo de trabajo, creado por la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, para resolver el planteamiento de cuestión política formulado por el Poder Judicial del estado de Yucatán, en contra [de] los poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos del estado de Yucatán. (7 de octubre de 2003). https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/59/1/2003-10-07-2/assets/documentos/poder_judicial_yucatan.pdf

- Se acomodan en los gobiernos expresidentes del Poder Judicial mexicano. (26 de agosto de 2019). ADN Político. <https://adnoticias.mx/se-acomodan-en-los-gobiernos-ex-presidentes-del-poder-judicial-mexiquense-1028898/>
- 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/cpnacional_wp/wp-content/uploads/2019/04/31.-Informe-Recomendaci%C3%B3n-No-Vinculante-a-los-Poderes-Ejecutivo-y-Legislativo.pdf
- Yo por la Justicia. (sf). Nosotros. Yo por la Justicia. <https://yoporlajusticia.gob.mx/nosotros/>

METODOLOGÍA

Diseño de la investigación

El objetivo general de este estudio es analizar las instancias encargadas del gobierno judicial a nivel estatal en México, con el fin de identificar buenas prácticas y áreas de oportunidad, así como ofrecer recomendaciones para mejorar su desempeño.

Los objetivos específicos que se persiguieron en el diagnóstico son:

- Analizar buenas prácticas nacionales que puedan ser replicadas para fortalecer las instancias de gobierno judicial en el país.
- Analizar el diseño y funcionamiento de los Consejos de la Judicatura.
- Ofrecer recomendaciones en el marco del debate público sobre las iniciativas de reformas a los Poderes Judiciales.

El estudio parte de un enfoque con carácter cualitativo que busca conocer los procesos de los consejos en el Poder Judicial del Estado de México, el Poder Judicial de Querétaro, el Poder Judicial de Guanajuato y el Poder Judicial de Yucatán; a través de las experiencias, percepciones y opiniones de los funcionarios de estos poderes; así como también de participantes externos claves por su relación con los procesos al interior de los poderes judiciales.

Es importante señalar que a lo largo del diagnóstico se presenta una descripción numérica de algunos datos (sin que estos busquen ser representativos) sobre las tendencias, proporciones, porcentajes y promedios al interior de la población entrevistada.

La hipótesis de la investigación sugiere que los consejos de la judicatura son órganos fundamentales para profesionalizar a los funcionarios judiciales, hacer más eficiente la impartición de justicia y garantizar la independencia judicial.

Material y métodos

Considerando que el proyecto tiene como unidad de análisis a las Instancias de Gobierno Judicial locales, el material y los métodos ocupados en el presente proyecto son diversos, pues responden a múltiples aristas de lo que se busca conocer.

Para conducir la investigación se realizó un diagnóstico en cuatro etapas. La primera etapa, concluida en 2020, consistió en una revisión documental sobre los marcos normativos, las funciones del gobierno judicial, así como la consulta del Censo Nacional de Impartición de Justicia en sus publicaciones anuales de 2014 a 2020 y de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2019 y 2020.

En la segunda etapa se realizaron solicitudes de información a los poderes judiciales, pidiendo que se proporcionara información referente a la historia del Consejo de la Judicatura, estructura del Consejo y el Tribunal Superior de Justicia, el Gobierno Judicial, administración de recursos humanos, administración de recursos materiales, administración de juzgados, accesibilidad y transparencia, lo cual culminó en 2020.

La tercera etapa consistió en realizar un levantamiento de información en campo, que se realizó durante 2019, con algunas entrevistas complementarias en 2020; eligiendo los cuatro estudios de casos conforme a las siguientes características:

1. Criterios de ubicación geográfica
2. La apertura y proactividad que tienen para ser evaluados e identificar áreas de mejora en sus procesos.
3. El número de personal en plantilla.
4. La carga de trabajo que estos poderes judiciales atienden.

Para ello se implementaron cuatro modelos de entrevistas semiestructuradas a dos grupos de participantes, a saber: funcionarios del poder judicial, y funcionarios externos (del poder ejecutivo, del poder legislativo y abogados). La elección de participantes para las entrevistas estuvo segmentada a su vez en estratos —por procedencia, por cargo y localización.

En la cuarta etapa se sintetizó la información obtenida con bases de datos en donde se categorizaron y codificaron las respuestas otorgadas por los diferentes universos de personas entrevistadas.

