



# **INDEPENDENCIA JUDICIAL**

## **¿DÓNDE ESTAMOS?**

**UN ANÁLISIS SUBNACIONAL**

# Contenido

## 4 Presentación

## 5 Prólogo

## 7 Introducción

- 7 I. Contexto: independencia judicial bajo amenaza
- 7 a. Contexto internacional
- 8 b. Contexto mexicano

## 11 Capítulo I. Marco Teórico-Metodológico

### 15 Capítulo II. Revisión normativa de la Independencia Judicial

- 15 I. Consideraciones sobre la revisión normativa
- 17 II. ¿Qué encontramos?
- 21 a. Nivel constitucional
- 25 b. Nivel de leyes secundarias
- 29 III. Conclusiones del análisis normativo

### 31 Capítulo III. Revisión documental de la independencia judicial

- 31 I. Consideraciones sobre la revisión documental
- 35 II. ¿Qué encontramos?
- 40 III. Conclusiones del análisis documental

**41 Capítulo IV. Las diferentes esferas de la independencia judicial**

- 41** I. Independencia institucional
  - 45** a. Principio de independencia judicial
  - 46** b. Gobierno judicial
  - 53** c. Autonomía financiera (garantías, elaboración y ministraciones)
  - 57** d. Turno de los asuntos (distribución con base en criterios)
  - 59** e. Combate a la corrupción
  - 61** f. Conclusión de la revisión de independencia institucional
- 62** II. Independencia profesional
  - 62** a. Designación en el cargo
  - 70** b. Permanencia en el cargo
  - 76** c. Sanciones e inamovilidad
  - 77** d. Adscripciones
  - 80** e. Remuneración
  - 82** f. Conclusión de la revisión de independencia profesional
- 83** III. Independencia funcional
  - 84** a. Conflicto de interés
  - 84** b. Reasignación de asuntos
  - 84** c. Protección a la integridad de las y los juzgadores
  - 85** d. Conclusión de la revisión de independencia funcional

**88 Conclusiones****90 Referencias**

### **NOTA DE LENGUAJE:**

En este documento, en lugar de utilizar el masculino genérico, usaremos el femenino genérico. De esta forma, cuando nos referimos a jueces y juezas, magistrados y magistradas o funcionarios y funcionarias, usaremos las palabras “juezas”, “magistradas” y “funcionarias” respectivamente, sin que signifique que nos referimos exclusivamente a las personas del sexo femenino. En el caso del conjunto de personas juezas y magistradas, ocuparemos la expresión: “las juzgadoras”.

Esta decisión parte del reconocimiento de la desigualdad estructural que enfrentan las mujeres que trabajan en los poderes judiciales en nuestro país, ya que, a nivel estatal, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2022), las mujeres conforman la mayor parte del personal judicial (59%), pero, al mismo tiempo, siguen siendo una minoría en los cargos de más alta jerarquía (sólo representan el 34% de integrantes de los consejos de la judicatura, el 38% de las magistraturas y el 44% de titulares de juzgados).

# Presentación

MARIANA CAMPOS | DIRECTORA DE MÉXICO EVALÚA

**R**esulta sorprendente que a estas alturas de desarrollo democrático sea necesario revisitarse, ponderar y defender los pilares mismos del sistema –de la forma de Estado– que nos dimos hace mucho tiempo. Que tengamos que dejar de dar por sentados los principios del México moderno para disponernos a colaborar en su fortalecimiento, desde el lugar y las posibilidades de la ciudadanía (que no son pocas). No lo duden: cuando investigamos y dialogamos sobre independencia judicial estamos tratando de algo que va más allá de la condición que permite el acceso igualitario a la justicia; estamos mirando la división misma de poderes, la posibilidad de convivencia armónica.

Veámoslo de otra forma: todo ataque, interferencia o intento de rebajar la independencia de los poderes judiciales, de forma tal que las decisiones que se tomen en su interior queden atadas a intereses económicos, políticos, mediáticos o de cualquier otra índole, altera gravemente el sistema de contrapesos y equilibrios en el seno del poder político. Así, defender la independencia judicial es defender la democracia, sobre todo cuando las embestidas hacia ella son reiteradas y sistemáticas.

Tal defensa debe ser informada. Debemos saber en qué terreno estamos paradas. No existía en México un estudio que permitiera conocer el estado de la independencia judicial con el grado de detalle necesario, es decir, a nivel estatal (en el que, por cierto, se da buena parte de los intentos de injerencia en la labor de las personas juzgadoras, que suelen pasar desapercibidos por culpa de la visión centralista). De ahí surgió la necesidad de este estudio.

Lo que tienen entre manos, entonces, es la propuesta de México Evalúa para evaluar de la manera más objetiva posible el grado de independencia judicial en cada estado. Nuestra apuesta: saber hasta qué punto los estándares internacionales en materia de independencia

judicial se ven reflejados en la normatividad de los 32 estados del país y en una serie de documentos de los tres poderes del Estado, ya que, si bien una garantía puede estar contemplada en la ley, no necesariamente significa que se aplique en el día a día. Están a punto de conocer qué tan avanzadas son las garantías de independencia judicial o, si se quiere, cuántos instrumentos de defensa tienen los poderes judiciales.

Debo advertir que esta investigación no pretende calificar a cada estado o poder judicial, ni determinar quién es el mejor o el peor 'portado'. Su objetivo, en cambio, es ofrecer a los propios poderes judiciales, pero también a los integrantes de los poderes ejecutivos y legislativos a nivel estatal, así como a académicos y personas interesadas, una especie de muestrario para que estén informadas sobre los rubros de independencia judicial en los que se puede mejorar la norma y las políticas y prácticas internas.

Este estudio también es una invitación para abrir el diálogo entre los poderes judiciales y aquellos actores externos involucrados en procesos propios de los poderes judiciales. Confío en que el material que aquí presentamos propicie debates interesantes y fructíferos en algunos estados.

No hubiera sido posible realizar este primer diagnóstico sin el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, por lo que expreso nuestra gratitud por su acompañamiento y compromiso con este proyecto. También agradezco la colaboración del Vance Center de la Barra de Abogados de Nueva York, así como de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados en este proyecto. Reconozco, finalmente, los esfuerzos del equipo de Transparencia en la Justicia de México Evalúa para realizar esta investigación; me consta su dedicación para ofrecer herramientas que contribuyan a fortalecer la independencia judicial y ayuden a los poderes judiciales a mejorar el acceso a la justicia de las personas.

# Prólogo

HANS-HARTWIG BLOMEIER | DIRECTOR FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER MÉXICO

**L**a inconmensurable revolución constitucionalista a la que ha dado paso la introducción de las constituciones rígidas de la segunda posguerra, evidenciada en la evolución de las formas del Estado liberal decimonónico a las formas del Estado constitucional y democrático de derecho, ha tenido por ineludible efecto un profundo cambio de actitud frente a la constitución y el derecho. Se trata de la reordenación sin precedentes entre forma y sustancia de las determinaciones democráticas, que concibe al “gobierno del pueblo” en una segunda etapa de razonamiento, a través de la reestructura de la naturaleza misma de la forma de organización democrático-constitucional, configurando a los derechos fundamentales de la persona de manera tan evidente a partir de la garantía de la dignidad humana, que ellos no pueden quedar sin efectos sobre la concepción tradicional del principio mayoritario (Häberle, 2003).

De esta “constitucionalización” de la democracia y del orden jurídico en su conjunto, resulta una reestructura de las funciones de los poderes estatales, en virtud de la cual las y los jueces asumen una posición de garantes obligados e imprescindibles de la normativa

constitucional, colocándose, incluso, como límite para la democracia política (Campos, 2023). Dicha función, cabe decir, no sólo corresponde a los tribunales constitucionales, encargados del control de constitucionalidad de las normas, sino también –y de manera fundamental– a la totalidad de las y los operadores jurisdiccionales que tienen el poder y el deber de velar por los derechos humanos. De ahí que del diseño sistemático de un proceso conceptualizado –como adecuadamente lo ha ilustrado Calamandrei– como un auténtico drama “representado” (en el sentido teatral de la palabra) por “hombres jueces y justiciables que participan en él en concreto, y que no son muñecos contruidos en serie, sino hombres vivos (...) con sentimientos, intereses, opiniones y costumbres” (Calamandrei, 2020), dependa no sólo la “justicia del caso particular”, sino la supervivencia misma del constitucionalismo contemporáneo y del arquetipo jurídico-político que lo sostiene (Campos, 2023).

Por ello, la independencia judicial, cuyo punto de partida en la configuración de su doctrina constitucional es la exigencia de confianza que los tribunales deben inspirar en el Estado constitucional de derecho (Castillo Córdoba, 2007), se configure como principio *sine qua non* del constitucionalismo contemporáneo. No se olvide que, sin

poderes judiciales autónomos, sin jueces independientes, la indispensable correlación entre dignidad humana y soberanía popular como precondiciones del Estado de nuestro tiempo (aquél que sigue siendo, a pesar de todos sus defectos, la mejor fórmula política posible para que las personas vivan en libertad) está condenada a desaparecer (Campos, 2023).

De ahí que la Fundación Konrad Adenauer México, comprometida con la promoción de la consolidación del sistema de justicia, el fortalecimiento del orden institucional y de la división de poderes, así como la promoción de los derechos humanos, haya diseñado, impulsado y desarrollado la estrategia de proyectos "*Sin justicia no hay democracia*", que tiene la finalidad de promover un ejercicio de reflexión colaborativo sobre la actualidad, importancia y vigencia de la independencia y adecuado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales (especialmente en las entidades federativas) para la construcción de un Estado constitucional y democrático de derecho en México.

Esta línea temática particular, especificada en el papel que juegan los poderes judiciales de las entidades federativas, es la que transita la investigación del Programa de Transparencia en la Justicia de México Evalúa, cristalizada en el documento *Independencia judicial: ¿dónde estamos?*, que la Fundación Konrad Adenauer en México se aprecia de coeditar y que me honro enormemente en prologar. Dicha investigación (la primera de su tipo en México), tiene el objetivo de verificar en qué medida las garantías de independencia judicial previstas en los estándares internacionales se ven reflejadas en la normatividad de las 32 entidades federativas, así como en las prácticas internas de sus poderes judiciales y en las acciones de sus otros poderes, con la loable aspiración de convertirse en una herramienta que permita a cada

estado de la República identificar qué aspectos de la independencia judicial pueden y deben fortalecerse.

Qué duda cabe que cuando una investigación se lleva a cabo con inteligencia, seriedad y rigor, la tarea de acompañar su desarrollo y de discutir los resultados que paulatinamente se alcanzan se transforma en una inequívoca oportunidad de enriquecimiento intelectual. En este sentido, quisiera expresar mi profunda gratitud a Laurence Pantin, coordinadora del programa de Transparencia en la Justicia de México Evalúa, y a la investigadora Alejandra Quezada, por haber hecho posible este documento, que reviste el mérito de un análisis sapiente y ponderado. Merece en este contexto igualmente particular mención y e irrestricto reconocimiento Juan Pablo Campos quien en su función de gerente de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer en México fue pieza fundamental a la hora de diseñar, coordinar e implementar este proyecto en estrecha coordinación y cooperación con los expertos de México Evalúa. Su extraordinario trabajo en equipo se plasma en este estudio, a todas y todos ellos mi mayor reconocimiento y admiración.

De igual manera, agradezco la colaboración del Cyrus R. Vance Center for International Justice de la Barra de Abogados de Nueva York, así como de la Barra Mexicana Colegios de Abogados.

Sin hipérbole se puede considerar que este documento es una valiosísima aportación al estudio de la independencia judicial de los poderes judiciales en las entidades federativas que merece el mayor encomio. Confío en que muchos integrantes de los poderes judiciales de las entidades federativas, así como académicos y personas interesadas lo aprovecharán como un incentivo inigualable de reflexión y como herramienta efectiva que permita diseñar hojas de ruta para fortalecer la independencia judicial.

# Introducción

## Contexto: independencia judicial bajo amenaza

La independencia judicial es un concepto abstracto, percibido, muchas veces, como una garantía para las juzgadoras. Es fundamental recordar, sin embargo, que el objeto de esta garantía consiste en asegurar que cuando nos enfrentamos a un juicio las decisiones que tome la juzgadora estén basadas en los hechos y el derecho, y no influenciadas por intereses políticos, económicos, mediáticos o de cualquier otra índole. En realidad, esas garantías son un mínimo indispensable que debe asegurarse para que los poderes judiciales y sus funcionarios puedan ejercer su función de manera imparcial. Por ello, la independencia judicial es una condición indispensable para que tengamos un estado de derecho.

## Contexto internacional

Después de décadas de reformas en varias partes de mundo –especialmente en América Latina– enfocadas a consolidar la independencia judicial, se observa en los últimos años una tendencia adversa.

En el caso de Polonia, por ejemplo, desde 2015 se han aprobado varias reformas legislativas que han buscado someter el Poder Judicial al control del Ejecutivo. Una de ellas ha transferido la facultad de nombrar a la mayoría de las integrantes del Consejo Nacional del Poder Judicial de la propia judicatura al Congreso, decisión que implica un retroceso para la independencia judicial de ese país dado que dicho Consejo tiene la responsabilidad de someter propuestas de candidatas al cargo de jueza a la persona titular del Ejecutivo, quien las designa. En

2019 se aprobó también una reforma que, entre otros cambios, creó una Cámara Disciplinaria en el Tribunal Supremo que puede sancionar a juezas inferiores por sus resoluciones y cuyos integrantes son nombrados por la persona presidenta a propuesta del Consejo Nacional del Poder Judicial. Esta reforma fue considerada violatoria del Derecho de la Unión Europea por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Camut, 2023), el cual impuso una multa coercitiva a Polonia (Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 2023).

En América Latina, en 2022 se aprobó en Venezuela una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia que redujo en poco más de una tercera parte el número de magistradas del órgano y no permitió su reelección. Además, politizó la composición del comité de postulaciones al establecer que estaría integrada, en su mayoría, por personas diputadas. El retroceso de esta reforma para la independencia judicial es tal que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos emitió un comunicado de prensa para expresar su preocupación (Organización de los Estados Americanos, 2022). Desafortunadamente, el deterioro de la independencia judicial en Venezuela data de tiempo atrás. De hecho, en un informe de 2020, la entonces Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, consideró que “la independencia del sistema judicial se ve considerablemente socavada debido a la inseguridad en el cargo de los jueces y fiscales, a la falta de transparencia en el proceso de su designación, a las condiciones de trabajo precarias y a la interferencia política, con inclusión de las estrechas relaciones que existen entre los miembros del TSJ con el Gobierno y el partido gobernante” (ACNUDH, 2020).

En el caso de Guatemala, Ordoñez (2020) refiere que se puede observar un deterioro del sistema de comisiones de postulación que tienen como responsabilidad proponer listas de candidatas en los procesos de selección de magistradas de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes de Apelaciones. En 2014 y 2019 se presentaron denuncias por el actuar opaco y parcial de las comisiones, lo cual ocasionó que, en el primer caso, una magistrada presentara su renuncia luego de denunciar las irregularidades del proceso de selección y, en el segundo, que la Corte Constitucional ordenara al Congreso designar a las personas idóneas para los cargos, bajo criterios objetivos y de mérito y no de acuerdo a intereses políticos. Además, en 2022 preocupó la persecución y criminalización ejercida en contra de juzgadoras y operadoras de justicia (Vance Center, 2022), a lo que organizaciones internacionales expresaron su rechazo en febrero (Wola, 2022) y junio (Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, 2022).

También en El Salvador, después de que la Asamblea Legislativa destituyera a todas las magistradas de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y al Fiscal General de la República en mayo de 2021 –lo que generó el rechazo de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2021) y de la CIDH (Organización de los Estados Americanos, 2021a, 2021b)– se aprobaron el 31 de agosto de 2021 reformas a la Ley de la Carrera Judicial contrarias a la independencia judicial. Entre los cambios, se estableció el retiro obligatorio de las juezas a los 60 años o con 30 años de servicio. Justo antes de que entrara en vigor la reforma, se ofreció una indemnización (no prevista en la ley) a quienes presentaran su renuncia voluntaria, lo cual fue aceptado por casi la totalidad de las juzgadoras afectadas. Las pocas juezas restantes fueron cesadas, sin indemnización. La reforma también modificó las reglas de adscripción de las personas juzgadoras, haciendo posible que se realizaran cambios por necesidades del servicio, cuando antes estos cambios sólo eran permitidos por razones justificadas. Este tipo de medidas causaron la preocupación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Organización de los Estados Americanos, 2021c) y de Human Rights Watch (2021).

### Contexto mexicano

México no escapa a esta tendencia. En los últimos años, han sido notorias las cada vez más fuertes y frecuentes críticas hacia el Poder Judicial, en particular por parte del Ejecutivo federal. Hemos sido testigos de acusaciones, señalamientos y hasta el uso de la fuerza pública, aparentemente de forma arbitraria, en un intento por controlar los poderes judiciales y a sus integrantes.

Por ejemplo, en enero de 2023, cuando la ministra Norma Piña fue seleccionada por sus pares como presidenta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –aun cuando el apoyo del presidente Andrés Manuel López Obrador se había mostrado hacia otra candidata más afín a su proyecto de nación–, la reacción del éste fue contundente: tan sólo entre el 1 de enero y el 31 de marzo de este año, identificamos cerca de 30 declaraciones del presidente durante sus conferencias de prensa matutinas en las que criticó al Poder Judicial, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y/o su presidenta, así como a otras juzgadoras. Más preocupante todavía: a raíz de estos ataques, surgieron varias amenazas a la integridad de la ministra presidenta Norma Piña no sólo en redes sociales, sino incluso durante manifestaciones públicas, una de ellas organizada por el mismo presidente, al final de la cual una imagen de la ministra fue quemada (Quezada y Pantin, 2023).

También se volvió costumbre para el presidente acusar a juzgadoras por, supuestamente, liberar a presuntos delincuentes, pasando por alto la presunción de inocencia y las garantías del debido proceso, tanto de las personas que presuntamente cometieron delitos como de las juzgadoras, así como la libertad de criterio de estas últimas para emitir sus resoluciones.

A partir de agosto de 2023 se volvió cada vez más habitual que en las conferencias mañaneras se exhibieran fichas con fotos de juzgadoras que habían emitido resoluciones con las cuales el presidente no estaba de acuerdo, como si se tratara de criminales (Huerta, 2023).

Este tipo de señalamientos fue replicado a nivel local e incluso llegó a la detención de una jueza estatal de Veracruz, Angélica Sánchez, en junio de 2023. De manera arbitraria y violentando garantías de debido proceso, esta detención fue impulsada por el gobernador de Veracruz, Cuitláhuac García, quien en reiteradas ocasiones acusó a la juzgadora de ser corrupta y de haber liberado a una persona que señaló como delincuente<sup>1</sup> (Pantin, 2023a).

En este contexto de constantes señalamientos, podemos recordar que desde el inicio del sexenio que encabeza López Obrador ha habido un gran interés por parte de legisladores federales y locales de todos los partidos de presentar iniciativas de “reforma judicial”, las cuales, para septiembre de 2020, eran cerca de 80 (Pantin y Aguilar, 2020b).

Ante tanta presión y el riesgo que representaban la mayoría de estas iniciativas para la independencia judicial, el entonces presidente de la Suprema Corte y del Consejo de la Judicatura Federal, el ministro Arturo Zaldívar, decidió seguir la corriente –ya que no se podía ir en contra y salir exitoso– y elaboró su propia propuesta de reforma para el Poder Judicial de la Federación, llamada “Reforma judicial con y para el Poder Judicial”<sup>2</sup>. En un hecho inédito, esta iniciativa fue presentada formalmente por el presidente Andrés Manuel López Obrador, ya que el Poder Judicial Federal no cuenta con la facultad para presentar iniciativas legislativas.

Cabe señalar que si bien la reforma tiene puntos relevantes, ésta no alcanzaba objetivos centrales como el combate a la corrupción (Pantin y Quezada 2020b) o al nepotismo (Pantin y Aguilar, 2020c).

A nivel local, también se han impulsado e incluso aprobado reformas que ponen en riesgo el funcionamiento e independencia de los poderes judiciales. El viernes 31 de julio de 2020 el Congreso de Baja California aprobó una reforma a la Constitución estatal propuesta por el entonces gobernador Jaime Bonilla que, entre otros cambios, hacía desaparecer al Consejo de la Judicatura local para sustituirlo por una Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina con menos integrantes, al tiempo que modificaba el mecanismo de designación de las magistradas (Pantin y Quezada, 2020a). Cabe señalar que esta reforma fue impugnada mediante la controversia constitucional 187/2020, la cual se mantiene pendiente de resolución, aunque se decretó una suspensión provisional de los efectos de la reforma.

En Guerrero, en 2021, se presentaron ante el Congreso local tres iniciativas ciudadanas, una de las cuales proponía que las magistradas del Tribunal Superior de Justicia fueran designadas mediante voto popular, método que no representaría un avance para la objetividad, independencia e idoneidad de los procesos y perfiles (Pantin y Quezada, 2021). Dicha iniciativa no prosperó, pero no fue la primera<sup>3</sup> ni la última, ya que en 2023, el presidente López Obrador anunció que en 2024 presentaría una iniciativa para que las ministras, así como las juzgadoras federales, sean nombradas por voto popular (Pantin, 2023b).

En Chihuahua, en 2022 el Congreso del estado aprobó una reforma a la Constitución local presentada por el coordinador de la bancada del PAN que representaba un retroceso y amenaza a la independencia judicial porque sustituía el proceso de designación de magistradas mediante un concurso, por uno politizado, donde una comisión conformada por una persona representante del Poder Ejecutivo, una del Ejecutivo y una del Judicial propone una terna al legislativo (México Evalúa, 2022).

En el mismo año, fue aprobada una reforma que impactó al Poder Judicial de Yucatán. En ésta se previó ampliar el número de magistradas de 11 a 15, con lo que el gobernador en turno tuvo la oportunidad de designar a cuatro magistradas. Se hicieron, además, modificaciones a las reglas de retiro: la pensión ya no sería vitalicia, sino por un año. Sin embargo, en un artículo transitorio se daba la oportunidad, por única ocasión, para que las magistradas que aún no concluían el cargo pudieran solicitar

<sup>1</sup> Estas acusaciones corresponden a dichos del gobernador de Veracruz y no son señalamientos o afirmaciones por parte de México Evalúa.

<sup>2</sup> El contenido de la propuesta se puede consultar en [https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel\\_usos\\_multiples/documento/2020-02/Proyecto%20de%20Reforma%20Judicial\\_1%20%283%29.pdf](https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/carrusel_usos_multiples/documento/2020-02/Proyecto%20de%20Reforma%20Judicial_1%20%283%29.pdf)

<sup>3</sup> En 2018, senadoras y senadores del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo presentaron una iniciativa para que las y los ministros fueran designados mediante voto popular.

su jubilación anticipada y gozar de la pensión vitalicia. Estos cambios podrían ser entendidos como una forma de presionar a las magistradas en turno para que se retiraran antes de concluir su cargo. De hecho, a los pocos meses de la aprobación de la reforma, cuatro magistradas habían solicitado su jubilación anticipada. Con estas modificaciones, el gobernador en turno tuvo la posibilidad de nombrar por lo menos a ocho integrantes del Tribunal Superior de Justicia (Pantin y Suárez, 2022).

Unos meses después, en Puebla, el entonces gobernador Miguel Barbosa impulsó una reforma constitucional que separó la presidencia del Tribunal Superior de Justicia de la del Consejo de la Judicatura. Si bien esta medida habría podido ser benéfica, en teoría, para la independencia judicial, en realidad buscaba controlar al Poder Judicial, pues quien fue nombrado presidente del Consejo de la Judicatura había sido, meses antes, consejero jurídico del gobernador. Además, la reforma no definió correctamente las atribuciones de ambas presidencias, llevando a la renuncia, 10 meses después, de todos los integrantes del Consejo y de la Presidenta del Tribunal Superior de Justicia (24horas Puebla, 2023).

En el caso de Aguascalientes, en junio de 2023, el Congreso aprobó una reforma (Reforma a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes, 8 de agosto de 2023) presentada por la gobernadora Teresa Jiménez, misma que aumentó el número de magistradas del Supremo Tribunal (de siete a once), redujo su tiempo de encargo y abrió la posibilidad a que éstas pudieran ser ratificadas. Adicionalmente, redujo la composición del Consejo de la Judicatura de siete a cinco miembros. Estas medidas debilitan la estructura del Poder Judicial, atentan contra garantías de independencia y politizan los procesos de designación.

Asimismo, este mismo año, en Oaxaca, en una sesión de menos de 30 minutos, se aprobó una reforma constitucional que desapareció al Tribunal de Justicia Administrativa y destituyó a las magistradas que lo integraban, para crear un nuevo tribunal en la materia y nombrar a sus nuevos integrantes (Guerrero, 2023; Aristegui Noticias, 2023).

Estas iniciativas, aunadas a las declaraciones y actuaciones señaladas anteriormente, son preocupantes porque configuran ataques a la independencia de los órganos y de las juzgadoras. Esto no quiere decir que no deba revisarse la función judicial, pero debe hacerse en el marco de la legalidad, objetividad, bajo los procesos previamente establecidos para ello y en el respeto de las garantías de independencia judicial previstas en los estándares internacionales.

## Nuestro estudio

Pese a este contexto, hasta el momento no existe un estudio que permita conocer el estado de la independencia judicial a nivel estatal en México. Precisamente por ello, este estudio tiene el objetivo de revisar de qué manera las garantías de independencia judicial previstas en los estándares internacionales se ven reflejadas, tanto en la normatividad de los 32 estados, como en las prácticas internas de los poderes judiciales, así como en las acciones de los otros poderes del Estado que impactan en la vida del Poder Judicial, desde una revisión de algunos de sus documentos internos.

Este estudio no pretende otorgar calificaciones a cada estado o Poder Judicial, ni clasificarlos. Su intención es, en cambio, proponer una herramienta para que cada Poder Judicial, pero también los otros poderes del Estado, así como las personas interesadas, puedan conocer los rubros de independencia judicial que se deben fortalecer en su entidad y saber cómo se ha podido (o no) garantizar en otros estados.

Esta investigación es un primer acercamiento para evaluar la medida en que la independencia judicial está garantizada en cada estado. Por supuesto, al tratarse de una revisión formal, esta evaluación tiene limitaciones importantes, pero consideramos que puede ser un punto de partida para que los poderes judiciales y/o los poderes políticos sepan dónde están y la ruta que pueden trazar para consolidar esta independencia.