Construcción de la muestra

Dada la naturaleza cualitativa del estudio, se conformó una muestra no probabilística de dos tipos de funcionarios clave, conformado por:

- Un universo de funcionarios internos de los poderes judiciales, que representó el foco de la investigación, integrada por 170 personas, con los siguientes criterios:
 - 1) **El tipo de cargo:** Para todos los poderes judiciales se seleccionó al presidente del TSJ y a todos los miembros del Consejo de la Judicatura de cada entidad.
 - 2) **El nivel:** Aunado al presidente y consejeros, se seleccionó de manera aleatoria a diversos funcionarios por su nivel, tanto en áreas administrativas (titulares de direcciones administrativas y órganos auxiliares en información, tecnologías, contraloría, visitaduría, órgano de capacitación, etc.), como en áreas jurisdiccionales (magistrados penales y civiles, jueces penales y civiles, secretarios de acuerdos, actuarios, oficiales de partes, entre otros).
 - 3) **Su adscripción o lugar de procedencia:** Si la persona pertenecía a la capital del Estado o a municipios periféricos.

4) **Su función primaria:** Si son funcionarios administrativos o jurisdiccionales¹⁸⁰.

- Una muestra de funcionarios externos, (que fue tomado como grupo de control o complementario) conformada por 26 personas entrevistadas que incluyeron a usuarios del sistema judicial como: abogados, académicos, representantes de Organizaciones de la sociedad Civil, miembros de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

El estudio de campo recolectó una muestra de +/- 42 funcionarios judiciales por entidad para el grupo primario. Siendo el Poder Judicial del Estado de Yucatán el universo más amplio de entrevistados con un total de 46 funcionarios, mientras que el Estado de Guanajuato fue el Estado en donde se realizó un menor número de entrevistas con 38 participantes.

Por su parte, el universo de entrevistados en el Estado de México se conformó por 45 funcionarios, de los cuáles la primera ronda de entrevistas se efectuó a 8 funcionarios del poder judicial como prueba piloto, y la segunda ronda con 37 funcionarios que respondieron el cuestionario general aplicado a todas las demás entidades.

En tanto que los grupos complementarios estaban segmentados en 7 funcionarios del Poder Ejecutivo; 7 funcionarios del Poder Legislativo, 11 abogados litigantes y un integrante de organización de la sociedad civil¹⁸¹.

Construcción del instrumento

El cuestionario a funcionarios del poder judicial contiene 207 reactivos que abarcan 3 áreas principales: una sección de aplicación general (107 preguntas); una sección para funcionarios jurisdiccionales (57 preguntas), y una sección para funcionarios administrativos (43 preguntas).

Asimismo, a estos cuestionarios se añadieron preguntas por tipo de área, que fueron contestadas exclusivamente por los directivos o funcionarios adscritos a las mismas.

El tipo de preguntas realizadas aceptó tanto respuestas cerradas como abiertas; las respuestas cerradas eran de tipo dicotómico o categórico, mientras que el tipo de variables abiertas fue agrupado a través de nodos temáticos para su análisis.

Por su parte, el cuestionario de los grupos complementarios compartía un tronco común de 75 preguntas relacionadas con las funciones de administración del Consejo de la Judicatura, el presupuesto de los poderes judiciales, y la independencia judicial.

Sin embargo, dependiendo de la procedencia de los funcionarios externos —poder Ejecutivo, Legislativo o abogados— los cuestionarios podían variaba entre 100 a 120 preguntas.

Datos y variables del estudio

¹⁸⁰ La clasificación se muestra más adelante.

Del conjunto total de reactivos del cuestionario aplicado a funcionarios jurisdiccionales, se trabajó con un total de 257 variables, que se pueden clasificar en 7 tipos:

1. Variables de identificación
2. Variables sobre la trayectoria de los funcionarios
3. Variables indicativas sobre el grado de independencia judicial
4. Variables relacionadas con la administración de los recursos humanos de los poderes judiciales.
5. Variables relacionadas con las funciones de administración de recursos materiales de los consejos de la Judicatura.
6. Variables sobre factores contribuyentes a la impartición de justicia
7. Variables sobre el tipo de impacto que tienen las funciones de los consejos en la impartición de justicia.

En general las variables muestran tratamientos estadísticos simples ocupando razones, proporciones, promedios, tendencias y porcentajes de variación.

Tasa de respuesta

La tasa de respuesta, es decir, el nivel de participación, representa una medida de calidad respecto de la información con la que se está trabajando. En el presente estudio las tasas de no respuesta, por pregunta, varían entre un 5 a un 50%, lo cual en términos estadísticos sugeriría que la información de los reactivos con menor respuesta puede no ser significativa.

No obstante, los universos poblacionales entrevistados en el levantamiento de información no corresponden a una muestra aleatoria, por el contrario, los funcionarios a los que se les aplicaron los cuestionarios fueron previamente seleccionados por el tipo de características de interés que su perfil de puesto tenía para la investigación. Por esto, la tasa de no respuesta es tomada como un dato que por sí mismo otorga información valiosa al diagnóstico, pues de la misma se pueden desprender diversos supuestos:

1. El grado de conocimiento que al interior de los poderes judiciales tienen sobre un tema específico.
2. La resistencia a compartir información sensible.
3. La publicidad y transparencia que se tiene respecto ciertos temas al interior de los órganos.

Estadística descriptiva

Grupo primario

[Distribución por el tipo de funciones]

- La proporción de entrevistados según el tipo de funciones que realiza el personal se compuso de un 68% de personal administrativo respecto al 32% de personal

jurisdiccional; la prevalencia de funcionarios administrativos responde a la preponderancia que se dio para entrevistar tanto a los consejeros como a los directores de los órganos auxiliares dado el objeto del estudio. A nivel estatal, la composición de los grupos entrevistados se desagrega en la siguiente tabla.

Tabla 37. Funcionarios por nivel según entidad federativa

Categoría	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán	Total general
Directivo	29	24	27	20	100
Administrativo	21	16	19	15	71
Jurisdiccional	8	8	8	5	29
Medio	7	5	6	7	25
Administrativo	4	3	4	5	16
Jurisdiccional	3	2	2	2	9
Operativo	9	9	13	14	45
Administrativo	4	1	6	6	17
Jurisdiccional	5	8	7	8	28
Total general	45	38	46	41	170

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales de Querétaro, Guanajuato, Estado de México y Yucatán, 2019.

Es importante señalar que los criterios para incluir a los perfiles en la categoría de personal administrativo o personal jurisdiccional son hasta cierto punto subjetivos. Los que se optó por usar en este estudio responden principalmente al tipo de actividades que desempeñan los funcionarios. Es decir, si sus funciones tienen una relación directa con la sustanciación de procesos de resolución de conflictos planteados por los justiciables, son considerados jurisdiccionales. En cambio, aquellos que tienen a su cargo labores técnico-administrativas, son considerados administrativos.

En ese sentido, la clasificación que sigue el presente estudio se conformó de la siguiente manera, 66 funcionarios jurisdiccionales con los cargos de:

- Magistrados
- Jueces
- Secretarios de acuerdo, proyectistas, judiciales —de estudio y cuenta, de juzgado y de sala
- Actuarios, notificadores y ejecutores
- Técnicos judiciales, archivistas, auxiliares jurídicos, administrativos de juzgado, oficiales de atención al público y de sala
- Coordinadores de sala y de gestión jurídica
- Encargados de sala
- Mediadores
- Peritos

Para la conformación del subgrupo de personal administrativo, se tomaron en cuenta a 104 funcionarios con los siguientes cargos:

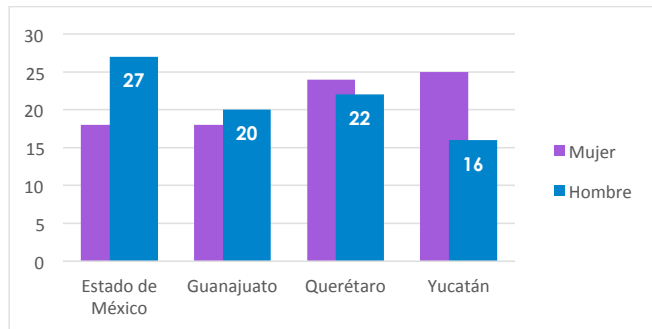
- Magistrados presidentes
- Consejeros
- Directores
- Subdirectores
- Secretarios Ejecutivos o de asistencia a algún órgano
- Jefes de departamento, de área, de unidad
- Coordinadores, administradores y responsables de área
- Titulares de la Oficialía mayor
- Contralores y auditores
- Visitadores
- Encargados de consignaciones
- Analistas
- Oficiales y auxiliares de partes
- Auxiliares administrativos de área
- Técnicos de audio y video
- Estafetas

[Distribución por género]

Del total de entrevistados en el grupo primario, es decir, el que comprende a los funcionarios del poder judicial, tenemos que:

- La razón general entre hombres y mujeres entrevistados es de 1 a 1 en el universo total de funcionarios; es decir, se entrevistaron a 85 hombres y 85 mujeres en los distintos poderes judiciales. Empero esta relación cambia al interior de las entidades; en Querétaro la proporción es de 1.1 mujeres por cada hombre; en Yucatán es de 1.6 mujeres por cada hombre; en Guanajuato es de 0.9 mujeres por cada hombre y en el Estado de México es de 0.5 mujeres por cada hombre.