Este documento está dividido en cinco apartados. En primer lugar, se presenta el marco teórico-metodológico empleado para analizar la independencia judicial a nivel estatal en México. En un segundo capítulo, se analiza cómo las garantías de independencia judicial previstas en los estándares internacionales están incorporadas en la normatividad de cada una de las 32 entidades federativas del país (en su constitución y de su ley secundaria). En el tercer apartado se analiza, con base en una revisión documental, la manera en la que estas garantías están reflejadas en las prácticas internas de los poderes judiciales y las de los otros poderes del Estado que impactan en la vida del Poder Judicial. En un cuarto capítulo, a partir de un análisis cruzado entre los hallazgos de la revisión normativa y de la revisión documental, siguiendo la caracterización de Campos Zamora (2016) que detallaremos a continuación, se expone una aproximación del estado de las garantías de independencia judicial desde sus distintas dimensiones: la independencia institucional, la profesional y la funcional. Por último, el quinto se dedica a las conclusiones.

## CAPÍTULO I.

# Marco teórico-metodológico

La independencia judicial es una condición fundamental para el adecuado funcionamiento de los sistemas de justicia y una precondition necesaria para la existencia del Estado de derecho en sí mismo, dado que sin este principio la justicia impartida podría viciarse y no atender a la aplicación del Derecho. De acuerdo con los *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura de la Organización de Naciones Unidas*, la independencia judicial requiere que las juezas resuelvan los asuntos que son de su conocimiento con imparcialidad, tomando en cuenta sólo los hechos y el derecho aplicable, libres de restricciones, presiones, amenazas o intromisiones indebidas (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1985).

Ahora bien, debe resaltarse que al concepto de “independencia judicial” no se le puede atribuir una definición inequívoca dado que su conceptualización depende de diferentes perspectivas y teorías. Así, algunos académicos señalan que la independencia judicial es la “capacidad y voluntad de los tribunales para decidir casos

a la luz de la ley sin tener en cuenta indebidamente las opiniones de otros actores gubernamentales” (Melton y Ginsburg, 2014). Por su parte, Linzer y Staton (2015) proponen una perspectiva más amplia al sugerir que no solamente las juzgadoras deben tener autonomía a la hora de emitir sus sentencias, sino que la independencia judicial también requiere que éstas se implementen y se respeten.

Desde la perspectiva de la autonomía de las juezas a la hora de decidir, Caballero y Concha (2001) ofrecen una clasificación interesante de la independencia judicial. Señalan que ésta se compone de dos vertientes: la interna y la externa. La primera requiere que las funcionarias sean independientes y no subordinadas a su jerarquía; la segunda implica que el Poder Judicial no se encuentre subordinado a ningún otro poder o fuerza social.

Por su parte, Campos Zamora (2016) señala que la independencia judicial es un fenómeno complejo y multidimensional, y propone estudiarlo a partir de tres perspectivas: desde un ámbito funcional, donde “se garantiza la

libertad de criterios a la hora de decidir asuntos concretos”, desde una visión profesional, que “garantiza los derechos personales [de las personas juzgadoras] derivados de su condición de funcionarios” y desde una perspectiva institucional, que asegura que el Poder Judicial funcione de manera correcta y sin fricciones con los otros poderes. Ésta es la definición con la que nos hemos guiado para realizar nuestra metodología y revisión.

Ahora bien, para analizar el estado de la independencia judicial no sólo se ha planteado la necesidad de conceptualizar este principio, sino también de medirlo. Al respecto, son varios los expertos que han buscado medir y cuantificar el nivel de independencia judicial en distintos países (Linzer y Staton, 2015; Melton y Ginsburg, 2014; Van Dijk y Vos, 2018). Sin embargo, una de las principales dificultades de este ejercicio radica en la imposibilidad de observar directamente el grado de independencia judicial existente. Es decir, al ser un concepto latente y multidimensional, es necesario contar con una serie de indicadores basados en marcos teóricos sólidos que permitan explicar de qué manera la independencia judicial se manifiesta para estar en posibilidades de evaluarla (Rios-Figueroa y Staton, 2012).

Ante la ausencia de variables observables, los estudios cuantitativos que se han realizado para evaluar la independencia judicial a nivel nacional han empleado, por lo general, teorías y medidas indirectas que se encuentran fuertemente correlacionadas con ella (*proxies*). Por ejemplo, diversas investigaciones han utilizado indicadores relacionados con el nivel de restricciones a la discrecionalidad del Ejecutivo establecidas en el marco normativo, o con la proporción de dinero que se mantiene en las instituciones bancarias (utilizando evidencia que sugiere una fuerte relación entre crecimiento económico e independencia judicial). Otros estudios han empleado puntajes agregados que toman en cuenta el proceso de selección, el tipo de participación de los poderes políticos en estos procesos y la percepción de usuarios de justicia y otras personas expertas sobre independencia judicial (Rios-Figueroa y Staton, 2012).

Aunque muchos de estos indicadores pueden ser discutibles (Popkin, 2004), este tipo de estudios ha permitido

## El hecho de contemplar en la normativa garantías de protección a la independencia judicial no basta para asegurar la independencia judicial en la práctica

no sólo cuantificar la independencia judicial en un país dado, sino también entender las condiciones e incentivos que favorecen el fortalecimiento de ésta. Por ejemplo, un estudio sobre la relación entre la independencia judicial en la práctica –independencia *de facto*– y la existencia de disposiciones normativas que deberían generar incentivos para garantizar la independencia judicial –independencia *de jure*– encontró que la segunda no está relacionada fuertemente con la primera (Hayo y Voigt, 2005). Es decir, el hecho de contemplar en la normativa garantías de protección a la independencia judicial no basta para asegurar la independencia judicial en la práctica.

La investigación de Melton y Ginsburg (2014) confirma a su vez este hallazgo, pero señala que si bien las normas destinadas a proteger la independencia judicial de manera aislada no son suficientes para garantizarla, algunas disposiciones normativas son más efectivas que otras y pueden tener mayor impacto cuando existen combinaciones particulares de ciertas protecciones. Por ejemplo, bajo algunas circunstancias, las reglas sobre la selección y la remoción de las juzgadoras garantizan en mayor medida la independencia judicial en la práctica.

Aunque son necesarios más estudios respecto de la medición de la independencia judicial que permitan tener indicadores fiables para medirla, estos hallazgos son fundamentales para guiar el diseño metodológico de cualquier investigación que busque evaluarla. Es por ello que a partir de estas consideraciones, y de un análisis del contexto y estructura de los poderes judiciales locales en México, se realiza la siguiente propuesta metodológica que pretende ser una primera aproximación al estudio de la independencia judicial a nivel local en México.

Como ya lo mencionamos, este estudio no es un ranking, ni un índice, y no tiene como intención comparar poderes judiciales entre sí, sino que cada uno pueda tener una imagen de su panorama a nivel individual. El objetivo de este estudio consiste en evaluar **hasta qué punto la normativa que rige a los poderes judiciales en México integra las garantías de independencia judicial previstas en los estándares internacionales y en qué medida estos estándares se ven**

**reflejados en las prácticas internas de los poderes judiciales y en las acciones de los otros poderes del Estado que impactan en la vida del Poder Judicial a partir de una revisión formal de documentos oficiales proporcionados por éstos.**

Respecto de esta segunda parte del análisis, conviene aclarar desde ahora que el hecho de que un poder judicial cuente con un documento que dé a entender que cierta garantía se toma en cuenta es alentador, pero **no significa que necesariamente se refleje en la realidad**. Al contrario, cuando la información contenida en los documentos establece que cierto indicador NO se acredita, podemos tener la seguridad de que esta garantía de independencia no se cumple<sup>4</sup>. Por ello, los casos de incumplimiento deben ser considerados como señales de alarma por los poderes judiciales y, en su caso, los otros poderes cuando son los encargados de esas garantías, y merecen su atención prioritaria.

Para complementar estas dos fases, consideramos que sería necesario realizar, además, un análisis de la **percepción de los usuarios de justicia y otros actores relevantes sobre la independencia judicial a nivel local**. Sin embargo, es importante señalar que en este estudio no se desarrolló dicho análisis dado que no fue posible cubrir el costo que implica el levantamiento de una encuesta nacional. Sería deseable que pudiera realizarse en un segundo estudio en el que se midiera únicamente la percepción.

La investigación que realizamos es de tipo exploratoria, y busca describir, en un momento dado, el estado de la independencia judicial desde sus distintas dimensiones: la institucional, la profesional y la funcional. Para ello se decidió adoptar un enfoque cualitativo en lugar de uno cuantitativo; esta decisión metodológica se sustenta en la ausencia de datos e información especializada a nivel local y en la imposibilidad de replicar los indicadores que otros estudios cuantitativos –sobre todo los realizados en el área de economía o ciencia política– utilizan para

medir la independencia judicial a un nivel nacional<sup>5</sup>. La sola utilización de información e indicadores existentes no permitiría realizar una medición cuantitativa adecuada y confiable de la independencia judicial a nivel local.

El valor de nuestro estudio radica en que a través de una serie de indicadores recopilará y generará datos –en muchos casos hasta ahora inexistentes– sobre la independencia judicial a nivel local en sus diversas dimensiones. Este primer esfuerzo nos permitirá sentar las bases para, en el futuro, realizar estudios cuantitativos que ayuden a identificar cuáles son los distintos incentivos relacionados con la existencia o no de la independencia judicial en la práctica y proporcionar una evaluación de ésta.

Para empezar el análisis, se mapearon los estándares internacionales relacionados con la independencia judicial<sup>6</sup>; a partir de éstos se construyeron una serie de indicadores enfocados en la independencia institucional, personal y funcional.

[\(En este link se puede consultar la base de datos completa\)](#)

En los dos apartados siguientes se exponen los insumos, así como la forma de revisarlos y evaluarlos para cada pregunta de investigación que se aplicó. Sin embargo, es importante mencionar algunas consideraciones.

Para responder nuestra primera pregunta de investigación (¿La normativa incorpora las garantías previstas en los estándares relativos al principio de la independencia judicial en su dimensión profesional, institucional, funcional?), realizamos una revisión normativa a nivel local que se aplicó a las constituciones, leyes orgánicas de los poderes judiciales y leyes de carrera judicial<sup>7</sup> vigentes al 15 de marzo de 2023. La mayor dificultad en esta etapa de la revisión consistió en la incompletitud y/o ambigüedad de las normas, por lo que fue necesario generar diversos criterios para interpretar y aplicar de manera homogénea la revisión.

<sup>4</sup> Por ejemplo, cuando una convocatoria para nombrar a una persona juzgadora establece que se realizará una evaluación teórico-práctica, uno puede asumir que ésta se realizó, pero no tiene prueba fehaciente de ello ni de que éstas cumplan con los estándares de objetividad esperados –algo que solamente podría averiguarse realizando un análisis cualitativo basado en entrevistas o revisión de los exámenes realizados–. En cambio, si la convocatoria no menciona que se realizará tal evaluación, tenemos la certeza de que ésta no se realizó.

<sup>5</sup> Por ejemplo, los modelos que miden la independencia judicial a nivel nacional generalmente utilizan indicadores como índices de Estado de derecho y democracia en un país dado, la percepción a nivel nacional de independencia judicial o inclusive el grado de libertad de prensa. Esto es posible ya que existen estas medidas a nivel nacional, pero no es así a nivel local.

<sup>6</sup> Se retoma el concepto de estándares jurídicos establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que está referido al sistema interamericano, pero que se puede ampliar a los órganos del sistema universal. De esta manera, se concibe a los estándares internacionales como el conjunto de decisiones judiciales, informes temáticos y de país, y otras recomendaciones emitidas por órganos internacionales, así como a los tratados universales y regionales, y a las sentencias y opiniones consultivas emitidas por organismos internacionales (Molina, 2018). Los estándares en materia de independencia judicial que consultamos son Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013; Comité de Derechos Humanos de la ONU, 2007; CEJIL, 2019; Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2009 y 2018; Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1981; Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2008; Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, 2001; Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2004 y 2019; Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1985.

<sup>7</sup> Ningún Poder Judicial a nivel local cuenta con una ley de esta naturaleza, por lo que no fue posible utilizar estas normas como insumo.

Se construyeron y analizaron 51 indicadores (16 para la independencia institucional, 30 la profesional y cinco la funcional).

[\(En este enlace se puede consultar completa de la revisión normativa\)](#)

Por otra parte, para responder la segunda pregunta de investigación (De acuerdo con documentos oficiales, ¿se puede presumir que se cumplen las garantías relativas a la independencia judicial previstas en los estándares en su dimensión profesional, institucional y funcional?), se realizó una revisión de documentos oficiales de los poderes judiciales, ejecutivos y legislativos. Cabe señalar que, al igual que en la revisión normativa, el enfoque del estudio era actual y no histórico, por lo cual se revisaron documentos de 2022 para la mayoría de los indicadores. Sin embargo, para algunos indicadores, como los relativos a procesos de designaciones de ciertos cargos, cambios de adscripción o ratificaciones, la revisión se hizo con base en documentos de 2021 y 2022, porque estos procesos no se realizan con tanta frecuencia y cercenar la revisión a un año hubiera limitado el número de observaciones. Finalmente, en el caso de algunos indicadores vinculados con el presupuesto del Poder Judicial que implican una comparación entre dos años, se compararon los presupuestos aprobados para el 2022 y para el 2023.

Otro elemento a destacar es que en la mayoría de los indicadores que se refieren directamente a las juzgadas, tuvimos que distinguir entre las juezas (primera instancia) y las magistradas (segunda instancia), ya que, en México, las reglas aplicables a las primeras no suelen ser las mismas que para las segundas.

Al igual que en el caso de la normatividad, los insumos de la revisión documental presentaban deficiencias, que se detallan en el capítulo III. Pero, desde ahora, podemos decir que el problema más importante que enfrentamos fue el hecho de no recibir y no encontrar la información necesaria para evaluar algunos indicadores.

Se construyeron y analizaron 42 indicadores (17 para la independencia institucional, 23 la profesional y dos la funcional).

[\(En este enlace se puede consultar la tabla completa de la revisión documental\)](#)

#### NOTA

Si bien esta pregunta de investigación intenta verificar el cumplimiento de las garantías de independencia judicial en las prácticas de los poderes judiciales, es relevante mencionar que la revisión realizada tiene limitaciones metodológicas y no necesariamente debe leerse como un reflejo de la realidad que se vive en los poderes judiciales. De hecho, no es la intención del estudio reflejar la realidad porque esto va más allá de una revisión documental y requeriría valorar elementos más cualitativos y/o subjetivos (como la percepción, por ejemplo).

Al intentar realizar una revisión lo más objetiva posible, se construyeron indicadores que miden algunos elementos formales (ya que son los que resultan observables) que se podían constatar con documentos, pero que no necesariamente reflejan lo que ocurre en los hechos.

También se debe tomar en cuenta que debido a que el estudio debía tener límites de tiempo y profundidad, además de ser actual, no se revisó la totalidad de casos o procesos, sino aquellos más actuales y en algunos casos sólo el último, cuyos resultados no se pueden generalizar.

Finalmente, es importante tener en cuenta que la revisión documental se realizó con base en insumos que pusieron a disposición las autoridades (ya sea vía solicitud de acceso a la información o por la información que publican en portales oficiales), lo cual implica que la veracidad de la información o qué tanto corresponde con los hechos depende también del cumplimiento de las obligaciones de transparencia de la autoridad.

## CAPÍTULO II.

# Revisión normativa de la independencia judicial

## Consideraciones sobre la revisión normativa

La primera pregunta que se plantea en esta investigación es si la normativa incorpora los estándares relativos al principio de la independencia judicial en su dimensión profesional, institucional, funcional.

El objetivo de esta revisión consiste, por una parte, en observar qué garantías de la independencia judicial están incorporadas en las normas y son, por tanto, obligatorias y, por otra parte, identificar el nivel jerárquico en el que están incorporadas, para así conocer el nivel de importancia y protección que se le otorga.

Para ello, se generaron 51 indicadores, cada uno vinculado a una garantía de independencia prevista en algún estándar internacional. De éstos, 16 se enfocaron en garantías de la independencia institucional, 30 de indepen-

dencia profesional y cinco en independencia funcional. Cada indicador fue calificado de manera dicotómica (0 cuando no estaba previsto en la normatividad y 1 cuando sí lo estaba) en cada nivel normativo analizado. Cabe señalar que, cuando un indicador no era aplicable a un Poder Judicial (por ejemplo, los específicos a consejos de la judicatura en los poderes judiciales que no cuentan con este órgano), se calificó como NA<sup>8</sup>, sin asignar puntaje de 0 o 1.

Además del análisis desglosado por nivel normativo, se realizó un análisis condensado, donde se volvió a evaluar cada indicador de manera dicotómica, de tal forma que se asignó 1 en el caso de que el indicador se cumpliera, independientemente del nivel normativo, y 0 en el caso de que no se cumpliera en ninguno de los dos niveles normativos. En ocasiones, sin embargo, se identificaron contradicciones entre normas. En tal caso, prevaleció el puntaje obtenido en la revisión de la Constitución (aun cuando éste fuera 0), atendiendo a la jerarquía normati-

<sup>8</sup> NA para No aplicable.

va. Cuando en ambos niveles normativos se había identificado un NA, este código permaneció para el condensado, y cuando un nivel normativo tenía NA pero otro había podido ser evaluado, prevaleció la calificación de este último.

El insumo utilizado para responder a la pregunta de investigación fue la **legislación vigente al 15 de marzo de 2023**. Se consultó específicamente la Constitución de cada entidad federativa y la ley orgánica que regula el funcionamiento de cada Poder Judicial o su equivalente<sup>9</sup>. Además, se contempló analizar las leyes de carrera judicial en el caso de que algún Poder Judicial contara con una, pero a la fecha de corte no existía ninguna a nivel local.

Se decidió analizar estas normas ya que abarcan los dos niveles de jerarquía normativa más altos y por lo tanto contienen máximas o principios generales y tienen mayor obligatoriedad y posibilidad de exigir su cumplimiento, en comparación con los reglamentos, acuerdos o circulares internos, los cuales no siguen un proceso legislativo y pueden ser modificados o suprimidos con mayor facilidad.

Debe señalarse que la incorporación de garantías de independencia judicial en la legislación no asegura su cumplimiento. De hecho, como ya lo apuntamos, algunos autores afirman que la existencia de disposiciones normativas no tiene una relación causal que propicia la independencia judicial en la práctica (Hayo y Voigt, 2005). Ahora bien, aunque seamos conscientes de que la inclusión de garantías de protección a la independencia judicial en la normatividad no basta para asegurar la independencia judicial en la práctica, consideramos que puede ser de utilidad, primero, porque siempre es preferible contar con las garantías en la normatividad a que no se vean reflejadas, sobre todo en un país con tradición legal escrita donde los derechos y obligaciones están establecidos en normas escritas generadas mediante procesos legislativos. Por otra parte, si están en la normatividad y no se cumplen, es posible impugnar este hecho.

## Al analizar la legislación, encontramos algunas dificultades que tienen que ver con la deficiencia de técnica legislativa pues detectamos imprecisiones o incluso contradicciones.

Dicho esto, en el caso específico de las garantías sobre la selección y remoción de juzgadoras, dado que se ha demostrado que su inclusión en la normativa sí está más fuertemente vinculada con el grado de independencia judicial *de facto*, nos parece que la regulación de este tipo de garantías en el marco normativo es un piso mínimo o una precondition básica para que se cumplan y se garantice una mayor independencia judicial.

Ahora bien, al analizar la legislación, encontramos algunas dificultades que tienen que ver con la deficiencia de técnica legislativa pues detectamos imprecisiones o incluso contradicciones. Nos parece importante señalarlo ya que este tipo de deficiencias

obliga a los aplicadores y destinatarios de las normas a realizar una interpretación de las mismas, sin que tal interpretación sea emitida necesariamente por una Corte. Esto resulta problemático, porque pone en riesgo la aplicación efectiva de las garantías.

Derivado de ello, nuestro equipo de investigación tuvo que definir, en más de una ocasión, el criterio o interpretación que se utilizaría en este estudio.

Dentro de estas deficiencias de la normatividad, encontramos algunas imprecisiones entre niveles normativos o, incluso, en una misma norma. Por ejemplo, en los casos de Chiapas, Hidalgo y Tlaxcala, se hace un uso indistinto de los términos reelección y ratificación. En el primer caso, el Código de Organización del Poder Judicial<sup>10</sup> hace referencia a que las magistradas podrán ser reelectas, pero en los artículos subsecuentes, el proceso que se regula se denomina "ratificación". En los otros dos, ocurre algo similar, con la diferencia de que en la Constitución se menciona un término y en la Ley Orgánica el otro<sup>11</sup>.

Otra imprecisión que se detectó fue en el caso de Tabasco y corresponde al indicador de duración máxima de la ocupación provisional en el cargo. La Constitución prevé

<sup>9</sup> En el caso de Chiapas se titula Código de Organización del Poder Judicial.

<sup>10</sup> Equivale a la Ley Orgánica del Poder Judicial en otras entidades.

<sup>11</sup> En Hidalgo, la Constitución prevé que las magistradas pueden buscar la reelección, mientras que la Ley Orgánica menciona que podrán ser ratificadas. En Tlaxcala, la Constitución prevé que las magistradas puedan ser ratificadas y la Ley Orgánica que puedan ser reelectas.

que las ausencias temporales de hasta 60 días serán cubiertas por magistradas interinas, es decir, se puede deducir que la duración máxima será de 60 días. Pero la Ley Orgánica establece que las magistradas interinas o suplentes durarán en el cargo el tiempo que dure la causa que originó la vacante, lo que no necesariamente corresponde con una duración de 60 días, como se tiene previsto.

También se detectaron contradicciones que son resultado del descuido al momento de hacer reformas legislativas, porque se reformó la Constitución, pero no se homologó la ley orgánica<sup>12</sup>, o viceversa<sup>13</sup>. En otros casos, algunos artículos dentro de la misma norma reformada no se homologaron<sup>14</sup>.

Otra dificultad consistió en tener certeza sobre qué norma era vigente. Así, en Baja California, la última reforma a su Constitución –hasta nuestra fecha de corte– se realizó el 3 de marzo de 2023 por lo que en principio esa sería la norma vigente. Sin embargo, en octubre de 2020 se publicó una reforma constitucional que suprimió el Consejo de la Judicatura y creó en su lugar una Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina. Esta reforma fue impugnada mediante controversia constitucional 187/2020 conocida por el ministro Alberto Pérez Dayán, quién otorgó una suspensión provisional de los

artículos reformados. Es decir, no se aplicará el texto modificado de esos artículos en cuanto no se resuelva la controversia. Esto significa que la constitución vigente al momento del estudio es, por una parte, el texto reformado en marzo de 2023, salvo en el caso de los artículos reformados en 2020 e impugnados, para los cuales es aplicable el texto anterior a 2020.

## ¿Qué encontramos?

Al revisar el nivel de cumplimiento de los indicadores en el ámbito nacional, independientemente del nivel normativo donde se incorporen<sup>15</sup>, se observa que existen 10 indicadores que no se cumplen en ninguno de los poderes judiciales<sup>16</sup>, en particular, los relacionados con la designación de la presidencia y la contraloría, las reducciones presupuestales, las políticas de adscripción y cambios de adscripción, las políticas de protección y la interdicción de apartar a las juzgadoras de los asuntos que les han sido turnados. En contraste, los indicadores que más se cumplen son los relativos a que la designación de la presidenta se realice por personas internas al Poder Judicial (en los 32 estados) y a que el ingreso al cargo de jueza se obtenga a través del desarrollo de un concurso de oposición (en 31 estados).

<sup>12</sup> En el caso de Chihuahua, su Ley Orgánica prevé que el nombramiento de magistradas se realice mediante concurso de oposición abierto. Sin embargo, en junio de 2022 una reforma a la Constitución cambió el proceso a uno donde una comisión especial –compuesta por un representante del Poder Judicial, uno del Ejecutivo y uno del Legislativo– envía al Congreso una terna de personas aspirantes, para que éste realice la designación, después de la realización de una comparecencia pública. El problema es que la Ley Orgánica no se modificó en consecuencia. Es decir, ambas normas son vigentes, pero el proceso de designación previsto en la Constitución y en la Ley Orgánica son distintos.

En el caso de Morelos, su Constitución da a entender que las magistradas tendrán un periodo único, pero la Ley Orgánica prevé la figura de su ratificación. Esto se explica porque la Constitución preveía el periodo de seis años y posibilidad de uno más de ocho años (así como lo regula la Ley Orgánica), pero estos artículos de la Constitución fueron reformados en febrero de 2018 y la Ley Orgánica no se ajustó.

En Tamaulipas, también existe una contradicción entre niveles normativos. La Constitución prevé la existencia de un recurso en caso de que el Consejo de la Judicatura tome la decisión de remover a una jueza, mientras que la Ley Orgánica establece que no se admitirá recurso alguno en contra de las resoluciones dictadas por el Pleno del Consejo.

<sup>13</sup> En Guerrero ocurre algo similar, ya que la Constitución prevé que las magistradas durarán en su encargo siete años contados a partir de la fecha en que rindan protesta y que podrán ser ratificadas para un segundo periodo de ocho años improrrogables, en cuanto que la Ley Orgánica establece como causa de retiro forzoso haber cumplido quince años de servicio. Lo interesante es que la Constitución se reformó en abril de 2014 y prevé ratificación, pero la Ley Orgánica fue reformada meses después, en agosto, para establecer un periodo único.

<sup>14</sup> Revisando el caso de Coahuila, identificamos que existe una contradicción entre distintos artículos de la Constitución y también entre ésta y la Ley Orgánica. La redacción del artículo 135 constitucional permite deducir que las magistradas ocupan el cargo por un periodo único, pero el artículo 150 menciona que al cumplir su periodo constitucional (en términos del artículo 135) podrán ser reelectas. A su vez, la Ley Orgánica prevé que las magistradas supernumerarias duren seis años y puedan ser reelectas, pero las magistradas numerarias durarán 15 años, sin que se prevea la posibilidad de reelección.

<sup>15</sup> Excepto en el caso de contradicciones normativas. En estos casos prevaleció la codificación otorgada a la Constitución. Cuando ambos niveles normativos tenían NA se mantuvo esa codificación, pero cuando un nivel normativo tenía NA y otro sí tenía codificación (en términos de 1 o 0) prevaleció la calificación de ese nivel normativo al ser el único que fue posible evaluar.

<sup>16</sup> Lista de los 10 indicadores:

El proceso de designación de la presidencia se realiza siguiendo un proceso con reglas establecidas y basado en elementos objetivos.

La contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial.

La normativa prevé que las reducciones al presupuesto asignado al Poder Judicial deberán contar con su consentimiento.

La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de juezas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido.

La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de magistradas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido.

La normatividad prevé que en la determinación de las adscripciones y de los cambios de adscripción se considerarán los intereses y necesidades de las juezas.

La normatividad prevé que en la determinación de las adscripciones y de los cambios de adscripción se considerarán los intereses y necesidades de las magistradas.

La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de juezes/as frente a actos que amenacen su integridad.

La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de magistradas frente a actos que amenacen su integridad.

La normatividad establece que las juzgadoras no pueden ser apartadas de los asuntos que les han sido turnados, salvo las excepciones establecidas en la ley.

**Tabla 1. Cantidad de estados que acreditan cada indicador independientemente del nivel normativo en el que se encuentre**

INDICADOR	CANTIDAD DE ESTADOS EN LOS QUE SE ACREDITA
I.1.N La normatividad prevé el principio de independencia judicial o de la judicatura.	27
I.2.N La normatividad prevé la existencia de un órgano de gobierno judicial.	30
I.5.N La normativa prevé que las consejeras cuenten con inamovilidad durante el tiempo de su encargo.	22
I.6.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de las personas integrantes de la instancia de gobierno judicial.	15
I.7.N La normativa prevé que la presidencia del órgano de gobierno judicial no será ocupada por la misma persona que ejerza el cargo de presidencia en la rama jurisdiccional del Poder Judicial (Tribunal Superior).	1
I.8.N El proceso de designación de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia se realiza siguiendo un proceso con reglas establecidas y basado en elementos objetivos.	0
I.9.N La normativa prevé que la designación la presidenta del Tribunal Superior de Justicia se realiza por personas internas al Poder Judicial.	32
I.11.N La normatividad prevé que la presidenta del Tribunal Superior de Justicia cuente con inamovilidad durante el tiempo de su encargo.	2
I.12.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución la presidenta del Tribunal Superior de Justicia.	17
I.13.N La normatividad prevé, en juzgados de primera instancia, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa.	3
I.14.N La normatividad prevé, en salas del Tribunal, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa.	2
I.15.N La contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial.	0
I.16.N La normatividad prevé el desarrollo de una política de prevención de actos de corrupción al interior del Poder Judicial.	4
I.17.N La normativa prevé un monto mínimo o porcentaje fijo de recursos que se deba asignar al Poder Judicial.	6
I.18.N La normativa prevé la garantía de no reducción del presupuesto de un año a otro.	12
I.19.N La normativa prevé que las reducciones al presupuesto asignado al Poder judicial deberán contar con su consentimiento.	0
P.23.N En la normatividad, como parte de los requisitos de designación de juezas se prevén las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.	3
P.24.N En la normatividad, como parte de los requisitos de designación de magistradas se prevén las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.	2



INDICADOR	CANTIDAD DE ESTADOS EN LOS QUE SE ACREDITA
<b>P.25.N</b> La normatividad prevé que los procesos de selección de juezas sean realizados por un órgano independiente y especializado (órgano de gobierno judicial).	25
<b>P.26.N</b> La normatividad prevé que los procesos de selección de magistradas sean realizados por un órgano independiente y especializado (órgano de gobierno judicial).	1
<b>P.27.N</b> El cargo de jueza forma parte de la carrera judicial.	29
<b>P.28.N</b> El cargo de magistrada forma parte de la carrera judicial.	10
<b>P.29.N</b> La normatividad prevé que el ingreso al cargo de jueza se obtenga a través del desarrollo de un concurso de oposición.	31
<b>P.30.N</b> La normatividad prevé que el ingreso al cargo de magistrada se obtenga a través del desarrollo de un concurso de oposición.	5
<b>P.35.N</b> La normatividad prevé que la designación de las juezas se realizará por un periodo único e improrrogable.	2
<b>P.36.N</b> La normatividad prevé que la designación de las magistradas se realizará por un periodo único e improrrogable.	10
<b>P.37.N</b> [En caso de que existan] La normatividad prevé el proceso y los criterios con base en los cuales se determina la ratificación o reelección de las juezas.	8
<b>P.38.N</b> [En caso de que existan] La normatividad prevé el proceso y los criterios con base en los cuales se determina la ratificación o reelección de las magistradas.	13
<b>P.39.N</b> La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de juezas.	17
<b>P.40.N</b> La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de magistradas.	17
<b>P.41.N</b> La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de juezas.	18
<b>P.42.N</b> La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de magistradas.	7
<b>P.43.N</b> La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de juezas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido.	0
<b>P.44.N</b> La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de magistradas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido.	0
<b>P.45.N</b> La normatividad prevé que en la determinación de las adscripciones y de los cambios de adscripción se considerarán los intereses y necesidades de las juezas.	0
<b>P.46.N</b> La normatividad prevé que en la determinación de las adscripciones y de los cambios de adscripción se considerarán los intereses y necesidades de las magistradas.	0
<b>P.47.N</b> Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de juezas.	14
<b>P.48.N</b> Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de magistradas.	2

INDICADOR	CANTIDAD DE ESTADOS EN LOS QUE SE ACREDITA
P.49.N La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de jueza.	2
P.50.N La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de magistrada.	8
P.52.N La normatividad prevé que las remuneraciones de juezas no serán reducidas durante su encargo.	26
P.53.N La normatividad prevé que las remuneraciones de magistradas no serán reducidas durante su encargo.	26
P.54.N La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna jueza.	20
P.55.N La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna magistrada.	20
P.56.N Existen mecanismos para que las juezas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias.	10
P.57.N Existen mecanismos para que las magistradas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias.	8
F.58.N La normatividad obliga a las juezas a excusarse en casos de un probable o evidente de conflicto de interés.	12
F.59.N La normatividad obliga a las magistradas a excusarse en casos de un probable o evidente de conflicto de interés.	11
F.60.N La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de juezas frente a actos que amenacen su integridad.	0
F.61.N La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de magistradas frente a actos que amenacen su integridad.	0
F.62.N La normatividad establece que las personas juzgadoras (juezas y magistradas) no pueden ser apartadas de los asuntos que les han sido turnados, salvo las excepciones establecidas en la ley.	0

Fuente: Revisión de la normatividad vigente al 15 de marzo de 2023.

Como se observa en la siguiente tabla, las normativas estatales cumplen en promedio con casi 17 (32%) de 51 indicadores. El valor que más veces se repite es de 19 indicadores acreditados y seis estados superan el 40% de cumplimiento de indicadores, aunque ninguno llega a 50%. Estos son Chihuahua, la Ciudad de México, Guanajuato, Nayarit, Tabasco y Puebla. Los que menos indicadores acreditan son Zacatecas, Nuevo León, Coahuila, Tlaxcala, Sinaloa y Aguascalientes.

La esfera de independencia institucional tiene en promedio el mayor porcentaje de acreditación, (34%), seguida de la

independencia profesional (35%), mientras que los indicadores de independencia funcional son los que, en promedio, menos se han incorporado en la normatividad (14%).

En particular, se puede notar que tres de los cinco indicadores de independencia **funcional** son nulos en ambos niveles normativos. Es decir, en ningún estado los ordenamientos jurídicos prevén que los poderes judiciales cuenten con una política de protección de juzgadoras frente a actos que amenacen su integridad y tampoco se prevé la prohibición de apartar arbitrariamente a las juzgadoras de los asuntos que les han sido turnados.

**Tabla 2. Indicadores acreditados por cada normatividad estatal independientemente del nivel normativo en el que se encuentren**

Estado	Total de indicadores acreditados *Máximo 51	Independencia Institucional *Máximo 16	Independencia Profesional *Máximo 30	Independencia Funcional *Máximo 5
Ags.	12	3	9	0
B.C.	13	5	7	1
B.C.S.	16	3	11	2
Camp.	19	6	13	0
Chis.	14	5	7	2
Chih.	24	7	16	1
Coah.	11	4	7	0
Col.	15	4	9	2
CDMX	24	5	19	0
Dgo.	20	6	12	2
Gto.	24	7	17	0
Gro.	20	7	11	2
Hgo.	15	5	10	0
Jal.	19	7	11	1
Méx.	13	6	7	0
Mich.	14	3	9	2
Mor.	16	6	10	0
Nay.	23	7	16	0
N.L.	9	4	5	0
Oax.	13	6	7	0
Pue.	21	8	11	2
Qro.	18	6	12	0
Q.R.	18	4	14	0
S.L.P.	16	6	10	0
Sin.	12	4	8	0
Son.	20	6	14	0
Tab.	22	6	14	2
Tamps.	19	8	10	1
Tlax.	12	4	7	1
Ver.	18	7	9	2
Yuc.	13	6	7	0
Zac.	7	2	5	0
<b>Promedio</b>	<b>16.56 (32%)</b>	<b>5.41 (34%)</b>	<b>10.44 (35%)</b>	<b>0.72 (14%)</b>

Fuente: Revisión de la normatividad vigente al 15 de marzo de 2023.

### Nivel constitucional

Exclusivamente en el nivel constitucional, como se observa en la siguiente tabla, 26 indicadores no se acreditan en ningún estado.

Por su parte, los indicadores que más se acreditan en este nivel normativo corresponden a la existencia de un órgano de gobierno judicial (30 constituciones), la designación de la presidenta del Tribunal Superior de Justicia se realiza por personas internas al Poder Judicial (29 constituciones), el principio de independencia de la Judicatura (21 constituciones), que los procesos de selección de juezas sean realizados por un órgano independiente y especializado (21 constituciones), y que las remuneraciones de las juzgadoras no sean reducidas durante su encargo (21 constituciones).

Resulta preocupante que algunos indicadores que apuntan a principios generales, división de poderes e independencia judicial no estén previstos en algunas constituciones. Por ejemplo, la existencia del principio de independencia judicial está prevista sólo en 21 de 32 constituciones. Asimismo, un monto mínimo o porcentaje fijo de recursos que se asignen a los poderes judiciales está previsto sólo en cinco constituciones y la garantía de no reducción del presupuesto sólo en nueve.

En promedio, las constituciones de los poderes judiciales incorporan casi ocho indicadores (15%). El valor que más veces se repite es de nueve indicadores, y **ningún estado** alcanza el 30% de cumplimiento de éstos. Las constituciones estatales que acreditan la mayor cantidad de indicadores son las de Puebla, Yucatán, Tabasco y Tamaulipas. Las que acreditan la menor cantidad de indicadores son las de Colima, Nuevo León, Tlaxcala, Sinaloa y Querétaro.

Se puede observar que, en promedio, la esfera de independencia institucional tiene el mayor porcentaje de cumplimiento (22%), seguida de la de independencia profesional (15%), mientras que la de independencia funcional apenas alcanza el 1% de cumplimiento: solamente una Constitución incorpora uno de los cinco indicadores diseñados para este tipo de independencia<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> La que corresponde a la obligación de las magistradas a excusarse en casos de un probable o evidente de conflicto de interés.

### Tabla 3. Cantidad de estados que acreditan cada indicador en el nivel constitucional

INDICADOR	CANTIDAD DE ESTADOS EN LOS QUE SE ACREDITA
I.1.N La normatividad prevé el principio de independencia judicial o de la judicatura.	21
I.2.N La normatividad prevé la existencia de un órgano de gobierno judicial.	30
I.5.N La normativa prevé que las consejeras cuenten con inamovilidad durante el tiempo de su encargo.	17
I.6.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de las personas integrantes de la instancia de gobierno judicial.	0
I.7.N La normativa prevé que la presidencia del órgano de gobierno judicial no será ocupada por la misma persona que ejerza el cargo de presidencia en la rama jurisdiccional del Poder Judicial (Tribunal Superior).	1
I.8.N La designación de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia se realiza siguiendo un proceso con reglas establecidas y basado en elementos objetivos.	0
I.9.N La normativa prevé que la designación de la presidenta del Tribunal Superior de Justicia se realiza por personas internas al Poder Judicial.	29
I.11.N La normatividad prevé que la presidenta del Tribunal Superior de Justicia cuente con inamovilidad durante el tiempo de su encargo.	0
I.12.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución la presidenta del Tribunal Superior de Justicia.	0
I.13.N La normatividad prevé, en juzgados de primera instancia, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa.	0
I.14.N La normatividad prevé, en salas del Tribunal, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa.	0
I.15.N La contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial.	0
I.16.N La normatividad prevé el desarrollo de una política de prevención de actos de corrupción al interior del Poder Judicial.	0
I.17.N La normativa prevé un monto mínimo o porcentaje fijo de recursos que se deba asignar al Poder Judicial.	5
I.18.N La normativa prevé la garantía de no reducción del presupuesto de un año a otro.	9
I.19.N La normativa prevé que las reducciones al presupuesto asignado al Poder Judicial deberán contar con su consentimiento.	0
P.23.N En la normatividad, como parte de los requisitos de designación de juezas se prevén las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.	2
P.24.N En la normatividad, como parte de los requisitos de designación de magistradas se prevén las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.	7



INDICADOR	CANTIDAD DE ESTADOS EN LOS QUE SE ACREDITA
<b>P.25.N</b> La normatividad prevé que los procesos de selección de juezas sean realizados por un órgano independiente y especializado (órgano de gobierno judicial).	21
<b>P.26.N</b> La normatividad prevé que los procesos de selección de magistradas sean realizados por un órgano independiente y especializado (órgano de gobierno judicial).	1
<b>P.27.N</b> El cargo de jueza forma parte de la carrera judicial.	9
<b>P.28.N</b> El cargo de magistrada forma parte de la carrera judicial.	3
<b>P.29.N</b> La normatividad prevé que el ingreso al cargo de jueza se obtenga a través del desarrollo de un concurso de oposición.	14
<b>P.30.N</b> La normatividad prevé que el ingreso al cargo de magistrada se obtenga a través del desarrollo de un concurso de oposición.	3
<b>P.35.N</b> La normatividad prevé que la designación de las juezas se realizará por un periodo único e improrrogable.	2
<b>P.36.N</b> La normatividad prevé que la designación de las magistradas se realizará por un periodo único e improrrogable.	10
<b>P.37.N</b> [En caso de que existan] La normatividad prevé el proceso y los criterios con base en los cuales se determina la ratificación o reelección de las juezas.	0
<b>P.38.N</b> [En caso de que existan] La normatividad prevé el proceso y los criterios con base en los cuales se determina la ratificación o reelección de las magistradas.	3
<b>P.39.N</b> La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de juezas.	0
<b>P.40.N</b> La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de magistradas.	0
<b>P.41.N</b> La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de juezas.	6
<b>P.42.N</b> La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de magistradas.	2
<b>P.43.N</b> La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de juezas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido.	0
<b>P.44.N</b> La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de magistradas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido.	0
<b>P.45.N</b> La normatividad prevé que en la determinación de las adscripciones y de los cambios de adscripción se considerarán los intereses y necesidades de las juezas.	0
<b>P.46.N</b> La normatividad prevé que en la determinación de las adscripciones y de los cambios de adscripción se considerarán los intereses y necesidades de las magistradas.	0
<b>P.47.N</b> Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de juezas.	8
<b>P.48.N</b> Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de magistradas.	0

INDICADOR	CANTIDAD DE ESTADOS EN LOS QUE SE ACREDITA
P.49.N La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de jueza.	0
P.50.N La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de magistrada.	7
P.52.N La normatividad prevé que las remuneraciones de juezas no serán reducidas durante su encargo.	21
P.53.N La normatividad prevé que las remuneraciones de magistradas no serán reducidas durante su encargo.	21
P.54.N La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna jueza.	0
P.55.N La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna magistrada.	0
P.56.N Existen mecanismos para que las juezas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias.	0
P.57.N Existen mecanismos para que las magistradas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias.	0
F.58.N La normatividad obliga a las juezas a excusarse en casos de un probable o evidente de conflicto de interés.	0
F.59.N La normatividad obliga a las magistradas a excusarse en casos de un probable o evidente de conflicto de interés.	1
F.60.N La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de juezas frente a actos que amenacen su integridad.	0
F.61.N La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de magistradas frente a actos que amenacen su integridad.	0
F.62.N La normatividad establece que las juzgadoras (juezas y magistradas) no pueden ser apartadas de los asuntos que les han sido turnados, salvo las excepciones establecidas en la ley.	0

Fuente: Revisión de las constituciones vigentes al 15 de marzo de 2023.

**Tabla 4. Indicadores acreditados por constitución estatal**

Estado	Total de indicadores acreditados *Máximo 51	Independencia Institucional *Máximo 16	Independencia Profesional *Máximo 30	Independencia Funcional *Máximo 5
Ags.	9	3	6	0
B.C.	9	4	5	0
B.C.S.	9	2	6	1
Camp.	9	3	6	0
Chis.	6	3	3	0
Chih.	7	2	5	0
Coah.	10	4	6	0
Col.	3	2	1	0
CDMX	9	3	6	0
Dgo.	10	4	6	0
Gto.	9	3	6	0
Gro.	8	4	4	0
Hgo.	7	4	3	0
Jal.	7	5	2	0
Méx.	10	5	5	0
Mich.	6	3	3	0
Mor.	8	3	5	0
Nay.	7	3	4	0
N.L.	4	4	0	0
Oax.	6	4	2	0
Pue.	13	5	8	0
Qro.	5	3	2	0
Q.R.	6	2	4	0
S.L.P.	8	4	4	0
Sin.	5	2	3	0
Son.	9	4	5	0
Tab.	12	3	9	0
Tamps.	11	6	5	0
Tlax.	5	4	1	0
Ver.	7	3	4	0
Yuc.	13	6	7	0
Zac.	6	2	4	0
<b>Promedio</b>	<b>7.91 (15%)</b>	<b>3.50 (22%)</b>	<b>4.38 (15%)</b>	<b>0.03 (1%)</b>

Fuente: Revisión de las constituciones vigentes al 15 de marzo de 2023.

### Nivel de leyes secundarias

En el nivel de leyes orgánicas, solamente 10 indicadores no se acreditan en ningún estado. Es importante resaltar que estos 10 corresponden a indicadores que tampoco se acreditan en la Constitución, por lo que significa que no se contemplan en ningún cuerpo normativo.

Por su parte, los indicadores más incorporados a nivel de leyes orgánicas son que la designación de la presidenta del Tribunal Superior de Justicia se realiza por personas internas al Poder Judicial (previsto en 31 leyes orgánicas), la existencia de un órgano de gobierno judicial y que el ingreso al cargo de jueza se obtenga a través del desarrollo de un concurso de oposición (ambas en 30 leyes), que el cargo de jueza forma parte de la carrera judicial (28 leyes) y que los procesos de selección de juezas sean realizados por un órgano independiente y especializado (24 leyes). Estos indicadores no siempre corresponden con los indicadores previstos en un mayor número de constituciones.

En promedio, las leyes orgánicas de los estados cumplen con 14 indicadores del total de 51 indicadores contemplados (28%). El valor que más veces se repite es 12 y ninguna ley orgánica estatal llega a incorporar el 50% de los indicadores. Las leyes orgánicas estatales que destacan por acreditar la mayor cantidad de indicadores son las de Guanajuato, Chihuahua, Ciudad de México, Nayarit y Tabasco. Las que acreditan la menor cantidad de indicadores son Zacatecas, Nuevo León, Coahuila, Baja California y Aguascalientes.

La esfera de independencia que tiene en promedio el mayor porcentaje de indicadores incorporados en las leyes orgánicas es la profesional, seguido de la institucional –al revés de lo que ocurre en el nivel constitucional– y finalmente la funcional. Esto tiene cierta lógica dado que la Constitución incorpora principios generales y, por lo tanto, más orientados a regular a las instituciones, mientras que la ley orgánica debe contener los detalles de la aplicación de estos principios, los cuales describen condiciones aplicables a las juzgadoras y están contemplados en las esferas profesional y funcional.

**Tabla 5. Cantidad de estados que acreditan cada indicador en el nivel de ley orgánica**

INDICADOR	CANTIDAD DE ESTADOS EN LOS QUE SE ACREDITA
I.1.N La normatividad prevé el principio de independencia judicial o de la judicatura.	18
I.2.N La normatividad prevé la existencia de un órgano de gobierno judicial.	30
I.5.N La normativa prevé que las consejeras cuenten con inamovilidad durante el tiempo de su encargo.	13
I.6.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de las personas integrantes de la instancia de gobierno judicial.	15
I.7.N La normativa prevé que la presidencia del órgano de gobierno judicial no será ocupada por la misma persona que ejerza el cargo de presidencia en la rama jurisdiccional del Poder Judicial (Tribunal Superior).	1
I.8.N La designación de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia se realiza siguiendo un proceso con reglas establecidas y basado en elementos objetivos.	0
I.9.N La normativa prevé que la designación de la presidenta del Tribunal Superior de Justicia se realiza por personas internas al Poder Judicial.	31
I.11.N La normatividad prevé que la presidenta del Tribunal Superior de Justicia cuente con inamovilidad durante el tiempo de su encargo.	2
I.12.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución la presidenta del Tribunal Superior de Justicia.	17
I.13.N La normatividad prevé, en juzgados de primera instancia, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa.	3
I.14.N La normatividad prevé, en salas del Tribunal, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa.	2
I.15.N La contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial.	0
I.16.N La normatividad prevé el desarrollo de una política de prevención de actos de corrupción al interior del Poder Judicial.	4
I.17.N La normativa prevé un monto mínimo o porcentaje fijo de recursos que se deba asignar al Poder Judicial.	2
I.18.N La normativa prevé la garantía de no reducción del presupuesto de un año a otro.	5
I.19.N La normativa prevé que las reducciones al presupuesto asignado al Poder Judicial deberán contar con su consentimiento.	0
P.23.N En la normatividad, como parte de los requisitos de designación de juezas se prevén las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.	2
P.24.N En la normatividad, como parte de los requisitos de designación de magistradas se prevén las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.	2

INDICADOR	CANTIDAD DE ESTADOS EN LOS QUE SE ACREDITA
<b>P.25.N</b> La normatividad prevé que los procesos de selección de juezas sean realizados por un órgano independiente y especializado (órgano de gobierno judicial).	24
<b>P.26.N</b> La normatividad prevé que los procesos de selección de magistradas sean realizados por un órgano independiente y especializado (órgano de gobierno judicial).	1
<b>P.27.N</b> El cargo de jueza forma parte de la carrera judicial.	28
<b>P.28.N</b> El cargo de magistrada forma parte de la carrera judicial.	8
<b>P.29.N</b> La normatividad prevé que el ingreso al cargo de jueza se obtenga a través del desarrollo de un concurso de oposición.	30
<b>P.30.N</b> La normatividad prevé que el ingreso al cargo de magistrada se obtenga a través del desarrollo de un concurso de oposición.	6
<b>P.35.N</b> La normatividad prevé que la designación de las juezas se realizará por un periodo único e improrrogable.	2
<b>P.36.N</b> La normatividad prevé que la designación de las magistradas se realizará por un periodo único e improrrogable.	9
<b>P.37.N</b> [En caso de que existan] La normatividad prevé el proceso y los criterios con base en los cuales se determina la ratificación o reelección de las juezas.	8
<b>P.38.N</b> [En caso de que existan] La normatividad prevé el proceso y los criterios con base en los cuales se determina la ratificación o reelección de las magistradas.	13
<b>P.39.N</b> La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de juezas.	17
<b>P.40.N</b> La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de magistradas.	17
<b>P.41.N</b> La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de juezas.	17
<b>P.42.N</b> La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de magistradas.	7
<b>P.43.N</b> La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de juezas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido.	0
<b>P.44.N</b> La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de magistradas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido.	0
<b>P.45.N</b> La normatividad prevé que en la determinación de las adscripciones y de los cambios de adscripción se considerarán los intereses y necesidades de las juezas.	0
<b>P.46.N</b> La normatividad prevé que en la determinación de las adscripciones y de los cambios de adscripción se considerarán los intereses y necesidades de las magistradas.	0
<b>P.47.N</b> Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de juezas.	13
<b>P.48.N</b> Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de magistradas.	2

INDICADOR	CANTIDAD DE ESTADOS EN LOS QUE SE ACREDITA
P.49.N La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de jueza.	2
P.50.N La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de magistrada.	3
P.52.N La normatividad prevé que las remuneraciones de juezas no serán reducidas durante su encargo.	12
P.53.N La normatividad prevé que las remuneraciones de magistradas no serán reducidas durante su encargo.	9
P.54.N La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna jueza.	20
P.55.N La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna magistrada.	20
P.56.N Existen mecanismos para que las juezas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias.	10
P.57.N Existen mecanismos para que las magistradas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias.	8
F.58.N La normatividad obliga a las juezas a excusarse en casos de un probable o evidente de conflicto de interés.	12
F.59.N La normatividad obliga a las magistradas a excusarse en casos de un probable o evidente de conflicto de interés.	11
F.60.N La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de juezas frente a actos que amenacen su integridad.	0
F.61.N La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de magistradas frente a actos que amenacen su integridad.	0
F.62.N La normatividad establece que las juzgadoras (juezas y magistradas) no pueden ser apartadas de los asuntos que les han sido turnados, salvo las excepciones establecidas en la ley.	0

Fuente: Revisión de las leyes orgánicas vigentes al 15 de marzo de 2023.

**Tabla 6. Indicadores acreditados por cada ley orgánica del Poder Judicial estatal**

Estado	Total de indicadores acreditados *Máximo 51	Independencia Institucional *Máximo 16	Independencia Profesional *Máximo 30	Independencia Funcional *Máximo 5
Ags.	9	1	8	0
B.C.	8	2	5	1
B.C.S.	14	3	9	2
Camp.	16	5	11	0
Chis.	12	4	6	2
Chih.	23	7	15	1
Coah.	8	3	5	0
Col.	15	4	9	2
CDMX	23	5	18	0
Dgo.	18	6	10	2
Gto.	24	7	17	0
Gro.	17	6	9	2
Hgo.	14	5	9	0
Jal.	17	6	10	1
Méx.	10	3	7	0
Mich.	11	2	7	2
Mor.	12	5	7	0
Nay.	21	6	15	0
N.L.	8	3	5	0
Oax.	12	5	7	0
Pue.	16	7	7	2
Qro.	18	6	12	0
Q.R.	16	4	12	0
S.L.P.	15	5	10	0
Sin.	12	4	8	0
Son.	14	4	10	0
Tab.	20	5	13	2
Tamps.	11	5	5	1
Tlax.	10	2	7	1
Ver.	16	6	8	2
Yuc.	12	6	6	0
Zac.	4	1	3	0
<b>Promedio</b>	<b>14.25 (28%)</b>	<b>4.47 (28%)</b>	<b>9.06 (30%)</b>	<b>0.72 (14%)</b>

Fuente: Revisión de las leyes orgánicas vigentes al 15 de marzo de 2023.

**Tabla 7. Porcentaje promedio de incorporación de indicadores en cada tipo de independencia y nivel normativo**

Nivel Normativo	Tres esferas de independencia en conjunto	Independencia Institucional	Independencia Profesional	Independencia Funcional
Constituciones locales	15%	22%	15%	1%
Leyes orgánicas aplicables a poderes judiciales	28%	28%	30%	14%
Ambos niveles	32%	34%	35%	14%

Fuente: Revisión de la normatividad vigente al 15 de marzo de 2023.

Esta distinción explica, igualmente, el hecho de que en todas las esferas el nivel de incorporación de las garantías de independencia judicial sea mayor a nivel de la ley orgánica que de la Constitución. Sin embargo, también es cierto que las leyes orgánicas se quedan cortas pues no llegan a cubrir completamente estas “lagunas” constitucionales. En efecto, podemos observar que las leyes orgánicas tienen en promedio casi el doble de garantías (14.25 de 51 indicadores) que el nivel constitucional (7.91), pero como ya se ha observado, no alcanzan, en conjunto, ni siquiera el 35% de cumplimiento en promedio.