Gráfica 63. Funcionarios entrevistados en cada poder judicial, desagregados por género

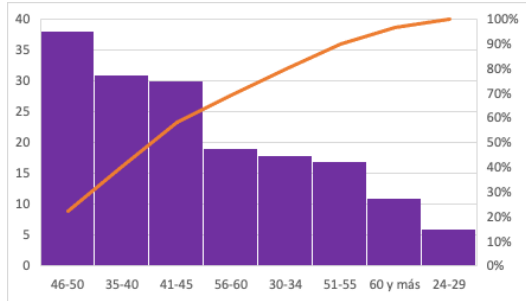


Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales de Querétaro, Guanajuato, Estado de México y Yucatán, 2019.

[Distribución por edades]

- La curva de distribución por edad tiene un sesgo para todos los estados hacia los estratos de 40 a 50 años que se mantiene en la base general y se desagrega de la siguiente forma:

Gráfica 64. Funcionarios del Poder Judicial entrevistados, desagregados por género



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales de Querétaro, Guanajuato, Estado de México y Yucatán, 2019.

A nivel entidad federativa, el número total de los entrevistados del Poder Judicial se presenta en la siguiente Tabla.

Tabla 38. Funcionarios del Poder Judicial entrevistados según su rango de edad y entidad federativa

Rango de edades	Estado de México	Guanajuato	Yucatán	Querétaro
24-29	0	3	2	1
30-34	3	6	4	5
35-40	7	8	7	7
41-45	7	4	7	13
46-50	12	6	8	10
51-55	6	4	11	1
56-60	6	7	3	3
60 y más	4	0	4	1
Total	45	38	46	41

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los poderes judiciales locales de Querétaro, Guanajuato, Estado de México y Yucatán, 2019.

[Distribución por nivel educativo]

- En cuanto al nivel educativo de los funcionarios de los Poderes Judiciales, se tiene que el 2% de los funcionarios entrevistados estudió el bachillerato o menos, el 40% cuenta con la licenciatura como grado máximo, el 41% tiene maestría, y el 16% doctorado.

Tabla 39. Funcionarios del Poder Judicial entrevistados según su nivel educativo y entidad federativa

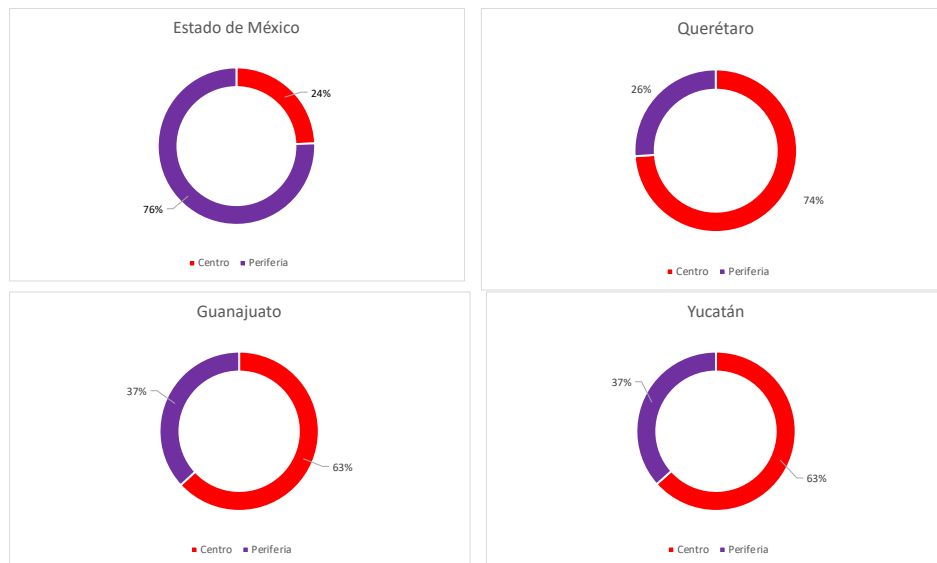
Nivel Educativo	Estado de México	Guanajuato	Yucatán	Querétaro
Bachillerato o menos	1	0	3	0
Licenciatura	12	15	19	20
Maestría	19	20	13	18
Doctorado	11	3	6	8
Otro	2	0	0	0
Total	45	38	41	46

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a 170 funcionarios de los poderes judiciales locales de Querétaro, Guanajuato, Estado de México y Yucatán, 2019.

[Distribución por lugar de procedencia]

- Del total de funcionarios entrevistados, el 55% procede del centro y 45% de la periferia. Aunque la proporción de funcionarios por entidad federativa y su procedencia mantiene una relación diversa, según se muestra en la gráfica 80.