## Conclusiones del análisis normativo

Del análisis normativo se puede concluir que, en cuanto a regulación, el panorama nacional no es el más favorable. Si bien se prevén indicadores que son una base importante para la independencia judicial –tal como el principio de independencia o la existencia de un órgano de gobierno judicial–, lo cierto es que en ninguno de los niveles normativos, ni en su análisis en conjunto, se alcanza en promedio el 40% de incorporación de indicadores. Por el contrario, la independencia institucional y la profesional tienen incorporados casi una tercera parte, y en el caso de la independencia de libertad de criterio para juzgar (independencia funcional) no se alcanza ni siquiera el 15% en promedio, y en el nivel constitucional es un tipo de independencia prácticamente nulo.

Por otra parte, si bien es hasta cierto punto normal que las constituciones no entren en el mismo nivel de detalle que las leyes orgánicas, y por ello prevean quizás menos garantías, por la importancia que tienen las garantías de independencia judicial, **nos parece que incorporar las más generales en el nivel constitucional sería recomendable. Además, en ocasiones, también se observa que algunos indicadores generales, que apuntan a la división de poderes o al principio de independencia judicial, ni siquiera están previstos en algunas constituciones**, pero es recomendable incorporar estas **garantías de independencia judicial a la normatividad de manera clara y actualizar las normas existentes que sean ambiguas.**

Es importante mencionar, finalmente, que la incorporación de garantías en la normatividad no depende, en principio, de los poderes judiciales, sino de los legisladores. **Sin embargo, también es cierto que todos los poderes judiciales a nivel local tienen la facultad de presentar iniciativas de ley (y de reforma). Por lo tanto, si bien no es su principal función, los poderes judiciales tienen una vía para impulsar la incorporación de garantías en la normatividad que les aplica.**

**Este camino, desde luego, depende de las buenas relaciones que el Poder Judicial desarrolle con el Poder Legislativo, algo que no ocurre con frecuencia, pero ocurre, como lo demuestra el hecho de que poderes judiciales como los del Estado de México y de Querétaro han podido impulsar con éxito reformas a su normatividad aplicable.** En ambos casos, el Judicial presentó una iniciativa de nueva Ley Orgánica (Poder Judicial del Estado de México, 2022; Poder Judicial del Estado de Querétaro, s.f.).

En el caso de Querétaro, es importante resaltar que el nuevo proyecto de Ley Orgánica se orientó a una visión de Poder Judicial abierta y creó un Observatorio Ciudadano, mismo que se encarga del escrutinio del ejercicio del gasto y de los concursos de oposición para la designación de juezas, ambas reformas favorables a la independencia judicial. A su vez, en el Estado de México, la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial aprobada por el Congreso en 2022 incorporó el concepto de inamovilidad de las juezas (aunque después de una ratificación) y describe de manera más precisa el proceso para investigar posibles faltas cometidas por juzgadoras, ente otros cambios que también pueden fortalecer la independencia judicial.

## CAPÍTULO III.

# Revisión documental de la Independencia Judicial

## Consideraciones sobre la revisión documental

La pregunta de investigación que se plantea para la revisión documental es si, de acuerdo con documentos oficiales proporcionados por los poderes judiciales, ejecutivos y legislativos locales, se puede asumir que se cumplen las garantías relativas a la independencia judicial previstas en los estándares en su dimensión profesional, institucional y funcional.

El objetivo de esta revisión es comprobar, de acuerdo con información institucional y oficial, qué indicadores **parecen** aplicarse en los hechos. Como ya lo mencionamos, esta revisión tiene sus limitaciones, porque la existencia de un documento no asegura completamente

que, en la práctica, la garantía se aplique, sino que da un indicio en ese sentido. En cambio, cuando existe un documento que demuestra que una garantía no se aplica, es una señal de alerta de que se debe implementar una política para que esta garantía se concrete en los hechos.

Por ejemplo, cuando una convocatoria para nombrar a una persona juzgadora establece que se realizará una evaluación teórico-práctica, puede asumirse que ésta se realizará, pero no se tiene prueba fehaciente de ello ni de que ésta cumpla con los estándares de objetividad esperados –algo que solamente podría averiguarse realizando un análisis cualitativo basado en entrevistas o revisión de los exámenes realizados–. En cambio, si la convocatoria no menciona que se realizará tal evaluación, se tiene la certeza de que ésta no se realizará.

Para la revisión documental se diseñaron 42 indicadores, basados en las garantías de independencia identificadas en estándares internacionales. Se construyeron 17 indicadores para observar la independencia institucional, 23 para la profesional y dos para la funcional. Cada indicador fue calificado de manera dicotómica: 0 cuando los documentos reflejan que no se incorpora el indicador, 1 cuando el documento **da a entender** que el indicador aplica en la práctica. Se registró SD<sup>18</sup> cuando no se pudieron obtener datos para evaluar el cumplimiento del indicador y NA cuando algún indicador no era aplicable.

Los indicadores para esta revisión no corresponden necesariamente con los 51 indicadores previstos para la revisión normativa. Se tomó esta decisión metodológica ya que algunas garantías no son susceptibles de ser evaluadas a través de datos o documentos proporcionados por el Poder Judicial, por su complejidad y porque no pudimos identificar un documento oficial que pudiera contener la información necesaria para analizar la **posible** aplicación del indicador en los hechos. De esta manera, de realizarse una investigación para conocer la percepción de distintos actores, se buscaría analizar en prioridad los indicadores que no se pudieron observar a partir de la revisión documental.

Los insumos que se utilizaron para realizar esta revisión fueron documentos oficiales emitidos por los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de cada entidad federativa, y los documentos que se analizaron fueron de 2022, aunque para algunos indicadores ampliamos el periodo a documentos de 2021 y 2023.

Los documentos se obtuvieron por dos vías. La primera consistió en enviar solicitudes de acceso a la información a los poderes judiciales, a los poderes legislativos y ejecutivos. En paralelo, se hicieron búsquedas de documentos específicos en la Plataforma Nacional de Transparencia, en los portales institucionales de los poderes judiciales y en otros sitios web donde se pudieran ubicar documentos oficiales.

Debemos anotar que en algunos casos no fue posible obtener algunos documentos, por lo que no contamos con los insumos para evaluar algunos indicadores en algunas entidades federativas. Esto implica que si la información estuviera más disponible, se podría realizar una evaluación más completa.

**Tabla 8. Total de indicadores para los que no se obtuvo la información necesaria para realizar la revisión documental por entidad**

Estado	Total del SD *Máximo 42	% SD
Aguascalientes	6	14%
Baja California	4	10%
Baja California Sur	4	10%
Campeche	3	7%
Chiapas	10	24%
Chihuahua	10	24%
Coahuila	5	12%
Colima	6	14%
CDMX	6	14%
Durango	8	19%
Guanajuato	2	5%
Guerrero	6	14%
Hidalgo	3	7%
Jalisco	10	24%
México	7	17%
Michoacán	5	12%
Morelos	8	19%
Nayarit	6	14%
Nuevo León	2	5%
Oaxaca	10	24%
Puebla	13	31%
Querétaro	10	24%
Quintana Roo	4	10%
San Luis Potosí	8	19%
Sinaloa	8	19%
Sonora	3	7%
Tabasco	8	19%
Tamaulipas	8	19%
Tlaxcala	6	14%
Veracruz	10	24%
Yucatán	8	19%
Zacatecas	1	2%
<b>Promedio</b>	<b>6.50</b>	<b>15%</b>

**Fuente:** Revisión de la documentación oficial de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de las 32 entidades federativas.

<sup>18</sup> SD para sin dato.

### Tabla 9. Total de estados en los que no se obtuvo la información necesaria para realizar la revisión documental por indicador

INDICADOR	Total de SD *Máximo 32	% SD
I.2.D Existe una instancia de gobierno judicial que está separada del Poder Ejecutivo y del Legislativo.	0	0%
I.3.D El órgano de gobierno judicial está conformado por personas que pertenecen al Poder Judicial y por externas a él.	0	0%
I.4.D En cada uno de los procesos de designación de consejeras que conforman actualmente la instancia de gobierno judicial se desarrollaron mecanismos de participación ciudadana.	27	84%
I.6.D [En su caso] La destitución de alguna o algunas de las integrantes del órgano de gobierno judicial, que ocupaban un puesto previo a los de la integración actual, se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.	6	19%
I.7.D La Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial Local y la de la instancia de gobierno judicial se encuentran separadas.	0	0%
I.9.D La designación de la actual presidenta del Tribunal Superior de Justicia fue realizada por juzgadoras pertenecientes a la propia institución.	1	3%
I.10.D El nombramiento de la presidencia actual del Tribunal Superior de Justicia no coincide con el de la gobernadora del estado.	0	0%
I.12.D [En su caso] La destitución de alguna presidenta que ocupó el cargo en alguno de los dos periodos previos a la presidencia actual del Tribunal Superior de Justicia se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.	10	31%
I.13.D Los juzgados de primera instancia cuentan con un sistema de asignación del turno que distribuye los asuntos con base en criterios determinados.	6	19%
I.14.D Las salas del Tribunal cuentan con un sistema de asignación del turno que distribuye los asuntos con base en criterios determinados.	3	9%
I.15.D La persona titular de la contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial.	8	25%
I.16.D El Poder Judicial cuenta con una política de prevención de actos de corrupción al interior de la institución.	0	0%
I.17.D El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 representa, por lo menos, el 2% del presupuesto estatal.	0	0%
I.18.D El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 es igual o mayor al aprobado para 2022.	0	0%
I.20.D Durante la aprobación del presupuesto de ingresos del Poder Judicial, correspondiente a 2023, dicha institución tuvo espacios de incidencia con el Poder Legislativo.	17	53%
I.21.D La administración del presupuesto asignado para 2022 es facultad del Poder Judicial.	0	0%
I.22.D Durante 2022 la entrega de los recursos al Poder Judicial se realizó en el tiempo establecido.	23	72%
P.23.D En la última convocatoria para acceder al cargo de jueza (emitida durante 2023, 2022 o 2021) se previeron las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.	1	3%
P.24.D En la última convocatoria para acceder al cargo de magistrada (emitida durante 2023, 2022 o 2021) se previeron las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.	2	6%

INDICADOR	Total de SD *Máximo 32	% SD
<b>P.25.D</b> El proceso desarrollado en la última designación (registrada durante 2023, 2022 o 2021) para el cargo de jueza fue realizado por un órgano independiente (órgano de gobierno judicial).	1	3%
<b>P.26.D</b> El proceso desarrollado en la última designación (registrada durante 2023, 2022 o 2021) para el cargo de magistrada fue realizado por un órgano independiente (órgano de gobierno judicial).	0	0%
<b>P.29.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de jueza (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se estableció el requisito de acreditar un concurso de oposición.	1	3%
<b>P.30.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de magistrada (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se estableció el requisito de acreditar un concurso de oposición.	4	13%
<b>P.31.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de jueza (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previó la aplicación de evaluaciones teórico-prácticas.	1	3%
<b>P.32.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de magistrada (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previó la aplicación de evaluaciones teórico-prácticas.	3	9%
<b>P.33.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de jueza (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previeron mecanismos de participación ciudadana.	1	3%
<b>P.34.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de magistrada (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previeron mecanismos de participación ciudadana.	5	16%
<b>P.37.D</b> [En caso de que exista] La última determinación (realizada durante 2023, 2022 o 2021) sobre la ratificación o reelección de juezas se realizó con base en los criterios y procesos previstos en la normatividad.	16	50%
<b>P.38.D</b> [En caso de que exista] La última determinación (realizada durante 2023, 2022 o 2021) sobre la ratificación o reelección de magistradas se realizó con base en los criterios y procesos previstos en la normatividad.	15	47%
<b>P.39.D</b> La última destitución de una jueza, que ocurrió durante los últimos dos años (2022 y 2021), se realizó en cumplimiento de un proceso establecido y con base en causales previstas en la norma.	3	9%
<b>P.40.D</b> La última destitución de magistrada, que ocurrió durante los últimos dos años (2022 y 2021), se realizó en cumplimiento de un proceso establecido y con base en causales previstas en la norma.	2	6%
<b>P.43.D</b> La última determinación (realizada durante 2022 o 2021) en la que se estableció el cambio de adscripción de alguna jueza se tomó con base en las causales y siguiendo el procedimiento previsto para ello.	11	34%
<b>P.44.D</b> La última determinación (realizada durante 2022 o 2021) en la que se estableció el cambio de adscripción de alguna magistrada se tomó con base en las causales y siguiendo el procedimiento previsto para ello.	7	22%
<b>P.49.D</b> En el último nombramiento de jueza provisional, realizado durante 2022 o 2021, se estableció la duración de la ocupación del cargo.	11	34%
<b>P.50.D</b> En el último nombramiento de magistrada provisional, realizado durante 2022 o 2021, se estableció la duración de la ocupación del cargo.	17	53%
<b>P.51.D</b> Existe un tabulador de salarios para los operadores de justicia.	1	3%
<b>P.52.D</b> Las remuneraciones de juezas no se han reducido durante los últimos dos años.	1	3%
<b>P.53.D</b> Las remuneraciones de magistradas no se han reducido durante los últimos dos años.	0	0%

INDICADOR	Total de SD *Máximo 32	% SD
<b>P.54.D</b> La última imposición de sanción a una jueza (llevada a cabo durante 2022 o 2021) se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.	3	9%
<b>P.55.D</b> La última imposición de sanción a una magistrada (llevada a cabo durante 2022 o 2021) se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.	1	3%
<b>F.60.D</b> El Poder Judicial cuenta con mecanismos de protección personal y familiar frente a actos que amenazan la integridad (amenazas, violencia física, homicidios) de las juezas.	0	0%
<b>F.61.D</b> El Poder Judicial cuenta con mecanismos de protección personal y familiar frente a actos que amenazan la integridad (amenazas, violencia física, homicidios) de las magistradas.	0	0%

Fuente: Revisión de la documentación oficial de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de las 32 entidades federativas.

Algunas de las dificultades que enfrentamos tanto como usuarios de la Plataforma Nacional de Transparencia como autores de las solicitudes de acceso a la información son que algunos poderes judiciales, ejecutivos o legislativos no entregan o publican la información de manera completa, o bien difunden información que no corresponde con lo solicitado. Otro problema recurrente es que comparten la información en formatos inaccesibles, por ejemplo, en documentos PDF que no permiten copiar o buscar palabras clave, o con links escaneados, que se tienen que teclear letra por letra si uno quiere acceder a la información.

Otra situación que se experimentó fue que, en ocasiones, la Unidad de Transparencia no turnó la solicitud de información a todas las posibles áreas que habrían podido tenerla, y en ocasiones al área que tenía más probabilidades de proporcionar la información, lo que limitó las respuestas<sup>19</sup>.

También nos enfrentamos a otros casos en los que pedimos una misma información a diferentes poderes del estado que en la práctica deberían tenerla –aunque éstos no sean generadores de dicha información–, pero todas las instituciones negaron su competencia, y señalaron a otra institución como la responsable, por lo que finalmente ninguna la proporcionó.

Estas prácticas de opacidad resultaron en que en más del 15% de la revisión de documentos no fue posible evaluar un indicador por falta de datos oficiales en un estado. Pero lo más preocupante es que para algunos indicadores fue casi imposible la evaluación debido a esta falta de datos en casi todos los estados. Por ejemplo, en 27

de las 32 entidades no se obtuvieron datos para revisar si los procesos de designación de cada una de las consejeras que conforman actualmente la instancia de gobierno judicial contemplaron mecanismos de participación ciudadana, y en los tres estados donde si se obtuvo la información y se evaluó, el indicador no se cumple. De la misma manera, en 23 de las 32 entidades no se pudo evaluar si durante 2022 la entrega de los recursos al Poder Judicial se realizó en el tiempo establecido.

## ¿Qué encontramos?

En el caso de la revisión documental, los resultados no pueden leerse sólo en términos de cumplimiento e incumplimiento, dado que además de la falta de datos (SD) ya mencionada, puede haber casos donde el indicador no aplica (NA) porque en el periodo de estudio no se realizó el proceso o acto correspondiente, y por lo tanto no fue posible evaluar el indicador.

Como puede observarse en la tabla 10, existen indicadores para los cuales los números de NA y/o de SD superan el número de veces que se pudo evaluar el indicador. Por ejemplo, en el indicador relativo al cumplimiento de un proceso y de causales previstas en la normatividad para imponer una sanción a una magistrada, ningún estado acreditó incumplir el indicador. Podría interpretarse que el indicador se acredita en 100% de los casos, pero esta lectura sería equivocada pues no tomaría en cuenta que en 30 estados no se realizaron destituciones (NA) y en un estado no se obtuvo información para evaluar (SD), lo que implica que el indicador se pudo evaluar y se acreditó en un solo estado de todo el panorama nacional.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en el caso de la designación de magistradas la solicitud se turnaba a la secretaria del Consejo de la Judicatura, pero no siempre a la secretaria del Tribunal Superior de Justicia, misma que podría tener más posibilidades de contar con la información.

**Tabla 10. Cantidad de estados que acreditan cada indicador en la revisión documental**

INDICADOR	Total de estados en los que se acredita	Total de estados en los que NO se acredita	Total de NA	Total de SD
<b>I.2.D</b> Existe una instancia de gobierno judicial que está separada del Poder Ejecutivo y del Legislativo.	30	2	0	0
<b>I.3.D</b> El órgano de gobierno judicial está integrado por personas que forman parte del Poder Judicial y por externas a él.	25	5	2	0
<b>I.4.D</b> En cada uno de los procesos de designación de consejeras que conforman actualmente la instancia de gobierno judicial se desarrollaron mecanismos de participación ciudadana.	0	3	2	27
<b>I.6.D</b> [En su caso] La destitución de alguna o algunas de las integrantes del órgano de gobierno judicial, previos a los de la integración actual, se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.	0	0	26	6
<b>I.7.D</b> La Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial Local y la de la instancia de gobierno judicial se encuentran separadas.	1	29	2	0
<b>I.9.D</b> La designación de la actual presidenta del Tribunal Superior de Justicia fue realizada por juzgadoras pertenecientes a la propia institución.	31	0	0	1
<b>I.10.D</b> El nombramiento de la presidencia actual del Tribunal Superior de Justicia no coincide con el de la gobernadora del estado.	25	7	0	0
<b>I.12.D</b> [En su caso] La destitución de alguna presidenta que ocupó el cargo en alguno de los dos periodos previos a la presidencia actual del Tribunal Superior de Justicia, se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.	1	0	21	10
<b>I.13.D</b> Los juzgados de primera instancia cuentan con un sistema de asignación del turno que distribuye los asuntos con base en criterios determinados.	20	6	0	6
<b>I.14.D</b> Las salas del Tribunal cuentan con un sistema de asignación del turno que distribuye los asuntos con base en criterios determinados.	21	8	0	3
<b>I.15.D</b> La persona titular de la contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial.	1	23	0	8
<b>I.16.D</b> El Poder Judicial cuenta con una política de prevención de actos de corrupción al interior de la institución.	28	4	0	0
<b>I.17.D</b> El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 representa, por lo menos, el 2% del presupuesto estatal.	9	23	0	0
<b>I.18.D</b> El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 es igual o mayor al aprobado para 2022.	31	1	0	0
<b>I.20.D</b> Durante la aprobación del presupuesto de ingresos del Poder Judicial, correspondiente a 2023, dicha institución tuvo espacios de incidencia con el Poder Legislativo.	5	10	0	17

CONTINUA EN LA SIGUIENTE PÁGINA

INDICADOR	Total de estados en los que se acredita	Total de estados en los que NO se acredita	Total de NA	Total de SD
<b>I.21.D</b> La administración del presupuesto asignado para 2022 es facultad del Poder Judicial.	32	0	0	0
<b>I.22.D</b> Durante 2022 la entrega de los recursos al Poder Judicial se realizó en el tiempo establecido.	5	4	0	23
<b>P.23.D</b> En la última convocatoria para acceder al cargo de jueza (emitida durante 2023, 2022 o 2021) se previeron las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.	1	30	0	1
<b>P.24.D</b> En la última convocatoria para acceder al cargo de magistrada (emitida durante 2023, 2022 o 2021) se previeron las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.	5	21	4	2
<b>P.25.D</b> El proceso desarrollado en la última designación (registrada durante 2023, 2022 o 2021) para el cargo de jueza fue realizado por un órgano independiente (órgano de gobierno judicial).	27	4	0	1
<b>P.26.D</b> El proceso desarrollado en la última designación (registrada durante 2023, 2022 o 2021) para el cargo de magistrada fue realizado por un órgano independiente (órgano de gobierno judicial).	1	30	1	0
<b>P.29.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de jueza (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se estableció el requisito de acreditar un concurso de oposición.	31	0	0	1
<b>P.30.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de magistrada (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se estableció el requisito de acreditar un concurso de oposición.	6	18	4	4
<b>P.31.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de jueza (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previó la aplicación de evaluaciones teórico-prácticas.	31	0	0	1
<b>P.32.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de magistrada (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previó la aplicación de evaluaciones teórico-prácticas.	5	20	4	3
<b>P.33.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de jueza (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previeron mecanismos de participación ciudadana.	3	28	0	1
<b>P.34.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de magistrada (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previeron mecanismos de participación ciudadana.	3	20	4	5
<b>P.37.D</b> [En caso de que exista] La última determinación (realizada durante 2023, 2022 o 2021) sobre la ratificación o reelección de juezas se realizó con base en los criterios y procesos previstos en la normatividad.	5	4	7	16

CONTÍNUA EN LA SIGUIENTE PÁGINA

INDICADOR	Total de estados en los que se acredita	Total de estados en los que NO se acredita	Total de NA	Total de SD
<b>P.38.D</b> [En caso de que exista] La última determinación (realizada durante 2023, 2022 o 2021) sobre la ratificación o reelección de magistradas se realizó con base en los criterios y procesos previstos en la normatividad.	5	0	12	15
<b>P.39.D</b> La última destitución de jueza, que ocurrió durante los últimos dos años (2022 y 2021), se realizó en cumplimiento de un proceso establecido y con base en causales previstas en la norma.	2	0	27	3
<b>P.40.D</b> La última destitución de magistrada, que ocurrió durante los últimos dos años (2022 y 2021), se realizó en cumplimiento de un proceso establecido y con base en causales previstas en la norma.	0	0	30	2
<b>P.43.D</b> La última determinación (realizada durante 2022 o 2021) en la que se estableció el cambio de adscripción de alguna jueza se tomó con base en las causales y siguiendo el procedimiento previsto para ello.	6	14	1	11
<b>P.44.D</b> La última determinación (realizada durante 2022 o 2021) en la que se estableció el cambio de adscripción de alguna magistrada se tomó con base en las causales y siguiendo el procedimiento previsto para ello.	2	16	7	7
<b>P.49.D</b> En el último nombramiento de jueza provisional, realizado durante 2022 o 2021, se estableció la duración de la ocupación del cargo.	11	9	1	11
<b>P.50.D</b> En el último nombramiento de magistrada provisional, realizado durante 2022 o 2021, se estableció la duración de la ocupación del cargo.	4	4	7	17
<b>P.51.D</b> Existe un tabulador de salarios para los operadores de justicia.	31	0	0	1
<b>P.52.D</b> Las remuneraciones de juezas no se han reducido durante los últimos dos años.	31	0	0	1
<b>P.53.D</b> Las remuneraciones de magistradas no se han reducido durante los últimos dos años.	32	0	0	0
<b>P.54.D</b> La última imposición de sanción a una jueza (llevada a cabo durante 2022 o 2021) se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.	14	0	14	3
<b>P.55.D</b> La última imposición de sanción a una magistrada (llevada a cabo durante 2022 o 2021) se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.	1	0	30	1
<b>F.60.D</b> El Poder Judicial cuenta con mecanismos de protección personal y familiar frente a actos que amenazan la integridad (amenazas, violencia física, homicidios) de las juezas.	4	28	0	0
<b>F.61.D</b> El Poder Judicial cuenta con mecanismos de protección personal y familiar frente a actos que amenazan la integridad (amenazas, violencia física, homicidios) de las magistradas.	3	29	0	0
<b>PROMEDIO</b>	<b>12.6</b>	<b>9.5</b>	<b>4.9</b>	<b>5.0</b>

Fuente: Revisión de la documentación oficial de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de las 32 entidades federativas.

Así, se identificaron seis indicadores que fue imposible o casi imposible evaluar debido a que los números de NA y SD alcanzaron hasta entre 29 y 32 estados. Fue el caso del indicador relativo al cumplimiento de un proceso establecido y de las causales previstas en la norma para realizar la última destitución de magistrada, ocurrida en 2021 o 2022, porque en 30 estados los poderes judiciales reportaron que no realizaron este tipo de procesos y en otros dos no entregaron la información.

Por otra parte, destacan ocho indicadores donde encontramos que entre 23 y 30 estados (es decir, más de las dos terceras partes) no acreditan el indicador. Significa que estas garantías se plasman de forma muy escasa en la revisión documental. Entre ellas se encuentran las garantías relativas a la designación de las magistradas por un órgano independiente o a la protección de la integridad física de las juezas y magistradas.

En contraste, dos indicadores parecen cumplirse en todas las entidades y otros once en entre 25 y 31 estados (más de las dos terceras partes). Entre éstos, notamos los relativos a la garantía de no reducción de las remuneraciones de las juzgadoras (tanto magistradas como juezas) –una garantía que cobra mucha relevancia en el contexto de las reiteradas críticas del presidente Andrés Manuel López Obrador a los niveles de sueldos de las juzgadoras–, y a la aplicación de concursos de oposición y de evaluaciones teórico-prácticas para el más reciente nombramiento de juezas –que permiten pensar que éstas son nombradas con base en procesos meritocráticos. Cualquier análisis que se haga del cumplimiento de los indicadores en cada Poder Judicial debe tomar en cuenta los NA y SD. De otra manera, se llegaría a conclusiones erróneas.

Hecha esta consideración es importante señalar que, entre poderes judiciales, el conjunto de datos evaluados no fueron los mismos y por lo tanto no son comparables entre sí. La utilidad de esta fase del estudio radica en que cada Poder Judicial pueda saber el nivel de garantías que parece tener incorporadas y, sobre todo, las que no.

De hecho, como ya lo señalamos, la intención de este estudio no consistió en realizar una clasificación. Por lo tanto, los conteos que se llevaron a cabo son simplemente una manera de ordenar y representar la evaluación. Nos dan indicios de situaciones positivas o preocupantes y nos permiten profundizar en el análisis de cada caso en particular.

**Tabla 11. Indicadores acreditados en la revisión documental de cada estado**

Estado	Total de indicadores acreditados *Máximo 42	Total de indicadores NO acreditados *Máximo 42	Total de NA *Máximo 42	Total de SD *Máximo 42
Ags.	18	12	6	6
B.C.	23	11	4	4
B.C.S.	19	12	7	4
Camp.	12	18	9	3
Chis.	13	14	5	10
Chih.	15	10	7	10
Coah.	13	12	12	5
Col.	12	15	9	6
CDMX	19	11	6	6
Dgo.	13	15	6	8
Gto.	22	10	8	2
Gro.	18	11	7	6
Hgo.	18	14	7	3
Jal.	17	10	5	10
Méx.	21	10	5	6
Mich.	22	11	4	5
Mor.	18	13	3	8
Nay.	17	13	6	6
N.L.	19	15	6	2
Oax.	16	13	3	10
Pue.	14	11	4	13
Qro.	15	10	7	10
Q.R.	16	17	5	4
S.L.P.	15	15	4	8
Sin.	11	17	6	8
Son.	15	16	8	3
Tab.	15	11	8	8
Tamps.	14	12	8	8
Tlax.	17	11	8	6
Ver.	19	10	3	10
Yuc.	19	11	4	8
Zac.	16	9	16	1
<b>Promedio</b>	<b>16.6 (40%)</b>	<b>12.5 (30%)</b>	<b>6.4 (15%)</b>	<b>6.5 (15%)</b>

**Fuente:** Revisión de la documentación oficial de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de las 32 entidades federativas.

Encontramos que en cinco estados (Chihuahua, Coahuila, Querétaro, Puebla y Zacatecas), la suma de los SD y NA alcanza 17 indicadores, lo que significa que no se pudo evaluar más del 40% de sus indicadores. En Puebla, esta situación se explica por el muy alto número de indicadores donde no se proporcionó información (13), mientras que en Zacatecas, por el contrario, solamente un indicador no pudo calcularse por falta de información, pero los 16 restantes no se evaluaron porque la respuesta fue NA y, por tanto, no pudo ser objeto de análisis.

Empezamos por analizar los indicadores que NO se acreditan a partir de la revisión documental, pues, como ya se mencionó, deben ser objeto de atención prioritaria. Encontramos que los estados que tienen menos indicadores no acreditados tienen 10, mientras que los estados que tienen más indicadores no acreditados tienen 18. Es decir, todos los estados tienen entre 24 y 43% de sus indicadores sin acreditar de acuerdo a la revisión documental. Dicho esto, los estados que tienen menos de esos indicadores son Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Estado de México, Querétaro y Veracruz. Y los estados que tienen más de esos indicadores son los de Campeche, Quintana Roo y Sinaloa.

En el caso de los indicadores que la revisión documental permitió asumir que se acreditan, también encontramos que la diferencia entre los estados que más acreditan estos indicadores (23 indicadores) y los que menos los acreditan (11 indicadores), es también relativamente pequeña. Entre los estados que acreditan el mayor número de indicadores, tres superan el 50% de cumplimiento: Baja California, con 23, y Guanajuato y Michoacán, con 22. Les siguen el Estado de México, con 21, y Ciudad de México, Nuevo León, Veracruz y Yucatán, con 19. Por su parte, los estados que menos indicadores acreditan son Sinaloa, con 11, así como Campeche y Colima, ambos con 12.

Se puede destacar cuatro estados que combinan una mayor cantidad de indicadores acreditados y una menor cantidad de indicadores no acreditados. Son los de Guanajuato, Baja California, Estado de México y Michoacán.

Como ya se señaló, al tratarse de una revisión realizada a partir de información institucional y oficial, ésta tiene limitaciones dado que la sola existencia de un documento no asegura, en los hechos, que dichas garantías marcadas en papel se cumplan, dado que no conocemos el grado de veracidad de la información contenida en el documento.

De esta manera, por ejemplo, Veracruz cumple con el indicador que valora si existe una instancia de gobierno judicial que esté separada del Poder Ejecutivo y del Legislativo, porque su documento oficial (estructura orgánica) demuestra que el Consejo de la Judicatura no forma parte del Poder Legislativo o del Ejecutivo. Sin embargo, aunque estructuralmente son órganos independientes, en hechos recientes quedó en duda la independencia de la presidencia del Poder Judicial, pues de acuerdo con reportes de prensa y el análisis de la situación realizado por la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Margaret Satterthwaite (2023), la detención de la Jueza Angélica Sánchez podría constituir una desaparición forzada de corta duración (Ortega, 2023).

## Conclusiones del análisis documental

En esta fase de análisis las esferas de independencia institucional y profesional son las que más parecen cumplirse, con un porcentaje promedio de 49% y 35% respectivamente, mientras que la independencia funcional se encuentra menos desarrollada, alcanzando sólo 8% de cumplimiento promedio.

Parece positivo que algunos de los indicadores que más se cumplen se vinculan con garantías en las designaciones y remuneraciones. También puede considerarse positivo que, por ejemplo, el indicador relacionado con el procedimiento en la destitución de una magistrada bajo un proceso y causales establecidos no se acreditan en ningún Poder Judicial, porque casi ninguno<sup>20</sup> ha realizado este tipo de procesos. Esto se puede considerar positivo en el contexto actual, en el que las juzgadas son señaladas, acusadas, perseguidas, y se ha vuelto más común que personal judicial de alta jerarquía renuncie al cargo (Guzmán, 2023 y Piñas, 2023).

En cambio, debe ser una señal de alerta que algunos indicadores no se cumplan en más de dos tercios de los poderes judiciales. Algo que preocupa es que la deficiente política de transparencia obstaculice el escrutinio y evaluación de la independencia judicial. Por una parte, se vulnera el derecho de acceso a la información y, por otra, se generan espacios de opacidad que pueden dar cabida a actos arbitrarios que amenacen la independencia de la institución y sus juzgadas.

<sup>20</sup> En 30 estados se reportó no tener este tipo de procesos en el periodo evaluado y en dos más no se obtuvo información.

## CAPÍTULO IV.

# Las diferentes esferas de la independencia judicial

## Independencia institucional

Consideramos necesario analizar la independencia judicial desde la perspectiva de la institución (como ente colectivo) frente a otros poderes –tal y como lo sugiere Campos Zamora (2016)–, porque el Poder Judicial debe ser independiente para poder así garantizar la independencia misma de las juzgadoras.

En este sentido, tal y como lo escribe Binder, podemos entender que:

Ser imparcial, es decir no gestionar intereses, en el contexto de graves intereses en juego no es –ni ha sido– una tarea sencilla y, por tal razón, se ha entendido que el conjunto de jueces debe tener una estructura autogestionada, autónoma,

un verdadero sector del Estado que no dependa ni del Poder administrador ni del Poder Legislativo. Esta ‘independencia’ (en realidad autonomía) de la estructura estatal que agrupa a los jueces se encuentra al exclusivo servicio del fortalecimiento de la independencia judicial de cada uno de los jueces (independencia en sentido estricto), como un modo de fortalecer la imparcialidad que es la condición esencial del ejercicio del poder de jurisdicción (Binder, 2018, p. 22).

En otras palabras, la independencia del Poder Judicial frente a otros poderes (independencia institucional) se justifica y cobra relevancia solamente en tanto que garantiza la existencia de la independencia a nivel de las funcionarias que integran a la misma institución (independencia profesional y funcional).

**Tabla 12. Indicadores asociados a la independencia institucional que se analizaron en la revisión normativa y documental**

DIMENSIÓN	ID ETIQUETA	ETIQUETA	INDICADOR FASE 1 REVISIÓN NORMATIVA	INDICADOR FASE 2 REVISIÓN DOCUMENTAL
Institucional	<b>I.1</b>	Principio de independencia reconocido	<b>I.1.N</b> La normatividad prevé el principio de independencia judicial o de la judicatura.	<b>I.1.D</b> NA
Institucional	<b>I.2</b>	Existencia de un órgano de gobierno judicial	<b>I.2.N</b> La normatividad prevé la existencia de un órgano de gobierno judicial.	<b>I.2.D</b> Existe una instancia de gobierno judicial que está separada del Poder Ejecutivo y del Legislativo.
Institucional	<b>I.3</b>	Pluralidad del órgano de gobierno judicial	<b>I.3.N</b> NA	<b>I.3.D</b> El órgano de gobierno judicial está integrado por personas que forman parte del Poder Judicial y por externas a él.
Institucional	<b>I.4</b>	Consejeras: designación con participación ciudadana	<b>I.4.N</b> NA	<b>I.4.D</b> En cada uno de los procesos de designación de consejeras que conforman actualmente la instancia de gobierno judicial se desarrollaron mecanismos de participación ciudadana.
Institucional	<b>I.5</b>	Consejeras inamovibles	<b>I.5.N</b> La normativa prevé que las consejeras cuenten con inamovilidad durante el tiempo de su encargo.	<b>I.5.D</b> NA
Institucional	<b>I.6</b>	Consejera: destitución con reglas y causales establecidos	<b>I.6.N</b> La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de las personas integrantes de la instancia de gobierno judicial.	<b>I.6.D</b> [En su caso] La destitución de alguna o algunas de las integrantes del órgano de gobierno judicial, previos a los de la integración actual, se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.
Institucional	<b>I.7</b>	Separación de presidencias TSJ y órgano de gobierno judicial	<b>I.7.N</b> La normativa prevé que la presidencia del órgano de gobierno judicial no será ocupada por la misma persona que ejerza el cargo de presidencia en la rama jurisdiccional del Poder Judicial (Tribunal Superior).	<b>I.7.D</b> La Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial Local y la de la instancia de gobierno judicial se encuentran separadas.

DIMENSIÓN	ID ETIQUETA	ETIQUETA	INDICADOR FASE 1 REVISIÓN NORMATIVA	INDICADOR FASE 2 REVISIÓN DOCUMENTAL
Institucional	I.8	Presidencia: designación mediante proceso establecido y criterios	<b>I.8.N</b> La designación de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia se realiza siguiendo un proceso con reglas establecidas y basado en elementos objetivos.	<b>I.8.D</b> NA
Institucional	I.9	Presidencia: designación por internos al Poder Judicial	<b>I.9.N</b> La normativa prevé que la designación de la presidenta del Tribunal Superior de Justicia se realiza por personas internas al Poder Judicial.	<b>I.9.D</b> La designación de la actual presidenta del Tribunal Superior de Justicia fue realizada por personas juzgadoras pertenecientes a la propia institución.
Institucional	I.10	Presidencia: designación en momento distinto al de gobernadora	<b>I.10.N</b> NA	<b>I.10.D</b> El nombramiento de la presidencia actual del Tribunal Superior de Justicia no coincide con la de gobernadora del estado.
Institucional	I.11	Presidencia inamovible	<b>I.11.N</b> La normatividad prevé que la presidenta del Tribunal Superior de Justicia cuente con inamovilidad durante el tiempo de su encargo.	<b>I.11.D</b> NA
Institucional	I.12	Presidencia: destitución con reglas y causales establecidos	<b>I.12.N</b> La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de la presidenta del Tribunal Superior de Justicia.	<b>I.12.D</b> [En su caso] La destitución de alguna presidenta que ocupó el cargo en alguno de los dos periodos previos a la presidencia actual del Tribunal Superior de Justicia se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.
Institucional	I.13	1era instancia: turno aleatorio y equitativo	<b>I.13.N</b> La normatividad prevé, en juzgados de primera instancia, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa.	<b>I.13.D</b> Los juzgados de primera instancia cuentan con un sistema de asignación del turno que distribuye los asuntos con base en criterios determinados.
Institucional	I.14	2nda instancia: turno aleatorio y equitativo	<b>I.14.N</b> La normatividad prevé, en salas del Tribunal, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa.	<b>I.14.D</b> Las salas del Tribunal cuentan con un sistema de asignación del turno que distribuye los asuntos con base en criterios determinados.

DIMENSIÓN	ID ETIQUETA	ETIQUETA	INDICADOR FASE 1 REVISIÓN NORMATIVA	INDICADOR FASE 2 REVISIÓN DOCUMENTAL
Institucional	<b>I.15</b>	Contraloría: designación por externos al Poder Judicial	<b>I.15.N</b> La contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial.	<b>I.15.D</b> La persona titular de la contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial.
Institucional	<b>I.16</b>	Existencia de política interna anticorrupción	<b>I.16.N</b> La normatividad prevé el desarrollo de una política de prevención de actos de corrupción al interior del Poder Judicial.	<b>I.16.D</b> El Poder Judicial cuenta con una política de prevención de actos de corrupción al interior de la institución.
Institucional	<b>I.17</b>	Presupuesto del Poder Judicial igual a monto mínimo	<b>I.17.N</b> La normativa prevé un monto mínimo o porcentaje fijo de recursos que se debe asignar al Poder Judicial.	<b>I.17.D</b> El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 representa, por lo menos, el 2% del presupuesto
Institucional	<b>I.18</b>	Presupuesto del Poder Judicial igual o superior a año anterior	<b>I.18.N</b> La normativa prevé la garantía de no reducción del presupuesto de un año a otro.	<b>I.18.D</b> El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 es igual o mayor al aprobado para 2022.
Institucional	<b>I.19</b>	Recorte durante ejercicio condicionado a acuerdo del Poder Judicial	<b>I.19.N</b> La normativa prevé que las reducciones al presupuesto asignado al Poder Judicial deberán contar con su consentimiento	<b>I.19.D</b> NA
Institucional	<b>I.20</b>	Participación del PJ en discusión presupuestal	<b>I.20.N</b> NA	<b>I.20.D</b> Durante la aprobación del presupuesto de ingresos del Poder Judicial, correspondiente a 2023, dicha institución tuvo espacios de incidencia con el Poder Legislativo.
Institucional	<b>I.21</b>	Presupuesto del Poder Judicial administrado por el Poder Judicial	<b>I.21.N</b> NA	<b>I.21.D</b> La administración del presupuesto asignado para 2022 es facultad del Poder Judicial.
Institucional	<b>I.22</b>	Recursos entregados según calendario establecido	<b>I.22.N</b> NA	<b>I.22.D</b> Durante 2022 la entrega de los recursos al Poder Judicial se realizó en el tiempo establecido.

Fuente: Metodología elaborada para el proyecto.

**Tabla 13. Indicadores asociados a la independencia institucional que se analizaron en la revisión normativa y documental (resumido)**

DIMENSIÓN	ID	ETIQUETA	INDICADOR FASE 1 REVISIÓN NORMATIVA	INDICADOR FASE 2 REVISIÓN DOCUMENTAL
Institucion-	<b>I.1</b>	Principio de independencia reconocido	1	0
al	<b>I.2</b>	Existencia de un órgano de gobierno judicial	1	1
Institucion-	<b>I.3</b>	Pluralidad del órgano de gobierno judicial	0	1
al	<b>I.4</b>	Consejeras: designación con participación ciudadana	0	1
Institucion-	<b>I.5</b>	Consejeras inamovibles	1	0
al	<b>I.6</b>	Consejera: destitución con reglas y causales establecidos	1	1
Institucion-	<b>I.7</b>	Separación de presidencias TSJ y órgano de gobierno judicial	1	1
al	<b>I.8</b>	Presidencia: designación mediante proceso establecido y criterios	1	0
Institucion-	<b>I.9</b>	Presidencia: designación por internos al Poder Judicial	1	1
al	<b>I.10</b>	Presidencia: designación en momento distinto de gobernadora	0	1
Institucion-	<b>I.11</b>	Presidencia inamovible	1	0
al	<b>I.12</b>	Presidencia: destitución con reglas y causales establecidos	1	1
Institucion-	<b>I.13</b>	1era instancia: turno aleatorio y equitativo	1	1
al	<b>I.14</b>	2nda instancia: turno aleatorio y equitativo	1	1
Institucion-	<b>I.15</b>	Contraloría: designación por externos al Poder Judicial	1	1
al	<b>I.16</b>	Existencia de política interna anticorrupción	1	1
Institucion-	<b>I.17</b>	Presupuesto del Poder Judicial igual a monto mínimo	1	1
al	<b>I.18</b>	Presupuesto del Poder Judicial igual o superior a año anterior	1	1
Institucion-	<b>I.19</b>	Recorte durante ejercicio condicionado a acuerdo del Poder Judicial	1	0
al	<b>I.20</b>	Participación del Poder Judicial en discusión presupuestal	0	1
Institucion-	<b>I.21</b>	Presupuesto del Poder Judicial administrado por el Poder Judicial	0	1
al	<b>I.22</b>	Recursos entregados según calendario establecido	0	1

Fuente: Metodología elaborada para el proyecto.

Para analizar esta esfera de la independencia judicial se generaron 22 indicadores: cinco que se analizaron exclusivamente desde la perspectiva de su incorporación o no en la normatividad, seis que se buscaron identificar a partir de la revisión de documentos oficiales y 11 que se revisaron en ambas fases.

### Principio de independencia judicial

Para la esfera de independencia institucional, el primer indicador que se construyó es el que mide si en la nor-

matividad se prevé el principio de independencia judicial o de la judicatura. Cabe señalar que este indicador se enfoca en la independencia del Poder Judicial (la judicatura) como institución frente a otros poderes, y no en la independencia individual y exclusiva de sus jueces y magistrados.

Esto es así porque la construcción del indicador tomó en cuenta lo previsto en los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura: "Principio 1. La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y

proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1985).

Utilizamos este estándar ya que, como lo mencionamos más arriba, la independencia del Poder Judicial frente a otros poderes solamente tiene sentido porque puede garantizar la independencia e imparcialidad de las decisiones de las personas juzgadoras (Binder, 2018).

Este indicador se revisó únicamente en la normatividad, ya que el estándar asociado al indicador considera que este principio de independencia institucional debe estar establecido en la normatividad y no se identificó un documento oficial que pudiera demostrar que existe este principio en los hechos.

Como resultado de la revisión se observó que en 27 estados la normatividad prevé la existencia de este principio. Sin embargo, en los estados donde no se prevé este principio a nivel institucional –Baja California Sur, Ciudad de México, Morelos, Quintana Roo y Sinaloa–, es importante precisar que la normatividad lo prevé como garantía individual de las juzgadoras, como eje rector de su actuación, o como principio que deben observar en sus resoluciones.

En las siguientes páginas podremos tener un panorama más claro que nos permita saber si, en el caso de los poderes judiciales locales en México, se cumple la premisa de Binder y la independencia de la institución favorece o sirve a la independencia interna e individual.

## Gobierno judicial

Como puede verse en la tabla, tanto en la normatividad como a partir de documentos oficiales, se revisó si existía un órgano de gobierno judicial, comúnmente denominado Consejo de la Judicatura, pero que también se puede llamar Consejo del Poder Judicial o Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina. Para fines prácticos, en este estudio nos referiremos a todos los órganos de

gobierno judicial como consejos de la judicatura. Se encontró que estos órganos están previstos en la normatividad y efectivamente existen en 30 estados. Colima y Zacatecas son los únicos dos estados donde no existen.

En cuanto a la composición y titularidad del Consejo de la Judicatura, podemos observar, a partir de la revisión documental, que 25 de los 30 consejos de la judicatura tienen una composición plural al estar integrados por personas que forman parte del Poder Judicial y por externas a él, mientras que los cinco restantes están compuestos únicamente por personas internas al Poder Judicial<sup>21</sup>.

En el caso de la designación<sup>22</sup> de las personas consejeras (que integraban al momento de la revisión la instancia de gobierno judicial), nos interesó saber si, de acuerdo con la revisión documental, cada uno de los procesos de designación se desarrolló con mecanismos de participación ciudadana. El problema es que en 27 estados no pudimos evaluarlo ya que no obtuvimos la información necesaria y en los tres estados que cuentan con un Consejo de la Judicatura y sí se obtuvo la información, identificamos que no hubo mecanismos de participación ciudadana<sup>23</sup>.

También analizamos la garantía de inamovilidad de las consejeras que, cabe aclarar, no significa que deban ocupar el cargo de manera permanente y sin ninguna posibilidad de ser evaluadas, sancionadas o, en su caso, destituidas, sino que podrán ejercer su cargo sin ser removidas de forma arbitraria (es decir, sin que se siga un proceso, y las causales establecidas). En 22 estados la normatividad<sup>24</sup> prevé que las consejeras tengan esa garantía de inamovilidad, lo cual es positivo considerando que son quienes ejercen la administración, vigilancia y disciplina de los recursos del Poder Judicial y no se garantizaría un actuar independiente si supieran que sus decisiones pueden tener como consecuencia su retiro del cargo de manera arbitraria.

Por lo que se refiere a la presidencia del Consejo de la Judicatura, en todos los poderes judiciales, salvo el de Puebla, ésta y la presidencia del Tribunal Superior de

<sup>21</sup> El Consejo no tiene, en ocasiones, integración completa y quienes están en el cargo son únicamente personal que pertenecen al Poder Judicial.

<sup>22</sup> Para el caso de las consejeras no se generó un indicador para revisar que las designaciones se realizaran mediante un proceso y criterios establecidos ya que la revisión hubiera sido más amplia que en el caso de la presidencia, considerando que, los consejos suelen tener una integración mixta, con personas internas y externas al Poder Judicial.

<sup>23</sup> Para el caso de la presidencia del Poder Judicial no se revisó si en su designación se prevén mecanismos de participación ciudadana debido a que el estándar internacional asociado a esta garantía refiere ésta sea aplicable en la designación de las altas jerarquías cuya selección esté a cargo de órganos políticos (el Ejecutivo o Legislativo): “además de la publicidad de los requisitos y procedimientos, como un elemento de la transparencia a observarse en los procesos de selección, la Comisión considera positivo que los procedimientos sean abiertos al escrutinio de los sectores sociales, lo cual reduce significativamente el grado de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la selección y nombramiento y la consecuente posibilidad de injerencia de otros poderes, facilitando la identificación del mérito y capacidades profesionales de las y los candidatos. La Comisión considera que lo anterior resulta fundamental cuando se trata de la designación de las y los operadores de justicia de las más altas jerarquías y el procedimiento y selección se encuentra a cargo del poder ejecutivo o legislativo” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

<sup>24</sup> No se analizó en la revisión documental debido a que se consideró que difícilmente existiría un documento que acreditara la garantía de inamovilidad para las consejeras.

Justicia recaen en la misma persona, de acuerdo con la revisión normativa y el análisis documental. Esto es contrario a lo que recomienda la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>25</sup>. Cabe señalar que esto puede explicarse porque los consejos de la judicatura no siempre existieron, sino que fueron creados para retirar las funciones administrativas a los tribunales superiores de justicia, con el objetivo de que pudieran dedicarse exclusivamente a sus actividades jurisdiccionales. Sin embargo, aún existe una fuerte resistencia por parte de muchos integrantes de los tribunales superiores de justicia para ceder el control completo de estas actividades a los consejos de la judicatura.

En cuanto a la designación de la presidencia de los tribunales superiores de justicia, en los 32 poderes judiciales, la normatividad prevé que la presidenta sea electa de manera interna, es decir, por personas que forman parte del propio Poder Judicial, lo cual, de acuerdo con la revisión documental, se cumple a nivel de información oficial, salvo en el caso de Aguascalientes, donde no obtuvimos los datos para poder comprobarlo.

Sin embargo, aun cuando la designación corresponde a personas internas al Poder Judicial, lo preocupante es que, en ninguno de los 32 estados, la normatividad prevé que el proceso de designación de la presidencia se realice siguiendo un proceso con reglas establecidas y basado en elementos objetivos. Esto es así porque en general la regulación del proceso de designación suele ser menos detallada que para otros cargos judiciales, y por lo general consiste en el voto de las magistradas, sin dar mayor detalle sobre los elementos y criterios a observar –si es que los hay–, ni sobre la existencia de evaluaciones. Es por ese mismo motivo que este indicador no se incorporó en la revisión documental, ya que al no estar regulado nos parecía que sería improbable que existiera algún documento para acreditarlo.

También analizamos, con base en la revisión documental, si el nombramiento de la presidencia actual del Consejo de la Judicatura coincidió en el tiempo con la elección de la gobernadora del estado, ya que esto podría dificultar o debilitar la independencia del Poder Judicial. Consideramos que el indicador se cumplía cuando la designación de la presidencia del Poder Judicial se realizó por lo menos seis meses después del nombramiento

de la gobernadora. El resultado fue que en 25 casos se cumple el indicador y sólo en Campeche, Durango, Guerrero, Michoacán, San Luis Potosí, Sinaloa y Sonora no es así.

Finalmente, sólo en dos estados la normatividad prevé que la presidenta cuente con inamovilidad durante el tiempo de su encargo, y si bien a este indicador no correspondió una revisión documental<sup>26</sup>, se puede contrastar con los resultados del indicador que mide si la destitución se realiza con base en un proceso y causales. En éste encontramos que, de hecho, aunque la garantía de inamovilidad en la norma es casi nula, en la misma normatividad de 17 estados sí se prevén las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de la presidenta. Sin embargo, en su mayor parte, esto no pudo confirmarse en la revisión documental porque en 10 casos no se obtuvo la información necesaria y en 21 no se dio la situación de la destitución de la presidencia (se revisó si esto había ocurrido en alguna de las dos presidencias previas a la actual). Esto es positivo en sí, pues el impacto de la destitución de un presidente sobre la estabilidad del Poder Judicial puede ser muy fuerte. Solamente en Veracruz sí se realizó la destitución de la persona titular de la presidencia, y de acuerdo con sus documentos, se realizó con base en el proceso y causales establecidas. Sin embargo, por tratarse de un caso excepcional, buscamos notas de prensa para intentar entender de mejor manera el contexto de esta destitución. Éstas daban a entender que la destitución no necesariamente se realizó en apego a la normatividad y que respondió a un conflicto entre la entonces presidenta del Tribunal y el equipo del gobernador del Estado.

Es importante recalcar que la destitución del titular de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia es un tema sumamente delicado, pues en sí puede desestabilizar un Poder Judicial y, si se realiza por malas razones, puede ser uno de los mayores indicadores de la falta de independencia judicial. Ya explicamos que lo que observamos en este estudio es el resultado de una revisión formal<sup>27</sup>, la cual tiene sus limitaciones.

Si bien el ir más allá de esta revisión formal requeriría de esfuerzos que superan nuestras posibilidades dado el número de indicadores y de estados analizados, por

<sup>25</sup> El estándar asociado al indicador es el de que “la Comisión destaca que el Presidente de este organismo no debería coincidir con el Presidente de la Corte Suprema como sucede en varios Estados de la región respecto de los órganos de gobierno del Poder judicial” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

<sup>26</sup> No se analizó en la revisión documental debido a que se consideró que difícilmente existiría un documento que acreditara la garantía de inamovilidad para la presidencia.

<sup>27</sup> Como ya explicamos en páginas previas, la metodología aplicada tiene sus límites y los resultados no deben interpretarse como una realidad, ni generalizarse a todos los poderes judiciales, ni a todo el tiempo de existencia de cada Poder Judicial.