Gráfica 65. Funcionarios del Poder Judicial entrevistados según su procedencia, por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a 170 funcionarios de los poderes judiciales locales de Querétaro, Guanajuato, Estado de México y Yucatán, 2019.

Se debe señalar que este dato no representa la proporción de personal judicial en las entidades, en tanto que, el sesgo entre los funcionarios del centro y las periferias estuvo más relacionado con la accesibilidad que se tenía al personal de los municipios. En el caso del Estado de México, la proximidad con la Ciudad de México jugó un papel importante para poder acceder a un mayor número de municipios y poder entrevistar a más funcionarios de la periferia que de la capital.

Grupo control

Del total de entrevistados en los grupos complementarios 7 personas pertenecían al poder Ejecutivo, 7 personas pertenecían al Poder Legislativo, y se entrevistaron 11 abogados litigantes y un integrante de una organización de la sociedad civil que no era abogado.

Tabla 40. Entrevistados del grupo control por tipo según entidad federativa

Tipo de entrevistado	Estado de México	Guanajuato	Querétaro	Yucatán	Total
Ejecutivo	1	2	2	2	7
Legislativo	2	2	2	1	7
Abogado(a)	3	2	3	3	11
Integrante Organización de Sociedad Civil	0	1	0	0	1
Total general	6	7	7	6	26

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a personas externas a los poderes judiciales.

Todos los entrevistados eran del centro de las entidades. La proporción de hombres y mujeres fue de 4 hombres por cada mujer entrevistada. Salvo en el caso de los abogados en donde se pudieron entrevistar la misma proporción de funcionarios por entidad (3 abogados por entidad), las proporciones varían por el grado de participación que se encontró en las entidades por los funcionarios externos a querer contestar la encuesta.

Los participantes en los grupos externos contaban con licenciatura, salvo en el caso del Poder Ejecutivo en donde uno de los participantes contaba con maestría. Por último, se denota que sin considerar a tres participantes (del Estado de México, Querétaro y Guanajuato, respectivamente) en el total de entrevistados del grupo control, los funcionarios y abogados entrevistados no habían trabajado anteriormente en el Poder Judicial.

ANEXO 1

El Decreto que expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicado el 18 de julio de 2016, entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir el 19 de julio de 2016. El artículo segundo transitorio determinó que, dentro del año siguiente, las entidades federativas debían expedir y adecuar su normatividad local. En el siguiente transitorio se aclaró

que Ley General de Responsabilidades Administrativas tendría vigencia al año siguiente de la entrada en vigor del Decreto, es decir el 19 de julio de 2017.

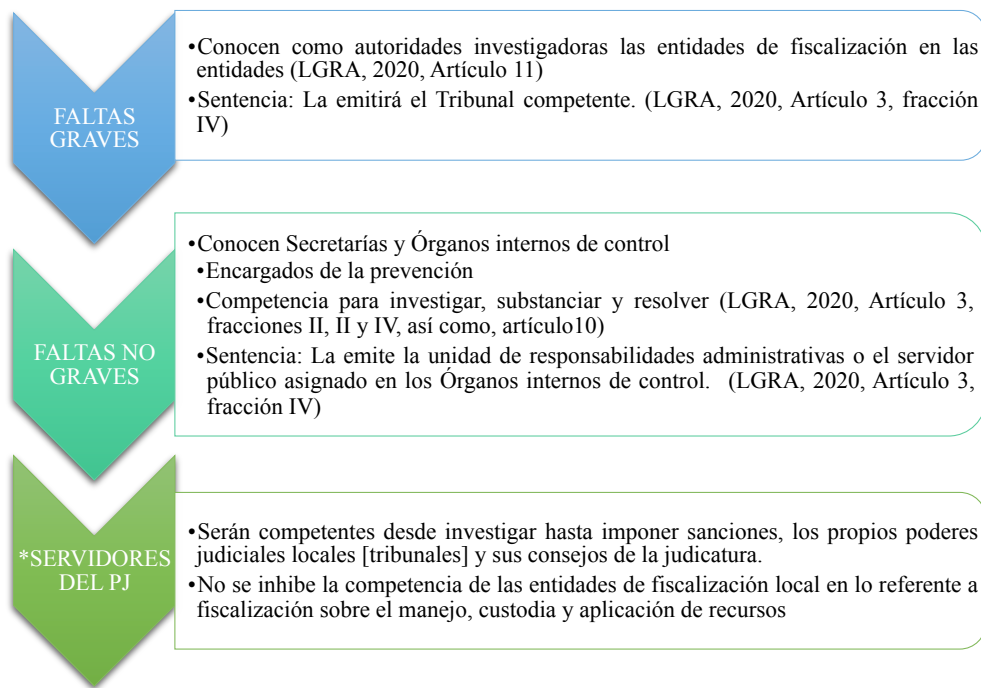
Cabe señalar que durante el plazo pendiente a la entrada en vigor¹⁸² se determinó que se seguiría aplicando la regulación vigente hasta ese momento y específicamente tratándose de la declaración patrimonial y de intereses, hasta que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determinara los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno, es decir federales y locales, presentarían sus declaraciones utilizando los formatos que se utilizaran a nivel federal. Esta prerrogativa prácticamente tendría como consecuencia que, en el periodo de transición en tanto el Comité referido expedía los formatos operables, ningún servidor público (ya todos están obligados por la nueva ley general) quedara exento de presentar su declaración patrimonial y de intereses. Pero en julio de 2017 mediante un Acuerdo, el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción modificó *de facto* el transitorio tercero de la Ley General refiriendo que en ese mismo artículo se estipulaba la necesidad de que el Comité expidiera “lineamientos, criterios y demás resoluciones”, por lo cual consideró que, para los servidores públicos que antes de 2017 no estaban obligados, era necesario que se determinaran los formatos.