Tabla 14. Resultados de la revisión normativa y documental de los indicadores asociados con el gobierno judicial

Tabla 1 de 2

Dimensión	Institucional		Institucional		Institucional		Institucional		Institucional		Institucional	
ID etiqueta	I.1		I.2		I.3		I.4		I.5		I.6	
Etiqueta	Principio de independencia reconocido		Existencia de un órgano de gobierno judicial		Pluralidad del órgano de gobierno judicial		Consejera: designación con participación ciudadana		Consejeras inamovibles		Consejera: destitución con reglas y causales establecidos	
Fase	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental
Indicadores	I.1.N La normatividad prevé el principio de independencia judicial o de la judicatura.	I.1.D NA	I.2.N La normatividad prevé la existencia de un órgano de gobierno judicial.	I.2.D Existe una instancia de gobierno judicial que está separada del Poder Ejecutivo y del Legislativo.	I.3.N NA	I.3.D El órgano de gobierno judicial está integrado por personas que forman parte del Poder Judicial y por externas a él.	I.4.N NA	I.4.D En cada uno de los procesos de designación de consejeras que conforman actualmente la instancia de gobierno judicial se desarrollaron mecanismos de participación ciudadana.	I.5.N La normatividad prevé que las consejeras cuenten con inamovilidad durante el tiempo de su encargo.	I.5.D NA	I.6.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de las personas integrantes de la instancia de gobierno judicial.	I.6.D [En su caso] La destitución de alguna o algunas de las integrantes del órgano de gobierno judicial, previos a los de la integración actual, se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.
Aguascalientes	✓		✓	✓		✓		SD	×		×	NA
Baja California	✓		✓	✓		✓		SD	✓		×	NA
Baja California Sur	×		✓	✓		✓		SD	✓		×	NA
Campeche	✓		✓	✓		×		SD	✓		✓	NA
Chiapas	✓		✓	✓		×		SD	✓		×	NA
Chihuahua	✓		✓	✓		✓		SD	×		✓	NA
Coahuila	✓		✓	✓		✓		×	✓		×	NA
Colima	✓		×	×		NA		NA	NA		NA	NA
CDMX	×		✓	✓		✓		SD	✓		✓	NA
Durango	✓		✓	✓		✓		SD	✓		✓	NA
Guanajuato	✓		✓	✓		✓		SD	✓		✓	NA
Guerrero	✓		✓	✓		✓		SD	✓		✓	NA
Hidalgo	✓		✓	✓		✓		SD	✓		×	NA
Jalisco	✓		✓	✓		✓		SD	✓		✓	NA
México	✓		✓	✓		✓		SD	✓		×	NA
Michoacán	✓		✓	✓		✓		SD	×		×	NA
Morelos	×		✓	✓		✓		×	×		✓	NA
Nayarit	✓		✓	✓		✓		SD	×		✓	NA
Nuevo León	✓		✓	✓		✓		SD	✓		×	NA
Oaxaca	✓		✓	✓		×		SD	✓		×	SD
Puebla	✓		✓	✓		×		SD	×		×	SD
Querétaro	✓		✓	✓		✓		SD	×		×	NA
Quintana Roo	×		✓	✓		✓		SD	×		✓	NA
San Luis Potosí	✓		✓	✓		✓		SD	✓		✓	SD
Sinaloa	×		✓	✓		×		SD	✓		×	NA
Sonora	✓		✓	✓		✓		SD	✓		✓	NA
Tabasco	✓		✓	✓		✓		SD	✓		✓	NA
Tamaulipas	✓		✓	✓		×		×	✓		✓	NA
Tlaxcala	✓		✓	✓		✓		SD	✓		×	SD
Veracruz	✓		✓	✓		✓		SD	✓		✓	SD
Yucatán	✓		✓	✓		✓		SD	✓		×	SD
Zacatecas	✓		×	×		NA		NA	NA		NA	NA

Fuente: Revisión de la normatividad vigente al 15 de marzo de 2023 y la documentación oficial de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de las 32 entidades federativas.

CONTÍNUA EN LA SIGUIENTE PÁGINA

Tabla 14. Resultados de la revisión normativa y documental de los indicadores asociados con el gobierno judicial

Tabla 2 de 2

Dimensión	Institucional		Institucional		Institucional		Institucional		Institucional		Institucional	
ID etiqueta	I.7		I.8		I.9		I.10		I.11		I.12	
Etiqueta	Separación de presidencias TSJ y órgano de gobierno judicial		Presidencia: designación mediante proceso establecido y criterios		Presidencia: designación por internos al Poder Judicial		Presidencia: designación en momento distinto de gobernadora		Presidencia inamovible		Presidencia: destitución con reglas y causales establecidos	
Fase	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental
Indicadores	I.7.N La normativa prevé que la presidencia del órgano de gobierno judicial no será ocupada por la misma persona que ejerza el cargo de presidencia en la rama jurisdiccional del Poder Judicial (Tribunal Superior).	I.7.D La Presidencia del Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial Local y la de la instancia de gobierno judicial se encuentran separadas.	I.8.N El proceso de designación de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia se realiza siguiendo un proceso con reglas establecidas y basado en elementos objetivos.	I.8.D NA	I.9.N La normativa prevé que la designación la presidenta del Tribunal Superior de Justicia se realiza por personas internas al Poder Judicial.	I.9.D La designación de la actual presidenta del Tribunal Superior de Justicia fue realizada por juzgadoras pertenecientes a la propia institución.	I.10.N NA	I.10.D El nombramiento de la presidencia actual del Tribunal Superior de Justicia no coincide con el de la gobernadora del estado.	I.11.N La normatividad prevé que la presidencia del Tribunal Superior de Justicia cuente con inamovilidad durante el tiempo de su encargo.	I.11.D NA	I.12.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución la presidenta del Tribunal Superior de Justicia.	I.12.D [En su caso] La destitución de alguna presidenta que ocupó el cargo en alguno de los dos periodos previos a la presidencia actual del Tribunal Superior de Justicia, se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.
Aguascalientes	X	X	X		✓	SD		✓	X		X	NA
Baja California	X	X	X		✓	✓		✓	X		X	NA
Baja California Sur	X	X	X		✓	✓		✓	X		X	NA
Campeche	X	X	X		✓	✓		X	X		✓	NA
Chiapas	X	X	X		✓	✓		✓	X		X	NA
Chihuahua	X	X	X		✓	✓		✓	X		✓	SD
Coahuila	X	X	X		✓	✓		✓	X		X	NA
Colima	NA	NA	X		✓	✓		✓	X		✓	NA
CDMX	X	X	X		✓	✓		✓	X		✓	SD
Durango	X	X	X		✓	✓		X	X		✓	NA
Guanajuato	X	X	X		✓	✓		✓	✓		✓	NA
Guerrero	X	X	X		✓	✓		X	X		✓	NA
Hidalgo	X	X	X		✓	✓		✓	X		X	NA
Jalisco	X	X	X		✓	✓		✓	X		✓	NA
México	X	X	X		✓	✓		✓	X		X	SD
Michoacán	X	X	X		✓	✓		X	X		X	NA
Morelos	X	X	X		✓	✓		✓	✓		✓	NA
Nayarit	X	X	X		✓	✓		✓	X		✓	NA
Nuevo León	X	X	X		✓	✓		✓	X		X	SD
Oaxaca	X	X	X		✓	✓		✓	X		X	SD
Puebla	✓	✓	X		✓	✓		✓	X		X	SD
Querétaro	X	X	X		✓	✓		✓	X		X	NA
Quintana Roo	X	X	X		✓	✓		✓	X		✓	SD
San Luis Potosí	X	X	X		✓	✓		X	X		✓	SD
Sinaloa	X	X	X		✓	✓		X	X		✓	NA
Sonora	X	X	X		✓	✓		X	X		✓	NA
Tabasco	X	X	X		✓	✓		✓	X		✓	NA
Tamaulipas	X	X	X		✓	✓		✓	X		✓	NA
Tlaxcala	X	X	X		✓	✓		✓	X		X	SD
Veracruz	X	X	X		✓	✓		✓	X		✓	✓
Yucatán	X	X	X		✓	✓		✓	X		X	SD
Zacatecas	NA	NA	X		✓	✓		✓	X		X	NA

tratarse éste de un caso tan excepcional<sup>28</sup> y dado que el tema nos parecía de los más relevantes, buscamos notas de prensa para entender las circunstancias de esta destitución. Encontramos que, en 2020, como resultado de un juicio político, se destituyó a la magistrada presidenta Sofía Martínez Huerta y se le inhabilitó por cinco años. De acuerdo con el seguimiento dado por la prensa, “los abogados de la magistrada acusaron irregularidades en la sesión en la que los presidentes de Sala se erigieron como jurado, pues no se convocó a la comisión Instructora del Congreso” (Zavaleta, 2021 y Ortega, 2021). Ella misma refirió que “[t]odo lo que hicieron fue ilegal” (Díaz, 2020). Esto pone en entredicho la veracidad de la información contenida en los documentos proporcionados por el Poder Judicial en cuanto a esta destitución y el hecho de que ésta habría seguido las reglas establecidas para una determinación de esta naturaleza.

Cabe señalar también que la designación de la magistrada como presidenta del Poder Judicial en 2019 había desatado polémica pues llegó a ese puesto apenas dos meses después de ser designada como magistrada. Además parecía que tenía el apoyo del gobernador (Ortega, 2021). En contraste, según declaró la magistrada cuando fue destituida, el secretario de gobierno la amenazó para que dejara el cargo (Molina, 2021). Esto indica que en Veracruz tanto la designación de la magistrada a la presidencia del Tribunal como su destitución pudieron ser influenciadas por el Ejecutivo local, más allá de que ambos procesos parecieran cumplir formalmente con garantías de independencia judicial.

### Conclusión

En conclusión, la acreditación de los indicadores de gobierno judicial es muy variable, y si bien algunos de los más básicos parecen acreditarse más fácilmente (como la existencia misma de un órgano de gobierno judicial, así como de procesos y criterios establecidos para designar a las consejeras), otros casi nunca se ven reflejados en la normatividad o la revisión documental. **Es el caso de los indicadores relativos a la separación de las presidencias del consejo de la judicatura y del tribunal superior de justicia, la existencia de criterios objetivos para designar a la persona titular de la presidencia o la existencia de mecanismos de participación ciudadana en el nombramiento de las personas integrantes del Consejo. Estos merecen especial atención por parte de los**

### Legisladores y de los poderes judiciales para reducir los riesgos a la independencia judicial.

Finalmente, es importante señalar que, más allá de las destituciones de presidentes, otro elemento que pone en riesgo la independencia judicial son las renunciaciones de estos, cuando suceden por presiones externas, antes de que finalice el periodo de su cargo. Si bien no está contemplado en los estándares internacionales, este fenómeno se ha observado de manera cada vez más recurrente en México en los años recientes.

En agosto de 2020, el presidente del Poder Judicial de Baja California presentó su renuncia en la sesión ordinaria del Tribunal (Lima, 2020). Aunque un medio de comunicación reportó que la renuncia se dio a petición y por acuerdo de los propios magistrados del Tribunal Superior de Justicia, cabe señalar que esto ocurrió a los pocos días de que se aprobó la iniciativa que desaparecía al Consejo de la Judicatura (Betanzos, 2020).

Por su parte, el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Chihuahua, el magistrado Pablo Héctor González Villalobos, presentó en noviembre de 2021 su renuncia a la presidencia por cuestiones personales, pese a que un par de meses atrás había sido reelecto para el cargo. No son de conocimiento público los motivos personales que justificaron su renuncia (Holguín, 2021), pero ésta sucedió dos meses después de la toma de protesta de una nueva gobernadora.

A finales de 2022, la presidenta del Poder Judicial de Hidalgo, Yanet Herrera Meneses, presentó su renuncia al cargo, argumentando problemas de salud. Sin embargo, esto coincidió con la renuncia al cargo del procurador estatal a unos cuantos días de la toma de protesta de un nuevo gobernador (Montoya, 2022).

En el caso del Poder Judicial de Puebla, en un corto tiempo se sucedieron más de una renuncia a la presidencia. En octubre de 2022, semanas después de la aprobación de una reforma que separó las presidencias del Tribunal Superior y el Consejo de la Judicatura (Aguilar, 2022), renunció el entonces presidente del Tribunal y el Consejo, Héctor Sánchez. Cabe señalar que, menos de un mes después de renunciar a la presidencia, Héctor Sánchez presentó ante el Congreso su renuncia al cargo de magistrado, al parecer debido a que en semanas previas fue objeto de una campaña en medios de comunicación para atacarlo a

<sup>28</sup> El Poder Judicial de Baja California Sur reportó la destitución de un presidente del Tribunal Superior de Justicia, pero ésta ocurrió hace casi 15 años y no es de dos presidencias previas a la actual por lo que escapa de los límites temporales de la metodología aplicada. De igual manera, se observó que a partir de la documentación enviada por el Poder Judicial se muestra que la resolución de destitución está debidamente fundada y motivada. Pero en notas de prensa se encontró que el entonces presidente, Ignacio Bello Sosa, fue destituido de su cargo por supuestas irregularidades en su desempeño. Llama la atención que, según declaró el presidente del Consejo Ciudadano para la Atención a Víctimas del Delito, el abogado Arturo Rubio Ruiz, la decisión no fue tomada conforme al proceso legal porque “según la legislación, los magistrados debieron haber emitido una convocatoria formal de rendición de cuentas, y entonces haber ratificado o revocado el mandato; sin embargo, no ocurrió así” (SUN, 2009).

él y a su familia (Méndez, 2022b). En su lugar, Margarita Gayosso ocupó la presidencia del Tribunal, en tanto que, con la implementación de la reforma mencionada, Carlos Palafox asumió la presidencia del Consejo de la Judicatura (Méndez, 2002a). Sin embargo, ambos renunciaron a sus respectivos cargos en agosto de 2023 (MTP Noticias, 2023).

**Al respecto, para evitar este tipo de situaciones, se recomienda incluir en las legislaciones locales salvaguardas similares a las que están contempladas a nivel federal para las renunciaciones de los ministros de la Suprema Corte: que la renuncia de la persona titular de la presidencia deba responder a causas graves (las cuales deberían definirse con claridad), que deba ser publicada, que deba someterse al ejecutivo para su aprobación y ser votada por el legislativo por una mayoría calificada.**

### **Autonomía financiera (garantías, elaboración y ministraciones)**

Otro grupo de indicadores que resultan relevantes para la independencia de la Judicatura en su dimensión institucional es el correspondiente al presupuesto. Si bien los poderes judiciales pueden tener ingresos propios, dependen en mayor medida del presupuesto que les asigne el Estado mediante los poderes legislativos. Como cualquier institución, sin presupuesto, los poderes judiciales no pueden realizar su función y, en los hechos, se ha observado cómo, en los años recientes, algunos poderes judiciales locales han estado al borde de la bancarrota, sin poder pagar servicios básicos o imposibilitados para pagar sueldos a sus empleados (Pantin, Quezada y Escamilla, 2021 y Rivera, 2023).

Por ello, las garantías relacionadas con la autonomía financiera no son un privilegio para los poderes judiciales, sino una salvaguarda para que puedan brindarnos el servicio y para que la asignación y entrega del presupuesto no se vuelva una moneda de cambio que influya en las resoluciones que se dicten. Es decir, nos garantiza el acceso a la justicia.

En este ámbito, el primer indicador que analizamos es si los poderes judiciales cuentan con alguna garantía referente a un piso mínimo de presupuesto que deben recibir<sup>29</sup>. Sólo en seis estados la normatividad prevé un monto o porcentaje mínimo de presupuesto que se deba asignar a los poderes judiciales –el cual puede variar pero generalmente es equivalente al 2% del presupuesto estatal–, y a partir de la revisión documental, se observó que el presupuesto asignado a nueve poderes judiciales para 2023 representó, por lo menos, el 2% del presupuesto estatal –piso que escogimos para medir el indicador en la revisión documental porque el estándar internacional<sup>30</sup> menciona que este piso debería de ser entre el 2 y el 6% del presupuesto nacional (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2009). Es decir, en la revisión documental se acredita en mayor medida el indicador de un piso presupuestal mínimo.

Lo que resulta interesante es que, salvo Chihuahua y Morelos, los estados donde coincide que existe la garantía presupuestal y que de acuerdo con la información oficial se asignó al Poder Judicial al menos el 2% del presupuesto estatal no son los mismos estados donde la norma prevé la garantía de un monto o porcentaje mínimo. En el caso de Tamaulipas, sin bien el presupuesto asignado no cumple con el 2%, es importante mencionar que sí cumple con la garantía incluida en su normatividad del 1.3% del presupuesto general. Sin embargo, en los otros tres estados (Estado de México, Veracruz y Yucatán) la norma sí prevé un porcentaje mínimo del 2%, pero no se acreditó en la revisión documental, por lo que se puede concluir que el hecho de que un Poder Judicial cuente con la garantía en la norma no asegura su cumplimiento. Destaca también que existen poderes judiciales a los que, de acuerdo con su información oficial, se les asigna el 2% del presupuesto estatal, aun cuando no cuentan con esta garantía en su norma.

Otra garantía importante es que el presupuesto asignado a los poderes judiciales no sea menor al del año anterior. Aunque para 12 poderes judiciales la normatividad prevé esa garantía, en la revisión documental, a todos

<sup>29</sup> Esto se revisó a partir de un indicador construido para la revisión de normas, y otro para la revisión de información oficial.

La revisión normativa se basó en el indicador "La normatividad prevé un monto mínimo o porcentaje fijo de recursos que se deba asignar al Poder Judicial", y para la revisión documental se construyó el indicador: "El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 representa, por lo menos, el 2% del presupuesto estatal." El indicador de normatividad es menos estricto ya que sólo considera la existencia de un porcentaje o monto mínimo, mientras que el indicador de revisión documental prevé un porcentaje específico porque el estándar internacional asociado prevé entre el 2% y 6%, y consideramos que sería más ilustrativo confirmarlo con información oficial que en la norma. El estándar asociado a estos indicadores es: "el Relator Especial recomendó a los respectivos Estados miembros que revisaran el presupuesto asignado al poder judicial con miras a aumentarlo progresivamente. Abogó por que se estableciera un porcentaje fijo del PIB. En uno de sus informes señaló que se debería asignar a la judicatura entre el 2 y el 6% del presupuesto nacional. A este respecto, el Relator Especial remite al principio 42 de la Declaración de Beijing, que establece que, en contextos de importantes restricciones económicas nacionales, deberá darse un alto grado de prioridad a la asignación de recursos para atender las necesidades de la judicatura y del sistema judicial" (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2009).

<sup>30</sup> El estándar: "el Relator Especial recomendó a los respectivos Estados miembros que revisaran el presupuesto asignado al poder judicial con miras a aumentarlo progresivamente. Abogó por que se estableciera un porcentaje fijo del PIB. En uno de sus informes señaló que se debería asignar a la judicatura entre el 2 y el 6% del presupuesto nacional. A este respecto, el Relator Especial remite al principio 42 de la Declaración de Beijing, que establece que, en contextos de importantes restricciones económicas nacionales, deberá darse un alto grado de prioridad a la asignación de recursos para atender las necesidades de la judicatura y del sistema judicial" (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2009).

Tabla 15. Resultados de la revisión normativa y documental de los indicadores asociados con la autonomía financiera

Dimensión	Institucional		Institucional		Institucional		Institucional		Institucional		Institucional	
ID etiqueta	I.17		I.18		I.19		I.20		I.21		I.22	
Etiqueta	Presupuesto del Poder Judicial igual a monto mínimo		Presupuesto del Poder Judicial igual o superior a año anterior		Recorte durante ejercicio condicionado a acuerdo del Poder Judicial		Participación del Poder Judicial en discusión presupuestal		Presupuesto del Poder Judicial administrado por el Poder Judicial		Recursos entregados según calendario establecido	
Fase	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental
Indicadores	I.17.N La normativa prevé un monto mínimo o porcentaje fijo de recursos que se deba asignar al Poder Judicial.	I.17.D El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 representa, por lo menos, el 2% del presupuesto estatal.	I.18.N La normativa prevé la garantía de no reducción del presupuesto de un año a otro.	I.18.D El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 es igual o mayor al aprobado para 2022.	I.19.N La normativa prevé que las reducciones al presupuesto asignado al Poder judicial deberán contar con su consentimiento.	I.19.D NA	I.20.N NA	I.20.D Durante la aprobación del presupuesto de ingresos del Poder Judicial, correspondiente a 2023, dicha institución tuvo espacios de incidencia con el Poder Legislativo.	I.21.N NA	I.21.D La administración del presupuesto asignado para 2022 es facultad del Poder Judicial.	I.22.N NA	I.22.D Durante 2022 la entrega de los recursos al Poder Judicial se realizó en el tiempo establecido.
Aguascalientes	X	X	X	✓	X			X		✓		SD
Baja California	X	✓	✓	✓	X			✓		✓		SD
Baja California Sur	X	✓	X	✓	X			SD		✓		SD
Campeche	X	X	X	✓	X			X		✓		SD
Chiapas	X	X	X	✓	X			SD		✓		X
Chihuahua	✓	✓	✓	✓	X			SD		✓		SD
Coahuila	X	X	X	✓	X			X		✓		SD
Colima	X	X	✓	✓	X			X		✓		SD
CDMX	X	✓	X	✓	X			SD		✓		SD
Durango	X	X	X	X	X			X		✓		SD
Guanajuato	X	X	X	✓	X			SD		✓		✓
Guerrero	X	X	✓	✓	X			✓		✓		SD
Hidalgo	X	X	X	✓	X			X		✓		SD
Jalisco	X	X	✓	✓	X			X		✓		✓
México	✓	X	✓	✓	X			SD		✓		SD
Michoacán	X	X	X	✓	X			X		✓		SD
Morelos	✓	✓	X	✓	X			SD		✓		SD
Nayarit	X	✓	✓	✓	X			X		✓		SD
Nuevo León	X	X	X	✓	X			✓		✓		✓
Oaxaca	X	X	✓	✓	X			SD		✓		SD
Puebla	X	X	✓	✓	X			SD		✓		SD
Querétaro	X	✓	✓	✓	X			SD		✓		SD
Quintana Roo	X	X	X	✓	X			SD		✓		X
San Luis Potosí	X	✓	X	✓	X			SD		✓		X
Sinaloa	X	X	X	✓	X			SD		✓		SD
Sonora	X	✓	X	✓	X			✓		✓		SD
Tabasco	X	X	X	✓	X			SD		✓		SD
Tamaulipas	✓	X	✓	✓	X			X		✓		SD
Tlaxcala	X	X	X	✓	X			SD		✓		✓
Veracruz	✓	X	X	✓	X			SD		✓		SD
Yucatán	✓	X	✓	✓	X			SD		✓		X
Zacatecas	X	X	X	✓	X			✓		✓		✓

Fuente: Revisión de la normatividad vigente al 15 de marzo de 2023 y la documentación oficial de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de las 32 entidades federativas.

los poderes judiciales, salvo al de Durango, se les asignó para 2023 un presupuesto por lo menos igual al aprobado para 2022. El hecho de que a 31 poderes judiciales no se les haya reducido el presupuesto es una buena noticia. En este caso, la única lectura posible es que la norma no tiene una relación causal con el cumplimiento del indicador. Esto implica que, al menos con base en información oficial, existen buenas prácticas que no están normadas, lo cual no garantiza que se repliquen en otros ejercicios fiscales.

De hecho, hace unos años revisamos la aplicación de esta garantía y notamos que, aunque en nueve estados la Constitución preveía la garantía de no reducción del presupuesto (aprobado o ejercido), sólo en dos de ellos dicha garantía se cumplió en los tres ejercicios presupuestales comprendidos entre 2018 y 2020 (Pantin y Aguilar, 2020).

Por otra parte, algunos factores coyunturales pueden explicar este buen resultado para el ejercicio presupuestal 2023, como son las previsiones de crecimiento económico en México<sup>31</sup>. Esto significa que no se requerían restricciones particularmente drásticas en el presupuesto de egresos. Además, los poderes judiciales continuaban con la transición hacia la implementación de la justicia laboral, lo cual pudo ser una consideración para no reducirles el presupuesto.

Sin embargo, también es cierto que existen factores políticos que podrían tener un impacto en el cumplimiento de este indicador. El contexto al momento de redactar este documento ilustra esta situación. Previa a la entrega del paquete presupuestal, el presidente del Grupo Parlamentario de Morena en la Cámara de Diputados, Ignacio Mier, anunció que su bancada estaba preparando un recorte de entre 15 mil y 25 mil millones de pesos al presupuesto del Poder Judicial Federal bajo el argumento de que son utilizados para gastos innecesarios y que existen otras prioridades presupuestarias (Pantin, 2023c y Chávez, 2023). Este mismo argumento político podría ser replicado a nivel local para proponer recortes a los presupuestos de los poderes judiciales estatales.

A partir de la revisión de estos dos indicadores también podemos observar que, al menos en el último ejercicio, el indicador que más se cumple es el de no reducir el

presupuesto de los poderes judiciales, pero eso no significa que reciban el presupuesto suficiente porque el indicador de un piso mínimo es el que menos se acredita.

El caso ideal es Chihuahua, donde tanto en la revisión normativa como en la documental se acreditan ambos indicadores (piso presupuestal mínimo y no reducción respecto del año anterior), mientras que el peor es el caso de Durango, donde no se cumple ninguno de los dos indicadores en ninguna de las dos revisiones.

Ahora bien, la responsabilidad de asignar el presupuesto no recae en los poderes judiciales, sino en los poderes legislativos<sup>32</sup>, pero existen estándares internacionales que consideran, entre las garantías de independencia judicial, la participación de las autoridades judiciales en la elaboración o reducción de su presupuesto. Por ello, a partir de la documentación oficial, revisamos si durante la aprobación del presupuesto del Poder Judicial de 2023, éste tuvo espacios de incidencia con el Poder Legislativo. En 17 casos no fue posible evaluarlo por falta de información y, de los 15 casos que se pudieron evaluar, sólo en cinco se tiene registro de que existió alguna reunión. Ello demuestra la debilidad de algunos poderes judiciales en la negociación presupuestal.

Además, revisamos si, de acuerdo con la normatividad, las reducciones (durante el ejercicio) al presupuesto asignado al Poder Judicial debían contar con su consentimiento y la realidad es que en ningún caso se prevé que esto se realice.

Por otra parte, se pudo identificar en la documentación que en todos los poderes judiciales la administración del presupuesto asignado para 2023 es facultad del Poder Judicial, lo cual corresponde con los estándares internacionales.

Finalmente, una cuestión es la aprobación del presupuesto, y otra es la entrega efectiva de los recursos al Poder Judicial, que puede ser otro elemento a partir del cual el Poder Ejecutivo ejerza presión (México Evalúa, 2021). Por ejemplo, a partir de un análisis que realizamos a finales de 2021, identificamos que los poderes judiciales de Zacatecas, Michoacán y Colima tenían dificultad para obtener los recursos que les fueron asignados en la discusión presupuestal. En consecuencia, empleados judiciales de Michoacán y Colima realizaron

<sup>31</sup> En septiembre de 2022, cuando se estaba discutiendo la Ley de Ingresos, si bien los organismos multilaterales auguraban una desaceleración económica para el país, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) preveía que el país seguiría creciendo. Mientras que el FMI, la OCDE y el Banco Mundial estimaban que México crecería en 2023 en un 1.2, 1.5 y 1.9% respectivamente, la SHCP estimaba que lo haría en un 3% (Morales, 2022).