Así, en el Acuerdo mencionado se aplazó la obligación de presentar las declaraciones patrimoniales y de intereses -de los servidores que no se encontraban obligados antes de julio de 2017- hasta que el Comité diera a conocer los formatos aplicables y estos se encontraran operables. Fue hasta el Acuerdo publicado en diciembre de 2019 que se dieron a conocer los formatos de declaración de situación patrimonial y de intereses técnicamente operables y se determinó que en 2021, los servidores que no estaban obligados antes de 2017, debían presentar su primera declaración.

¹⁸² Conocido como *vacatio legis*.

ANEXO 2

Figura 7. Competencia de las autoridades según el tipo de falta administrativa



Fuente: Elaboración propia de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas

Las faltas graves, de conformidad con la Ley General de Responsabilidades Administrativas consisten en: Cohecho, peculado, desvío de recursos públicos, utilización indebida de información para obtener ventajas o privilegios sobre bienes y valores, abuso de funciones para realizar actos u omisiones arbitrarios, conflicto de intereses, contratación indebida, enriquecimiento oculto u ocultamiento de conflicto de intereses, simulación de acto jurídico para obtener beneficio propios o para algún familiar, tráfico de influencias, desacato, nepotismo y las violaciones a las disposiciones sobre fideicomisos.

De conformidad con la competencia establecida en la misma norma, al ser faltas graves no pueden ser conocidas por los órganos internos de control (OIC) que tienen competencia para faltas no graves. En el caso de los poderes judiciales aunque no se especifica expresamente su competencia respecto de algún tipo de falta, o ambos, sí se sabe que su facultad se limita por el respeto a la competencia de la Auditoría Superior y entidades de fiscalización local –que además son las autoridades competentes para conocer de las faltas graves- respecto de la

fiscalización de los recursos financieros y por lo tanto los poderes judiciales tienen por lo menos la facultad frente a faltas no graves.

ANEXO 3

Tabla 41. Proceso previsto para la sanción de funcionarios del Poder Judicial del Estado de México

Etapa	Plazo para realizar la actuación	Autoridad responsable o intervinientes	Actividad
Investigación		Dirección de la Contraloría o su delegación correspondiente, o a través del portal que habilite el Consejo de la Judicatura	1. Recepción de denuncia 2. Acta levantada en la práctica de visita o por hechos derivados del ejercicio de la función de los servidores [sería de oficio]
<i>[No hay certeza a qué etapa corresponde]</i>	Máximo 24 horas después de la actividad anterior	Autoridad que recibió	Dar cuenta al presidente del Consejo de la Judicatura
		Presidente del Consejo de la Judicatura	Designar a un consejero instructor que podrá auxiliarse de la Contraloría interna.
Substanciación		Consejero instructor con posibilidad de auxilio de la contraloría [Autoridad instructora substanciadora]	Notificar al servidor el contenido de la denuncia o acta y solicitar su informe.
	5 días hábiles después de la actividad anterior	Servidor público sujeto a proceso	Rendir informe y ofrecer pruebas.
		Autoridad instructora	Citar al servidor público y denunciante (en su caso) a audiencia.
	5 días hábiles después de la actividad anterior	Autoridad instructora, servidor público y denunciante (en su	Desarrollo de audiencia: Oír a las partes y

		caso).	desahogo de pruebas *Posibilidad de sobreseer el procedimiento: Si denunciante no acude y las pruebas no son suficientes para acreditar la responsabilidad
	10 días hábiles después de que la autoridad instructora haya celebrado la audiencia y en su caso diligencias probatorias adicionales	Autoridad instructora	Formular opinión de responsabilidad o no responsabilidad y dar cuenta al pleno del Consejo de la Judicatura
Resolución	Siguiente sesión de Pleno	Pleno del Consejo de la Judicatura	Dicta resolución y cumplimente (ejecute).

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

ANEXO 4

Tabla 42. Proceso previsto para la sanción de funcionarios del Poder Judicial de Guanajuato

Etapa	Plazo para realizar la actuación	Autoridad responsable o intervinientes	Actividad
Investigación		Secretaría General del Consejo del Poder Judicial [Físico o por medios electrónicos] Oficina de Quejas Oficialía común de partes de partido judicial Contraloría del Poder Judicial Visitadores judiciales	1. Recepción de queja [presentada por los justiciables] o denuncia [presentada por los servidores públicos]. 2. De oficio cuando el Consejo tenga conocimiento de posibles faltas.
		Consejo del Poder Judicial	Revisar hechos, omisiones y pruebas para determinar si hay probable comisión de falta administrativa.
		Consejo del Poder Judicial	Acordar en su caso la admisión de la queja o denuncia, o del inicio de oficio. [Con la admisión inicia el procedimiento]
		Consejo del Poder Judicial	Ordenar que se notifique el acuerdo de admisión o inicio de oficio al servidor público, solicitando que rinda su informe.
		Presidente por acuerdo del Pleno del Consejo del Poder Judicial	Turnar el asunto a un consejero instructor, para que substancie el procedimiento y elabore proyecto de resolución.
Substanciación	Máximo 10 días	Servidor público	Rendir informe y

	hábil es siguientes a aquel en que fue notificado	sujeto a proceso	ofrecer pruebas.
		Consejero instructor y partes, si el servidor público no asiste no se suspenderá la celebración de audiencia.	Audiencia de desahogo de pruebas
		Consejero instructora	Dar vista al servidor público para que rinda alegatos.
	Máximo 3 días hábiles después de realizada la vista	Servidor público	Rendir alegatos
Resolución	Concluido el plazo para rendir alegatos, dentro del plazo de 10 días hábiles.	Consejero instructor	Elaborar proyecto de resolución y someterlo al Pleno del Consejo del Poder Judicial
	Dentro de los 10 días hábiles siguientes a partir de que el consejero instructor haya presentado el proyecto.	Pleno del Consejo del Poder Judicial	Resolver el proceso

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato.

1 Cabe señalar que el artículo 212 y último párrafo del 229 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Guanajuato, disponen que cuando se trate del procedimiento de responsabilidad seguido en contra de un consejero, se tramitará en todas sus etapas y tomará la determinación del Pleno del Supremo Tribunal de Justicia, sin embargo, no se detallan los ajustes al procedimiento.

ANEXO 5

Tabla 43. Proceso previsto para la sanción de funcionarios del Poder Judicial de Querétaro

Etapa	Plazo para realizar la actuación	Autoridad responsable o intervinientes¹	Actividad
<i>Investigación²</i>		[Queja] Oficialía de partes del Tribunal Superior de Justicia	1. Recepción de queja presentada por persona interesada o agente del MP [Se requiere ratificación] 2. Denuncia del Pleno del TSJ o CJ [de oficio]
<i>Substanciación</i>			Se envía copia de la queja o denuncia al servidor público y se solicita su informe y ofrecimiento de pruebas
	Máximo 5 días hábiles después de la actividad anterior	Servidor público sujeto a proceso	Rendir informe y ofrecer pruebas.
	Una vez recibido el informe		Citar a las partes a una audiencia de desahogo de pruebas
	Dentro de los 15 días hábiles siguientes a la actividad anterior		Celebración de la audiencia
	Máximo 3 días hábiles después de desahogadas las pruebas		Cada una de las partes rinde alegatos
<i>Resolución</i>	Dentro de los 30 días hábiles siguientes a los alegatos.		Se resolverá si existe o no responsabilidad y la sanción
	Dentro de las 72 horas siguientes a la actividad anterior.		Notificar resolución al servidor público

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Orgánica del Poder Judicial de Querétaro.

¹ La legislación consultada no es específica en cuanto a la autoridad que va a realizar cada una de las etapas

² La definición de etapa de investigación y de substanciación en este caso es una aproximación ya que la norma consultada no define con claridad cada una de las etapas, considerando además que la Ley Orgánica del Poder Judicial de Querétaro no se homologó con la norma general y local de responsabilidades administrativas.