<sup>32</sup> También detectamos que, en ocasiones, cuando el Poder Judicial debe entregar su proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo para que éste lo consolide con su propuesta de presupuesto y lo entregue al Legislativo, el Ejecutivo hace modificaciones al proyecto del Poder Judicial, incluso cuando la normatividad lo prohíbe. Este fenómeno no fue analizado como parte de los indicadores debido a que no identificamos un estándar internacional específico de esta situación, aunque es un aspecto que debería considerarse ya que es recomendable que el Ejecutivo no pueda modificar el presupuesto enviado por el Judicial.

paros de labores para reclamar la falta de pago de sus sueldos. En el caso de Zacatecas, el Ejecutivo –a través de la Secretaría de Finanzas– adeudaba al Poder Judicial del estado más de 20 millones de pesos, lo que tenía un impacto en el pago de gastos operativos (Pantin, Quezada y Suárez, 2021).

Al analizar si la entrega de los recursos a los poderes judiciales se realizó en los plazos establecidos en 2022, en cuatro poderes judiciales encontramos que no fue así, en otros cinco sí ocurrió, mientras que en los 23 restantes no pudo revisarse por la falta de datos.

### Conclusión

La revisión de los indicadores relativos al presupuesto permite concluir que éstos se reflejan más en la información o documentación oficial que en la normatividad. Si bien es una buena señal que en la revisión documental se acrediten más indicadores que los previstos en las normas, sería deseable que éstos se incorporaran también en la normatividad para que tengan ese nivel de protección. Debe tomarse en cuenta que la aplicación de estos criterios depende en gran medida del contexto político, por lo que, si las garantías no se establecen en la normatividad, es más fácil que su cumplimiento pueda verse afectado, como lo demuestra el actual contexto en el ámbito federal.

Por otra parte, puede observarse que las garantías más básicas (porcentaje o monto mínimo, no reducción del presupuesto y administración a cargo del Poder Judicial) fueron más fáciles de evaluar que los indicadores relacionados con la discusión presupuestal y las ministraciones, lo que puede explicar en parte la razón por la que nuestro análisis reporta un mayor cumplimiento de los primeros. Pero, como hemos dicho, los segundos tienen un impacto relevante en el funcionamiento e independencia de los poderes judiciales.

Dicho esto, resulta preocupante que el monto o porcentaje mínimo son garantías mínimas por cumplir y ni siquiera ese nivel de independencia financiera se está asegurando a los poderes Judiciales. Es un panorama desalentador para temas más complejos (como el establecimiento de un presupuesto suficiente y adecuado, la posibilidad de tomar en cuenta a los poderes judiciales en la discusión y reducción presupuestal, o no modificar su proyecto de presupuesto).

**Resultan notorios los efectos que tienen los espacios de incidencia del Poder Judicial en la discusión presupuestal. En los estados donde existieron estos espacios y donde las garantías presupuestales están previstas en la normatividad (Baja California y Guerrero), éstas se respetaron, según lo que refleja la revisión documental. Así, la existencia de normatividad, combinada con la posibilidad de incidencia podrían reflejar un impacto positivo, razón por la que se concluye que sería importante incluir en la normatividad la obligación de que el Poder Legislativo abra un espacio de diálogo con el Poder Judicial durante la discusión presupuestal.**

En otros estados donde no existen todas las garantías en la normatividad, pero sí espacios de incidencia por parte del Poder Judicial (Baja California, Nuevo León, Sonora y Zacatecas), algunas garantías presupuestales se acreditaron en la revisión documental. Esto podría reflejar que, aunque una garantía no tenga protección legislativa, la incidencia puede tener un efecto en su cumplimiento.

También se identificaron casos donde se cumplen ciertas garantías en la revisión documental, pese a que los poderes judiciales no cuenten con las garantías en la norma ni espacios de incidencia para negociar su presupuesto. Sin embargo, bajo estas condiciones no existen elementos que permitan suponer que el cumplimiento de garantías presupuestales se replicará año con año.

Cabe señalar que la acreditación de espacios de incidencia por parte del Poder Judicial en la discusión presupuestal no se revisó en la normatividad porque sabíamos que era muy improbable que estuviera regulada. Sin embargo, para esta y todas las garantías resulta mejor su regulación a que sólo se queden como prácticas o costumbres.

### Turno de los asuntos (distribución con base en criterios)

Otro indicador a partir del cual se puede deducir la independencia de la institución está relacionado con el turno de los asuntos<sup>33</sup>, porque de esta práctica depende no sólo la gestión de cargas de trabajo, sino también la distribución sin sesgos de los asuntos y la política para evitar conflictos de interés.

<sup>33</sup> Para la normatividad se revisó la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa, en cuanto que en la documentación se revisó simplemente la existencia de un sistema de asignación del turno que distribuye los asuntos con base en criterios determinados, sin especificar que éstos fueran la asignación aleatoria y equitativa. La razón para construir indicadores distintos y que los correspondientes a la revisión de información oficial no prevean criterios específicos pero los de revisión normativa sí, es que nos pareció que sería mucho más complicado verificar la asignación aleatoria y equitativa a partir de documentación oficial.

**Tabla 16. Resultados de la revisión normativa y documental de los indicadores asociados con el turno de los asuntos**

Dimensión	Institucional		Institucional	
	I.13		I.14	
ID etiqueta	1era instancia: turno aleatorio y equitativo		2da instancia: turno aleatorio y equitativo	
Etiqueta	1era instancia: turno aleatorio y equitativo		2da instancia: turno aleatorio y equitativo	
Fase	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental
Indicadores	I.13.N La normatividad prevé, en juzgados de primera instancia, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa.	I.13.D Los juzgados de primera instancia cuentan con un sistema de asignación del turno que distribuye los asuntos con base en criterios determinados.	I.14.N La normatividad prevé, en salas del Tribunal, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa.	I.14.D Las salas del Tribunal cuentan con un sistema de asignación del turno que distribuye los asuntos con base en criterios determinados.
Aguascalientes	×	✓	×	×
Baja California	×	✓	×	×
Baja California Sur	×	✓	×	✓
Campeche	×	×	×	×
Chiapas	×	×	×	SD
Chihuahua	×	SD	×	SD
Coahuila	×	×	×	×
Colima	×	SD	×	×
CDMX	×	✓	×	✓
Durango	×	✓	×	✓
Guanajuato	×	✓	×	✓
Guerrero	×	✓	×	✓
Hidalgo	✓	✓	×	✓
Jalisco	×	SD	×	✓
México	×	✓	×	✓
Michoacán	×	✓	×	✓
Morelos	×	✓	×	✓
Nayarit	×	✓	×	✓
Nuevo León	×	✓	×	✓
Oaxaca	×	✓	×	✓
Puebla	✓	SD	✓	SD
Querétaro	✓	SD	✓	×
Quintana Roo	×	×	×	✓
San Luis Potosí	×	✓	×	✓
Sinaloa	×	×	×	✓
Sonora	×	✓	×	✓
Tabasco	×	SD	×	✓
Tamaulipas	×	✓	×	✓
Tlaxcala	×	✓	×	×
Veracruz	×	✓	×	✓
Yucatán	×	✓	×	✓
Zacatecas	×	×	×	✓

Fuente: Revisión de la normatividad vigente al 15 de marzo de 2023 y la documentación oficial de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de las 32 entidades federativas.

En la norma revisamos si en la primera y segunda instancia existe un sistema de turno aleatorio y equitativo. Encontramos que, en muy pocos casos, se menciona que el sistema de turno debe cumplir con estas características. En Hidalgo se prevé un sistema aleatorio y equitativo sólo en la primera instancia, y únicamente en Puebla y Querétaro el sistema de turno debe tener estas características tanto en primera como en segunda instancia. En el resto de los estados, en ninguna de las dos instancias, se refleja el indicador en la normatividad.

Por su parte, a partir de la revisión documental, son muchos más estados los que parecen contar con un sistema de asignación del turno que distribuye los asuntos con base en criterios determinados, 20 poderes judiciales en primera instancia y 21 en segunda instancia.

Cabe señalar que los estados que acreditan este indicador no necesariamente son los mismos en ambas instancias. De hecho, sólo en 17 estados<sup>34</sup> el indicador se cumple en ambas instancias. En Aguascalientes, Baja California y Tlaxcala sólo se cumple en primera instancia, mientras que en Sinaloa y Zacatecas sólo se cumple en la segunda, y en Jalisco y Tabasco se cumple en la segunda instancia, mientras que en la primera no se obtuvieron datos para poder evaluarlo<sup>35</sup>. Como se observa en la tabla, en seis casos de primera instancia y tres casos de la segunda, no se tuvo el dato para poder evaluar.

### Conclusión

En palabras de Concha y Caballero (2001), la importancia del turno consiste en “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”. Esto implica que el mecanismo a partir del cual se asignen los asuntos no puede ser tomado a la ligera; por el contrario, debe garantizar que se basa en criterios objetivos, que aseguran una adecuada distribución y que, al mismo tiempo, evitan que existan espacios de discrecionalidad a partir de los cuales se pueda vulnerar la independencia interna o externa.

Cuando realizamos nuestro estudio *Independencia y buen gobierno judicial*, identificamos que algunos poderes judiciales tienen sistemas informáticos, pero en otros casos la asignación no se realiza mediante un software (México Evalúa, 2021). Además, los criterios para repartir los asuntos, independientemente de la existencia de un

software, son distintos, pues en algunos casos se reparte de manera aleatoria, en otros se hace por pares y nones, en otros se reparte a cada juzgado de manera consecutiva, conforme van llegando, y algunos más se toma en cuenta la complejidad del asunto en materia penal.

**Cuando se llevó a cabo dicho estudio nos parecía que un pendiente era el desarrollo de sistemas a partir de los cuales los asuntos no solamente fuesen repartidos con base en su cantidad, sino también a partir de su complejidad (México Evalúa, 2021). Con la revisión que realizamos este año nos parece que es necesario desarrollar criterios objetivos y un sistema transparente a partir de los cuales los asuntos no solamente sean repartidos con base en su cantidad, sino también a partir de su complejidad, y que erradiquen espacios para la corrupción o malas prácticas en el turno de los asuntos. Esto puede incluir la realización de auditorías al sistema de turno.**

### Combate a la corrupción

El combate a la corrupción y la independencia judicial se relacionan en el sentido de que un Poder Judicial independiente no puede permitir ni tolerar actos de corrupción, porque esta práctica vulnera la independencia. Y si en un Poder Judicial se toleran actos de corrupción, difícilmente llegará a garantizar justicia independiente.

Este eje temático lo analizamos desde dos perspectivas. Primero nos enfocamos en la independencia de la persona a cargo del combate a la corrupción en los poderes judiciales. Por otra parte, revisamos si la normatividad prevé que exista y si efectivamente existe una política de combate a la corrupción interna al Poder Judicial.

Analizamos, en la norma y en documentos oficiales, si la persona titular de la contraloría u órgano de control del Poder Judicial es designada de manera externa al mismo, es decir, que su designación no dependa de quienes finalmente serían sus superiores jerárquicos, para que pueda gozar de independencia en el ejercicio de su labor. Lo que encontramos fue que, en la normatividad, en ningún caso se prevé que la designación se realice de manera externa, y en la revisión documental, el panorama no es muy distinto. En ocho casos no pudimos obtener un dato que nos permitiera calificar este indicador, y en el resto de los estados, excepto en uno, siempre se realiza de manera interna. Únicamente en Michoacán

<sup>34</sup> Baja California, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán.

<sup>35</sup> Como se observa en la tabla, en seis casos de primera instancia y tres casos de la segunda, no se tuvo el dato para evaluar.

**Tabla 17. Resultados de la revisión normativa y documental de los indicadores asociados con el combate a la corrupción al interior de los poderes judiciales**

Dimensión	Institucional		Institucional	
ID etiqueta	I.15		I.16	
Etiqueta	Contraloría: designación por externos al Poder Judicial		Existencia de política interna anticorrupción	
Fase	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental
Indicadores	I.15.N La contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial.	I.15.D La persona titular de la contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial.	I.16.N La normatividad prevé el desarrollo de una política de prevención de actos de corrupción al interior del Poder Judicial.	I.16.D El Poder Judicial cuenta con una política de prevención de actos de corrupción al interior de la institución.
Aguascalientes	×	×	×	✓
Baja California	×	×	×	✓
Baja California Sur	×	×	×	✓
Campeche	×	×	×	✓
Chiapas	×	×	✓	✓
Chihuahua	×	SD	×	✓
Coahuila	×	×	×	✓
Colima	×	SD	×	✓
CDMX	×	SD	×	✓
Durango	×	SD	×	✓
Guanajuato	×	×	×	✓
Guerrero	×	×	×	✓
Hidalgo	×	×	×	✓
Jalisco	×	×	×	✓
México	×	×	×	✓
Michoacán	×	×	×	✓
Morelos	×	×	×	✓
Nayarit	×	×	✓	✓
Nuevo León	×	×	×	✓
Oaxaca	×	×	✓	×
Puebla	×	SD	✓	✓
Querétaro	×	SD	×	✓
Quintana Roo	×	×	×	×
San Luis Potosí	×	×	×	×
Sinaloa	×	SD	×	✓
Sonora	×	×	×	✓
Tabasco	×	×	×	✓
Tamaulipas	×	×	×	×
Tlaxcala	×	×	×	✓
Veracruz	×	×	×	✓
Yucatán	×	SD	×	✓
Zacatecas	×	×	×	✓

Fuente: Revisión de la normatividad vigente al 15 de marzo de 2023 y la documentación oficial de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de las 32 entidades federativas.

la designación está a cargo del Congreso del Estado o por lo menos con su ratificación. Es decir, mientras la normatividad establece que el Consejo de la Judicatura designa al Contralor y que el Congreso debe ratificar el nombramiento, en la información proporcionada por el Poder Judicial, se da a entender que el Consejo entrega información sobre la persona candidata al Congreso, quien realiza la designación<sup>36</sup>.

Cabe señalar que la importancia de contar con una contralora independiente radica en que tenga libertad de actuación y de criterio (porque realiza procedimientos cuasi judiciales) para investigar y sancionar actos de corrupción al interior del Poder Judicial<sup>37</sup>.

Ahora bien, en cuanto a la existencia de una política anticorrupción, el panorama es un poco más alentador. Detectamos que en Chiapas, Nayarit, Oaxaca y Puebla la norma prevé la implementación de una policía anticorrupción de manera interna al Poder Judicial. También es importante señalar que, en todos los estados, la normatividad prevé la existencia de un Sistema Estatal de Combate a la Corrupción con un Comité Coordinador, e incluso muchas veces que este comité lo integre un representante del Poder Judicial. Sin embargo, no se especifica que los compromisos de dicho sistema sean vinculantes para el Poder Judicial. Aunque excede los límites de nuestra metodología, encontramos que la Ley General del Sistema Anticorrupción establece que las políticas públicas que establezcan el Comité Coordinador del Sistema Nacional<sup>38</sup> deberán ser implementadas, entre otros entes públicos, por los poderes judiciales. Si bien existen leyes locales en la materia y están armonizadas (en ello, fundamentan la existencia de una política anticorrupción en los poderes judiciales), resulta extraño que las leyes orgánicas mencionan la existencia de este sistema y entran hasta cierto nivel de detalle (por ejemplo, su conformación y funciones), pero no especifican que las políticas anticorrupción sean vinculantes, como sí lo hace la Ley General. **Por ello, es recomendable incorporar a las leyes orgánicas de los poderes judiciales lo obligatoriedad de contar con una política anticorrupción.**

La buena noticia es que a partir de la información oficial se identificó que 28 de los 32 poderes judiciales infor-

maron contar con una política de prevención de actos de corrupción al interior de la institución. Cabe señalar que algunas de las justificaciones por parte de los poderes judiciales para acreditar este indicador fueron, precisamente, que la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción establece que el Poder Judicial es uno de los entes públicos obligados a participar en la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema. En otros casos, compartieron un acuerdo que establece el desarrollo de una política para evitar actos de corrupción, mencionaron actividades que empatan con el sistema estatal anticorrupción, o refirieron que atienden las políticas del Sistema Estatal Anticorrupción.

### Conclusión de la revisión de independencia institucional

A partir de la revisión de los indicadores de independencia institucional, se puede observar que aquellos que están relacionados con elementos formales o estructuras – por ejemplo, que se prevea el principio de independencia judicial o que exista un Consejo de la Judicatura– son los que mayormente se acreditan.

Pero a medida que los indicadores apuntan a procesos más complejos –como los nombramientos o las destituciones– y que los estándares internacionales prevén características o elementos más específicos para propiciar que se salvaguarde la independencia judicial, es más difícil que los indicadores se acrediten y, en ocasiones, no se cumplen en ningún estado.

Si bien es positivo que por lo menos los indicadores más formales y estructurales se acrediten, esto podría indicar que a nivel nacional nos encontramos en un estado muy básico de garantías de independencia institucional, lo que apunta a la debilidad de los poderes judiciales frente a otros poderes. Esto es preocupante porque, aun cuando se acrediten indicadores formales, si no se refuerzan la garantía de independencia judicial con los indicadores más exigentes o específicos, el limitado grupo de indicadores formales acreditados se vuelve una protección muy débil. Esto es así porque al ser meramente formales es muy fácil que se cumplan de manera simulada con elementos simples (un organigrama, por ejemplo), pero no en los hechos.

<sup>36</sup> En la respuesta a la solicitud de acceso a la información el Poder Judicial aclaró que "el Consejo integra el expediente y remite las calificaciones al **Congreso del Estado para efectos de su designación**". Sin embargo, en la Constitución de Michoacán se establece que "su contraloría interna [será] su órgano de control, cuyo titular será **ratificado** por las dos terceras partes de los diputados presentes" y la Ley Orgánica prevé que "El Contralor **será designado por el Pleno del Consejo y ratificado por el Congreso** con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes".

<sup>37</sup> Un ejemplo concreto ilustra la importancia de esta independencia. En 2020, el presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fue señalado en medios de comunicación porque presuntamente su patrimonio y los gastos relacionados con su estilo de vida sobrepasaban excesivamente su nivel de ingresos. Se supo que la Unidad de Inteligencia Financiera presentó una denuncia ante la Fiscalía General de la República, pero no existe información pública que indique que la contraloría interna del Tribunal –cuya designación es interna– hubiera realizado una investigación ni muchos menos que hubiera sancionado al entonces presidente (Dávila, 2020).

<sup>38</sup> A cargo de la aprobación, diseño y promoción de la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica, ajuste y modificación.

Por otra parte, el hecho de que los indicadores menos acreditados sean los que se relacionan con desvinculación política y la participación ciudadana en los procesos de designación (en el Consejo y la Presidencia) o la inamovilidad de las personas que integran estos órganos resulta contradictorio con la naturaleza de la independencia institucional. Al contrario, deberían ser los primeros en regularse y acreditarse porque son la base del nivel de cumplimiento de otras garantías. Recordemos que la independencia de los poderes judiciales (como institución) tiene sentido sólo si sirve para que exista la independencia de las juzgadoras, y debe blindarlos de presiones y amenazas externas, entre éstas las que provengan de los órganos políticos.

## Independencia profesional

A la independencia judicial profesional corresponden garantías asociadas con las condiciones bajo las cuales las juzgadoras desempeñan su labor. No son condiciones laborales como tal, sino son un conjunto de elementos necesarios para que puedan trabajar en un contexto que evite que permeen presiones o injerencias indebidas en sus decisiones, ya sea que provengan del propio Poder Judicial o fuera de éste.

Para esta dimensión de la independencia se generaron en total 35 indicadores, de los cuales 18 se revisaron de manera simultánea en la normatividad y en la información oficial, 12 únicamente en la normatividad y cinco únicamente en la información oficial.

### Designación en el cargo

Como lo referimos en páginas previas, la independencia judicial no es una garantía o un privilegio para los poderes judiciales o de sus funcionarios, sino una garantía para quienes recibimos el servicio. Parte de esta garantía implica que las funcionarias deban cumplir con ciertos criterios que nos garanticen que su desempeño será independiente –criterios que a su vez también debe asegurarse para que puedan cumplirlos.

Uno de los aspectos centrales para ello está vinculado con su nombramiento, pues desde el ingreso de la persona al cargo de juzgadora se pueden generar

condiciones que blinden su independencia y eviten la existencia de tratos diferenciados, sesgos y conflictos de interés.

Primero, analizamos si la normatividad prevé que para ocupar los cargos de juzgadoras las personas tengan prohibido pertenecer a ciertos grupos o haber desempeñado ciertos cargos y también si efectivamente estas prohibiciones se cumplen, a partir de la revisión de las más recientes convocatorias para esos cargos. Analizamos las prohibiciones asociadas con cada uno de los siguientes temas: vínculos con instancias religiosas o partidos políticos, así como ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado<sup>39</sup>.

Encontramos que sólo en tres estados para juezas y en dos estados para magistradas, la normatividad prevé prohibiciones para cada uno de estos temas. Para la primera instancia éste es un indicador donde la norma no asegura el cumplimiento de la garantía, ya que, de acuerdo con la información oficial, en ocasiones, se cumple en menos estados de los que tienen la garantía normativa. En el caso de las juezas, en Aguascalientes, donde la normatividad prevé las prohibiciones, éstas se cumplieron en las convocatorias emitidas. En Guerrero existen las prohibiciones en la norma, pero las bases de la convocatoria revisada no señalan impedimentos relacionados con tener vínculos con algún partido político, y en el caso de la convocatoria revisada para Quintana Roo las bases incluyen las prohibiciones relacionadas con formar parte del estado eclesiástico y haber ocupado un cargo de elección popular, pero no incluyen prohibiciones relacionadas con tener vínculos con partidos políticos.

En cambio, para la segunda instancia, es ejemplo de que existen pocas garantías en la norma, aunque en la revisión documental se acredite la mayor de las veces dicha garantía. Sólo Aguascalientes y Chiapas tienen la garantía normativa, pero al revisar las convocatorias, Aguascalientes, Guerrero, Quintana Roo, Veracruz y Yucatán acreditan el indicador, mientras que, en 21 estados no se cumple este indicador<sup>40</sup>.

Este indicador se relaciona con el perfil de las personas designadas, pero los estándares internacionales también ponen énfasis en la necesidad de que los procesos no se politicen y los órganos que realicen las designa-

<sup>39</sup> El estándar asociado al indicador (tanto en la revisión normativa como documental) es: "Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas" (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1985). Como se puede observar el estándar es muy general y aporta un eje rector, pero no parámetros específicos. Con la finalidad de evaluar la idoneidad e integridad, tomamos la decisión metodológica de observar tres elementos **objetivos** y de posible observación que se relacionan con las características mencionadas.

<sup>40</sup> En dos no se obtuvieron los datos y en cuatro no se realizaron procesos de designación de magistradas.

**Tabla 18. Indicadores asociados a la independencia profesional que se analizaron en la revisión normativa y documental**

DIMENSIÓN	ID ETIQUETA	ETIQUETA	INDICADOR FASE 1 REVISIÓN NORMATIVA	INDICADOR FASE 2 REVISIÓN DOCUMENTAL
Profesional	<b>P. 23</b>	Jueza: prohibiciones para ocupar el cargo	<b>P.23.N</b> En la normatividad, como parte de los requisitos de designación de juezas se prevén las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.	<b>P.23.D</b> En la última convocatoria para acceder al cargo de jueza (emitida durante 2023, 2022 o 2021) se previó, al menos, una prohibición asociada a cada uno de los siguientes temas: vínculos con instancias religiosas, partidos políticos u ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.
Profesional	<b>P. 24</b>	Magistrada: prohibiciones para ocupar el cargo	<b>P.24.N</b> En la normatividad, como parte de los requisitos de designación de magistradas se prevén las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.	<b>P.24.D</b> En la última convocatoria para acceder al cargo de magistrada (emitida durante 2023, 2022 o 2021) se previó, al menos, una prohibición asociada a cada uno de los siguientes temas: vínculos con instancias religiosas, partidos políticos u ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado.
Profesional	<b>P. 25</b>	Jueza: selección a cargo de órgano independiente	<b>P.25.N</b> La normatividad prevé que los procesos de selección de juezas sean realizados por un órgano independiente y especializado (órgano de gobierno judicial).	<b>P.25.D</b> El proceso desarrollado en la última designación (registrada durante 2023, 2022 o 2021) para el cargo de jueza fue realizado por un órgano independiente (órgano de gobierno judicial)
Profesional	<b>P. 26</b>	Magistrada: selección a cargo de órgano independiente	<b>P.26.N</b> La normatividad prevé que los procesos de selección de magistradas sean realizados por un órgano independiente y especializado (órgano de gobierno judicial).	<b>P.26.D</b> El proceso desarrollado en la última designación (registrada durante 2023, 2022 o 2021) para el cargo de magistrada fue realizado por un órgano independiente (órgano de gobierno judicial).
Profesional	<b>P. 27</b>	Jueza: cargo integrado a la carrera judicial	<b>P.27.N</b> El cargo de jueza forma parte de la carrera judicial.	<b>P.27.D</b> NA

DIMENSIÓN	ID ETIQUETA	ETIQUETA	INDICADOR FASE 1 REVISIÓN NORMATIVA	INDICADOR FASE 2 REVISIÓN DOCUMENTAL
Profesional	<b>P. 28</b>	Magistrada: cargo integrado a la carrera judicial	<b>P.28.N</b> El cargo de magistrada forma parte de la carrera judicial.	<b>P.28.D</b> NA
Profesional	<b>P. 29</b>	Jueza: designación por concurso de oposición	<b>P.29.N</b> La normatividad prevé que el ingreso al cargo de jueza se obtenga a través del desarrollo de un concurso de oposición.	<b>P.29.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de jueza (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se estableció el requisito de acreditar un concurso de oposición.
Profesional	<b>P. 30</b>	Magistrada: designación por concurso de oposición	<b>P.30.N</b> La normatividad prevé que el ingreso al cargo de magistrada se obtenga a través del desarrollo de un concurso de oposición.	<b>P.30.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de magistrada (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se estableció el requisito de acreditar un concurso de oposición.
Profesional	<b>P. 31</b>	Jueza: designación mediante evaluaciones teórico-prácticas	<b>P.31.N</b> NA	<b>P.31.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de jueza (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previó la aplicación de evaluaciones teórico-prácticas.
Profesional	<b>P. 32</b>	Magistrada: designación mediante evaluaciones teórico-prácticas	<b>P.32.N</b> NA	<b>P.32.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de magistrada (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previó la aplicación de evaluaciones teórico-prácticas.
Profesional	<b>P. 33</b>	Jueza: designación con participación ciudadana	<b>P.33.N</b> NA	<b>P.33.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de jueza (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previeron mecanismos de participación ciudadana.
Profesional	<b>P. 34</b>	Magistrada: designación con participación ciudadana	<b>P.34.N</b> NA	<b>P.34.D</b> En el último proceso de designación para el cargo de magistrada (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previeron mecanismos de participación ciudadana.