ANEXO 6

Tabla 44. Cantidad de resoluciones de sanción a funcionarios del Poder Judicial

Año	Entidad	Jurisdiccional	Administrativo	Indefinido ¹	Total
2015	Estado de México	0	0	96	96
2016	Estado de México	0	0	139	139
2017	Estado de México	0	0	100	100
2018	Estado de México	5	0	0	5
2019	Estado de México	10	7	0	17
TOTAL ESTADO DE MÉXICO		15	7	335	357
2015	Guanajuato	S/D	S/D	S/D	S/D
2016	Guanajuato	4	0	0	4
2017	Guanajuato	3	0	0	3
2018	Guanajuato	1	0	0	1
2019	Guanajuato	S/D	S/D	S/D	S/D
TOTAL GUANAJUATO		8	0	0	8
2015	Querétaro	0	0	0	0
2016	Querétaro	0	0	0	0
2017	Querétaro	0	0	0	0
2018	Querétaro	0	0	0	0
2019	Querétaro	0	0	0	0
TOTAL QUERÉTARO		0	0	0	0
2015	Yucatán	S/D	S/D	S/D	S/D
2016	Yucatán	7	0	0	7
2017	Yucatán	3	2	0	5
2018	Yucatán	0	1	0	1
2019	Yucatán	0	0	0	0
TOTAL YUCATÁN		10	3	0	13

Fuente: Elaboración propia con base en la información publicada por cada Poder Judicial en la Plataforma Nacional de Transparencia.

¹ No publicaron el detalle del puesto/cargo del servidor público.

² S/D refiere que la institución no publicó ningún dato ni nota aclaratoria en el ejercicio reportado, o bien, no reportaron ese ejercicio, por lo que no se tiene certeza si existió alguna sanción y no se reportó, o si no hubo ni una sanción.

³ El Poder Judicial de Querétaro ha publicado desde 2015 y hasta 2020 la nota: *No se cuenta con registro de información.*

⁴ Para Yucatán se consideraron las cifras publicadas por el Consejo de la Judicatura y el Tribunal Superior de Justicia.

El Volumen II de *Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales* 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
Ariadna Uriona
Investigadoras

Pablo García
Editor

Miguel Cedillo
Editor gráfico

El equipo de Transparencia en la Justicia de México Evalúa agradece personalmente a los magistrados Sergio Medina Peñaloza, Ricardo Sodi Cuéllar, José Antonio Ortega Cerbón, Claudia Barrera Rangel, Héctor Tinajero Muñoz y Ricardo Ávila Heredia por su valioso apoyo en la realización de esta investigación.

También agradece el acompañamiento de Fabiola Aparicio Perales, Marco Becerril, Claudia Mora, Juan Manuel Trujillo Cisneros, Adriana Cruz, Lorena Díaz García, Oswaldo Rodríguez Muñoz, Itzel de la Peña Abreu, Alba María López Becerril, Janet Aguilar, Luis Santoyo y Rubén Herrera por todas sus gestiones, sin las cuales esta investigación no hubiera sido posible.

Un enorme agradecimiento a todas las funcionarias y funcionarios de los poderes judiciales del Estado de México, Guanajuato, Querétaro y Yucatán por su amplia disposición y confianza a la hora de compartir su experiencia y perspectiva con nosotras. Esperamos que se vean reflejados en este documento.

Toda nuestra gratitud a Cynthia Castañeda, Pablo García, Miguel Cedillo, Cinthia Galán y Mariana Villalobos, que conforman el talentoso equipo de comunicación de México Evalúa, por su dedicación y esfuerzos para la difusión de este documento.

Un gran reconocimiento a Sandra Escamilla, quien se integró al equipo al final de este proyecto, pero lo abrazó como propio y apoyó de múltiples maneras, siempre con entusiasmo y dedicación.

Las autoras también agradecen la labor de Gabriela Morales en la edición de algunas gráficas de este documento, así como de las personas que apoyaron en la realización de transcripciones: Itzel Luit, Saúl Salazar, Juliana Ramírez, Diego Calderón, Francisco Monroy, Eva Rodríguez, Fabiola Rojas Morales, Iván García Argueta, Anel Rabadán Hernández, David Jauregui y Abraham Solís-Terceros.

Finalmente, agradecemos a Edna Jaime por su confianza y su acompañamiento, así como a todas las personas que nos alentaron en el largo camino que llevó a la publicación de este estudio: Caroline Kronley, Diana Blanco, Hugo Concha, nuestros compañeros de México Evalúa (en particular Vianey Vargas, Christel Rosales, Catalina Hernández, Velia Hernández, Verónica Cobos y Liliane Mendoza), nuestras familias y, en especial, a los que ya no están.

Este proyecto fue posible gracias al 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.