DIMENSIÓN	ID ETIQUETA	ETIQUETA	INDICADOR FASE 1 REVISIÓN NORMATIVA	INDICADOR FASE 2 REVISIÓN DOCUMENTAL
Profesional	<b>P. 35</b>	Jueza: designación por periodo único e improrrogable	<b>P.35.N</b> La normatividad prevé que la designación de las juezas se realizará por un periodo único e improrrogable.	<b>P.35.D</b> NA
Profesional	<b>P. 36</b>	Magistrada: designación por periodo único e improrrogable.	<b>P.36.N</b> La normatividad prevé que la designación de las magistradas se realizará por un periodo único e improrrogable.	<b>P.36.D</b> NA
Profesional	<b>P. 37</b>	Jueza: ratificación mediante proceso establecido y criterios	<b>P.37.N</b> [En caso de que existan] La normatividad prevé el proceso y los criterios con base en los cuales se determina la ratificación o reelección de las juezas.	<b>P.37.D</b> [En caso de que exista] La última determinación (realizada durante 2023, 2022 o 2021) sobre la ratificación o reelección de juezas se realizó con base en los criterios y procesos previstos en la normatividad.
Profesional	<b>P. 38</b>	Magistrada: ratificación mediante proceso establecido y criterios	<b>P.38.N</b> [En caso de que existan] La normatividad prevé el proceso y los criterios con base en los cuales se determina la ratificación o reelección de las magistradas.	<b>P.38.D</b> [En caso de que exista] La última determinación (realizada durante 2023, 2022 o 2021) sobre la ratificación o reelección de magistradas se realizó con base en los criterios y procesos previstos en la normatividad.
Profesional	<b>P. 39</b>	Jueza: destitución con reglas y causales establecidos	<b>P.39.N</b> La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de juezas.	<b>P.39.D</b> La última destitución de jueza, que ocurrió durante los últimos dos años (2022 y 2021), se realizó en cumplimiento de un proceso establecido y con base en causales previstas en la norma.
Profesional	<b>P. 40</b>	Magistrada: destitución con reglas y causales establecidos	<b>P.40.N</b> La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de magistradas.	<b>P.40.D</b> La última destitución de magistrada, que ocurrió durante los últimos dos años (2022 y 2021), se realizó en cumplimiento de un proceso establecido y con base en causales previstas en la norma.
Profesional	<b>P. 41</b>	Jueza: destitución impugnada	<b>P.41.N</b> La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de juezas.	<b>P.41.D</b> NA

DIMENSIÓN	ID ETIQUETA	ETIQUETA	INDICADOR FASE 1 REVISIÓN NORMATIVA	INDICADOR FASE 2 REVISIÓN DOCUMENTAL
Profesional	<b>P. 42</b>	Magistrada: destitución impugnada	<b>P.42.N</b> La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de magistradas.	<b>P.42.D</b> NA
Profesional	<b>P. 43</b>	Jueza: (re)adscripción mediante proceso establecido y criterios	<b>P.43.N</b> La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de juezas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido.	<b>P.43.D</b> La última determinación (realizada durante 2022 o 2021) en la que se estableció el cambio de adscripción de alguna jueza se tomó con base en las causales y siguiendo el procedimiento previsto para ello.
Profesional	<b>P. 44</b>	Magistrada: (re)adscripción mediante proceso establecido y criterios	<b>P.44.N</b> La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de magistradas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido.	<b>P.44.D</b> La última determinación (realizada durante 2022 o 2021) en la que se estableció el cambio de adscripción de alguna magistrada se tomó con base en las causales y siguiendo el procedimiento previsto para ello.
Profesional	<b>P. 45</b>	Jueza: (re)adscripción con base en sus necesidades	<b>P.45.N</b> La normatividad prevé que en la determinación de las adscripciones y de los cambios de adscripción se considerarán los intereses y necesidades de las juezas.	<b>P.45.D</b> NA
Profesional	<b>P. 46</b>	Magistrada: (re)adscripción con base en sus necesidades	<b>P.46.N</b> La normatividad prevé que en la determinación de las adscripciones y de los cambios de adscripción se considerarán los intereses y necesidades de los magistradas.	<b>P.46.D</b> NA
Profesional	<b>P. 47</b>	Jueza: adscripción impugnada	<b>P.47.N</b> Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de juezas.	<b>P.47.D</b> NA
Profesional	<b>P. 48</b>	Magistrada: adscripción impugnada	<b>P.48.N</b> Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de magistradas.	<b>P.48.D</b> NA

DIMENSIÓN	ID ETIQUETA	ETIQUETA	INDICADOR FASE 1 REVISIÓN NORMATIVA	INDICADOR FASE 2 REVISIÓN DOCUMENTAL
Profesional	<b>P. 49</b>	Jueza: duración máxima para cargo provisional	<b>P.49.N</b> La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de jueza.	<b>P.49.D</b> En el último nombramiento de jueza provisional, realizado durante 2022 o 2021, se estableció la duración de la ocupación del cargo.
Profesional	<b>P. 50</b>	Magistradoa: duración máxima para cargo provisional	<b>P.50.N</b> La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de magistrada.	<b>P.50.D</b> En el último nombramiento de magistrada provisional, realizado durante 2022 o 2021, se estableció la duración de la ocupación del cargo.
Profesional	<b>P. 51</b>	Existencia de tabulador de salarios	<b>P.51.N</b> NA	<b>P.51.D</b> Existe un tabulador de salarios para los operadores de justicia.
Profesional	<b>P. 52</b>	Jueza: irreductibilidad de su remuneración	<b>P.52.N</b> La normatividad prevé que las remuneraciones de juezas no serán reducidas durante su encargo.	<b>P.52.D</b> Las remuneraciones de juezas no se han reducido durante los últimos dos años.
Profesional	<b>P. 53</b>	Magistrada: Irreductibilidad de su remuneración	<b>P.53.N</b> La normatividad prevé que las remuneraciones de magistradas no serán reducidas durante su encargo.	<b>P.53.D</b> Las remuneraciones de magistradas no se han reducido durante los últimos dos años.
Profesional	<b>P. 54</b>	Jueza: sanción con reglas y causales establecidas	<b>P.54.N</b> La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna jueza.	<b>P.54.D</b> La última imposición de sanción a una jueza (realizada durante 2022 o 2021) se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.
Profesional	<b>P. 55</b>	Magistrada: sanción con reglas y causales establecidas	<b>P.55.N</b> La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna magistrada.	<b>P.55.D</b> La última imposición de sanción a una magistrada (realizada durante 2022 o 2021) se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.

DIMENSIÓN	ID ETIQUETA	ETIQUETA	INDICADOR FASE 1 REVISIÓN NORMATIVA	INDICADOR FASE 2 REVISIÓN DOCUMENTAL
Profesional	P. 56	Jueza: sanción impugnabile	<b>P.56.N</b> Existen mecanismos para que las juezas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias.	<b>P.56.D</b> NA
Profesional	P. 57	Magistrada: sanción impugnabile	<b>P.57.N</b> Existen mecanismos para que las magistradas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias.	<b>P.57.D</b> NA

Fuente: Metodología elaborada para el proyecto.

ciones sean independientes. En ese sentido, se evaluó a nivel de norma e información oficial si los procesos de designación los realizaba el órgano de gobierno judicial<sup>41</sup>. Lo que se identificó es que sólo en el Estado de México se acredita este indicador tanto para juezas, como para magistradas. Para el resto de los poderes judiciales nunca se cumple para magistradas pero sí para juezas. Esto es así porque, por lo general, los nombramientos de juezas son realizados por el propio Poder Judicial y en específico por el Consejo de la Judicatura que tiene a su cargo la carrera judicial, pero en el nombramiento de magistradas los órganos políticos son lo que suelen tener el poder de decisión.

Además, el hecho de que un cargo se encuentre o no en la carrera judicial puede tener un impacto en la independencia<sup>42</sup> y el rigor con el que se realice la designación, por ello analizamos si las juezas y magistradas se encuentran en esta categoría dentro de la normatividad. Se encontró que es común que las juezas formen parte de la carrera judicial pero no así las magistradas. De esta manera, conforme a la normatividad consultada, en 29 estados las juezas forman parte de la carrera judicial, mientras que los estados (10) donde las magis-

tradas forman parte de la carrera rebasan apenas una tercera parte.

Esto tiene un impacto en el tipo de proceso de selección. Al respecto, los estándares internacionales consideran que la existencia de concursos de oposición son un medio para evitar nombramientos discrecionales, razón por la que evaluamos este punto. No nos enfocamos en cómo estaba diseñado cada proceso, sino en si mencionaba o no un concurso de oposición o su equivalente (por ejemplo, concurso de méritos o examen de méritos). Identificamos que esta mención es recurrente en la norma y en la revisión documental para designar a juezas, pero no para magistradas. Detectamos también un caso interesante, el de Yucatán, donde la norma no prevé que se tenga que desarrollar un concurso para nombrar a las juezas<sup>43</sup> pero la convocatoria más reciente para llenar vacantes de juezas de primera instancia preveía la realización de un concurso de oposición.

Además de concursos de oposición para evitar procesos discrecionales, se consideró importante revisar si el proceso contemplaba evaluaciones teórico-prácticas orgánicas<sup>44</sup>. Este análisis se llevó a cabo con base en la do-

<sup>41</sup> El estándar asociado a estos indicadores es el siguiente: "La Comisión recomienda al igual que lo ha hecho el Relator Especial de Naciones Unidas la conveniencia de que la selección y nombramiento de las y los operadores de justicia de todas sus jerarquías sea realizado por una entidad independiente. En este sentido, al igual que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Comisión considera que es conveniente que los Estados establezcan un órgano independiente encargado del gobierno y de la administración, que tenga por funciones el nombramiento, ascensos e imposición de medidas disciplinarias en todos los niveles, además de la función de revisar que su remuneración corresponda a sus responsabilidades y funciones" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

<sup>42</sup> El estándar asociado a este indicador es: "La Comisión considera que en los Estados en donde la carrera no comprende las más altas jerarquías del poder judicial, defensoría o fiscalía, se podría considerar su extensión, de manera tal que abarque a todas las jerarquías y asegure el ascenso a los niveles superiores a través de criterios objetivos y técnicos" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

<sup>43</sup> La Constitución no lo regula y la Ley Orgánica sólo prevé la realización de un concurso en el caso de las juezas de paz, no para las demás juezas.

Artículo 98. **El Pleno del Consejo de la Judicatura nombrará juezas o jueces de paz en todos los municipios del Estado donde no hubiere jueza o juez de primera instancia.** El Pleno de la Judicatura deberá emitir una convocatoria pública en donde establezca el número de vacantes disponibles, **así como el lugar de su adscripción. La designación se realizará mediante un examen de oposición.** El pleno deberá emitir mediante acuerdo las bases para concursar por las plazas disponibles debiendo garantizar la transparencia en todo el proceso.

<sup>44</sup> El estándar asociado es: "el proceso de ascensos, al igual que la selección y el nombramiento inicial, debe llevarse a cabo con arreglo a procedimientos públicos, justos e imparciales previamente establecidos que contengan salvaguardas contra cualquier enfoque que favorezca los intereses de grupos específicos, y con exclusión de cualquier discriminación" (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

**Tabla 19. Indicadores asociados a la independencia profesional que se analizaron en la revisión normativa y documental (resumido)**

DIMENSIÓN	ID	ETIQUETA	INDICADOR FASE 1 REVISIÓN NORMATIVA	INDICADOR FASE 2 REVISIÓN DOCUMENTAL
Profesional	P. 23	Jueza: prohibiciones para ocupar el cargo	1	1
Profesional	P. 24	Magistrada: prohibiciones para ocupar el cargo	1	1
Profesional	P. 25	Jueza: selección a cargo de órgano independiente	1	1
Profesional	P. 26	Magistrada: selección a cargo de órgano independiente	1	1
Profesional	P. 27	Jueza: cargo integrado a la carrera judicial	1	0
Profesional	P. 28	Magistrada: cargo integrado a la carrera judicial	1	0
Profesional	P. 29	Jueza: designación por concurso de oposición	1	1
Profesional	P. 30	Magistrada: designación por concurso de oposición	1	1
Profesional	P. 31	Jueza: designación mediante evaluaciones teórico-prácticas	0	1
Profesional	P. 32	Magistrada: designación mediante evaluaciones teórico-prácticas	0	1
Profesional	P. 33	Jueza: designación con participación ciudadana	0	1
Profesional	P. 34	Magistrada: designación con participación ciudadana	0	1
Profesional	P. 35	Jueza: designación por periodo único e improrrogable	1	0
Profesional	P. 36	Magistrada: designación por periodo único e improrrogable	1	0
Profesional	P. 37	Jueza: ratificación mediante proceso establecido y criterios	1	1
Profesional	P. 38	Magistrada: ratificación mediante proceso establecido y criterios	1	1
Profesional	P. 39	Jueza: destitución con reglas y causales establecidos	1	1
Profesional	P. 40	Magistrada: destitución con reglas y causales establecidos	1	1
Profesional	P. 41	Jueza: destitución impugnabile	1	0
Profesional	P. 42	Magistrada: destitución impugnabile	1	0
Profesional	P. 43	Jueza: (re)adscripción mediante proceso establecido y criterios	1	1
Profesional	P. 44	Magistrada: (re)adscripción mediante proceso establecido y criterios	1	1
Profesional	P. 45	Jueza: (re)adscripción con base en sus necesidades	1	0
Profesional	P. 46	Magistrada: (re)adscripción con base en sus necesidades	1	0
Profesional	P. 47	Jueza: adscripción impugnabile	1	0
Profesional	P. 48	Magistrada: adscripción impugnabile	1	0
Profesional	P. 49	Jueza: duración máxima para cargo provisional	1	1
Profesional	P. 50	Magistrada: duración máxima para cargo provisional	1	1
Profesional	P. 51	Existencia de tabulador de salarios	0	1
Profesional	P. 52	Jueza: irreductibilidad de su remuneración	1	1
Profesional	P. 53	Magistrada: Irreductibilidad de su remuneración	1	1
Profesional	P. 54	Jueza: sanción con reglas y causales establecidas	1	1
Profesional	P. 55	Magistrada: sanción con reglas y causales establecidas	1	1
Profesional	P. 56	Jueza: sanción impugnabile	1	0
Profesional	P. 57	Magistrada: sanción impugnabile	1	0

cumentación oficial y no en la normatividad, porque se estimó probable que este tipo de detalle no se incluyera en las constituciones o leyes. Lo que se identificó es que en las convocatorias de todos los poderes judiciales para designar a juezas existe este tipo de evaluaciones, con la excepción de Tamaulipas, único estado donde no fue posible evaluar este indicador debido a la falta de datos. Para las designaciones de las magistradas, sólo en cinco estados se realizan evaluaciones teóricas y prácticas, en 20 no se llevan a cabo, en tres no se obtuvieron datos, y en cuatro no se evaluó el indicador porque no se había realizado algún proceso de designación de magistrados.

Estos resultados indican que los procesos mediante los cuales se designa a las juezas son más estrictos, pues conllevan valoraciones del conocimiento y capacidades técnicas de las aspirantes, en comparación con los procesos de designación de las magistradas. Ahora bien, se puede atribuir esta deficiencia a que las magistradas no son parte de la carrera judicial y, en consecuencia, su designación no se realiza mediante concursos de oposición ni por un órgano independiente de los poderes políticos.

También se revisó, con base en información oficial, si en la más reciente designación de juezas y magistradas (realizadas durante 2023, 2022 o 2021) se habían previsto mecanismos de participación ciudadana. Se identificó que los procesos de designación no tienen este tipo de espacios, salvo contadas excepciones. Los poderes judiciales de Baja California, Ciudad de México y Oaxaca reportaron haber abierto mecanismos de participación ciudadana en los procesos de designación de sus juezas, al prever la posibilidad de recibir opiniones, observaciones u objeciones al respecto de las candidatas. Por su parte, los poderes judiciales de Baja California, Guerrero y Nuevo León son los únicos que previeron mecanismos de participación ciudadana en el nombramiento de sus magistradas, y éstos consistieron en la posibilidad de enviar opiniones y/o información de las aspirantes.

### Conclusión

A partir de la revisión normativa y documental de los indicadores asociados a la designación de juzgadoras se puede concluir que las designaciones de juezas suelen acreditar en mayor medida que las designaciones de magistradas los estándares internacionales vinculados con la independencia de perfiles y del órgano encargado de designarlas, así como con la objetividad y el rigor de los procesos de selección.

Esto no parece justificado si se toma en consideración que la magistratura es la segunda instancia y, por lo tanto, que está encargada de revisar, en términos simples, las

determinaciones dictadas en la primera instancia por las juezas. Ello supondría que para las juzgadoras de la instancia revisora el proceso de selección debería ser igual o más estricto. Sería preferible prever, desde la normatividad, que los cargos de jueza y magistrada se designaran con base en un concurso de oposición con evaluaciones teórico-prácticas a cargo de un órgano independiente.

Esta diferencia entre los procesos de designación de juezas y magistradas se encuentra asociado a la existencia de la carrera judicial y al hecho de que, en la mayoría de los estados, las juezas forman parte de la misma –lo que en el caso de las magistradas no es así necesariamente–. Esto significa que, derivado de la carrera judicial, las designaciones de juezas, por lo general, estén a cargo de un órgano de gobierno judicial independiente de los poderes políticos y pasan por concursos de oposición, que incluyen evaluaciones teóricas y prácticas. Por ello es recomendable prever, desde la normatividad, la incorporación del cargo de magistrada a la carrera judicial. Se recomienda lo mismo para el cargo de jueza en los tres estados donde ese cargo no es parte de la carrera judicial.

Lo anterior no significa que los procesos de designación de juezas acrediten en su totalidad los estándares. También presentan deficiencias. Por ejemplo, para juezas, no es común que se acrediten prohibiciones o restricciones que aseguren la independencia en el perfil de las personas designadas.

### Permanencia en el cargo

La permanencia en el cargo es importante para que las juzgadoras tengan certeza de que no serán removidas por el sentido de sus resoluciones. Ello no significa que deban estar en el cargo de manera vitalicia o que no deban rendir cuentas, pero sí es importante que tengan un periodo establecido durante el cual no sean susceptibles de presiones para dejar el cargo, o para tomar determinaciones en cierto sentido bajo la amenaza de ser despedidas.

En ese sentido, “la CIDH considera que es preferible que las y los operadores no estén sujetos a procedimientos de reelección o ratificación, especialmente cuando la posibilidad de confirmar en el cargo o no al operador de justicia puede ser discrecional” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

En la normatividad, se encontró que, en la mayoría de los poderes judiciales, las juezas y magistradas no son nombradas por un periodo único e improrrogable. Es decir, están sujetas a figuras como la reelección o ratificación, lo que resulta preocupante dado que estas figuras

deberían existir sólo de manera excepcional. En el caso de las juezas, solamente en dos estados –Campeche y Guanajuato– no están sometidas a ratificación o reelección. Para las magistradas, es el caso en 10 estados.

Se encontró además que, cuando la normatividad prevé la ratificación o reelección, en muchas ocasiones no establece ni el proceso y ni los criterios para llevarlas a cabo, lo que resulta muy peligroso pues permite que estas decisiones sean arbitrarias. Es el caso en 22 estados de los 30 que prevén la ratificación o reelección para juezas y en 11 de los 22 estados donde se contempla esta figura para magistradas. Cabe señalar que la mayoría de los estados no proporcionó información o no tuvo procesos de ratificación o reelección en el periodo de análisis, por lo que fueron muy pocos los casos donde se pudo analizar en la revisión documental. De los pocos que se realizaron –y cuya norma estipula los criterios y procedimientos–, en la mayoría, estas determinaciones se tomaron con base en criterios y un procedimiento establecido.

Además de la ratificación o reelección, otra figura que puede ser vista como un riesgo para la independencia son los nombramientos provisionales, ya que éstos implican en sí una situación de incertidumbre y/o desprotección para las juzgadoras. Dado que no se les da el cargo definitivo, son susceptibles a que se les retire del cargo a través de un proceso menos estricto que cuando su nombramiento es definitivo, por lo que quedan a merced de que sus resoluciones puedan ser sancionadas con una destitución *de facto* arbitraria y más sencilla de realizar.

Por ello, se revisó si los nombramientos provisionales en los estados en los que está prevista esta figura tenían una duración máxima, y se identificó que esta garantía es casi inexistente en la normatividad tanto para juezas como para magistradas. De acuerdo con la normatividad, en ocho estados<sup>45</sup> existe la figura de nombramientos provisionales para juezas, pero la duración máxima de este tipo de nombramientos se regula sólo en dos. Para el caso de magistradas, en 13 estados<sup>46</sup> existe la provisionalidad y en ocho se regula la duración máxima. Para la evaluación documental no se obtuvo mucha información –porque algunos poderes judiciales no proporcionaron datos o porque reportaron que no realizaron nombramientos provisionales en el periodo analizado–, pero de la que se dispuso, en poco más de la mitad de los casos los nombramientos provisionales tuvieron una duración máxima.

Resulta positivo que existen estados donde se estableció la duración del cargo provisional de jueza aunque la normatividad no establecía una duración, pero también existe un caso donde ocurrió lo contrario. En Chihuahua la norma establece una duración máxima, pero en el acta de designación de una persona como jueza provisional no se especificó la fecha de fin de la designación temporal. Esto podría deberse a que la norma es un tanto imprecisa ya que el Artículo 272 de la Ley Orgánica del Estado refiere que el nombramiento provisional existirá en tanto se designe al funcionario titular del cargo, pero también establece que el carácter provisional no podrá exceder tres años.

En el caso de los 13 estados donde existe la figura del cargo provisional de magistrada, en cuatro estados no se realizaron este tipo de nombramientos, en cinco no se obtuvieron datos y en tres casos de los cuatro restantes no se estableció en la documentación oficial la duración máxima. De estos tres casos donde en la documentación oficial no se fijó la duración máxima, en dos tampoco estaba previsto en la norma<sup>47</sup>. A su vez, en el Estado de México, aunque no está prevista en la norma, la documentación oficial da indicio de que sí se estableció una duración provisional.

### Conclusión

Como se explicó, la existencia de nombramientos provisionales debe ser una excepción y resulta preocupante que en México las figuras de la ratificación o reelección sean aún muy usadas. Además, también tiene presencia la figura de nombramientos provisionales y suele no tener una duración máxima. Ambas situaciones ponen en riesgo la permanencia y estabilidad en el cargo de las juzgadoras, lo cual puede tener impacto en su desempeño e independencia.

**Por ello, lo recomendable es que, cuando existen, se eliminen de la normatividad las figuras de ratificación y reelección, de tal modo que las funcionarias sean designadas por un periodo único e improrrogable. Si este tipo de procesos (ratificación y reelección) existen, deberá ser de manera excepcional y ejercerse a través de criterios claros y objetivos, así como de procesos y elementos que aseguren la objetividad, transparencia, e incluso impugnación de esas decisiones, a fin de asegurar que no serán usados como mecanismos para presionar a las funcionarias. En todo caso, estos procesos no deben realizarse con la intervención de órganos políticos.**

<sup>45</sup> Chihuahua, Durango, Hidalgo, México, Morelos, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

<sup>46</sup> Chiapas, Coahuila, Colima, Ciudad de México, Hidalgo, México, Nuevo León, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

<sup>47</sup> En Sonora, no se estableció la duración máxima en los documentos oficiales, y sí se acreditó el indicador en la norma. Esto se puede explicar porque la norma no establece un periodo de tiempo, sino que la duración máxima de la provisionalidad se fija porque el nombramiento provisional será sometido a la aprobación del Congreso dentro de los primeros tres días del siguiente periodo ordinario de sesiones.

Tabla 20. Resultados de la revisión normativa y documental de los indicadores asociados con la permanencia en el cargo de las juzgadoras

Dimensión	Profesional		Profesional		Profesional		Profesional		Profesional		Profesional	
ID etiqueta	P. 35		P. 36		P. 37		P. 38		P. 49		P. 50	
Etiqueta	Jueza: designación por periodo único e improrrogable		Magistrada: designación por periodo único e improrrogable		Jueza: ratificación mediante proceso establecido y criterios		Magistrada: ratificación mediante proceso establecido y criterios		Jueza: destitución con reglas y causales establecidos		Magistrada: destitución con reglas y causales establecidos	
Fase	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental
Indicadores	P.35.N La normatividad prevé que la designación de las juezas se realizará por un periodo único e improrrogable.	P.35.D NA	P.36.N La normatividad prevé que la designación de las magistradas se realizará por un periodo único e improrrogable.	P.36.D NA	P.37.N [En caso de que existan] La normatividad prevé el proceso y los criterios con base en los cuales se determina la ratificación o reelección de las juezas.	P.37.D [En caso de que exista] La última determinación (realizada durante 2023, 2022 o 2021) sobre la ratificación o reelección de juezas se realizó con base en los criterios y procesos previstos en la normatividad.	P.38.N [En caso de que existan] La normatividad prevé el proceso y los criterios con base en los cuales se determina la ratificación o reelección de las magistradas.	P.38.D [En caso de que exista] La última determinación (realizada durante 2023, 2022 o 2021) sobre la ratificación o reelección de magistradas se realizó con base en los criterios y procesos previstos en la normatividad.	P.49.N La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de jueza.	P.49.D En el último nombramiento de jueza provisional, realizado durante 2022 o 2021, se estableció la duración de la ocupación del cargo.	P.50.N La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de magistrada.	P.50.D En el último nombramiento de magistrada provisional, realizado durante 2022 o 2021, se estableció la duración de la ocupación del cargo.
Aguascalientes	X		X		X	SD	✓	SD	X	✓	X	SD
Baja California	X		X		X	X	✓	✓	X	✓	X	SD
Baja California Sur	X		X		X	NA	✓	SD	X	✓	X	NA
Campeche	✓		✓		NA	NA	NA	NA	X	✓	X	SD
Chiapas	X		X		✓	X	X	SD	X	X	X	SD
Chihuahua	X		✓		✓	SD	NA	NA	✓	X	X	SD
Coahuila	X		X		X	SD	X	NA	X	X	✓	NA
Colima	X		X		X	SD	X	SD	X	X	✓	SD
CDMX	X		X		X	✓	✓	✓	X	NA	✓	NA
Durango	X		X		X	SD	✓	SD	X	SD	X	SD
Guanajuato	✓		✓		NA	NA	✓	NA	X	X	X	X
Guerrero	X		X		X	SD	✓	✓	X	SD	X	SD
Hidalgo	X		X		X	NA	X	SD	X	✓	✓	NA
Jalisco	X		✓		✓	SD	X	SD	X	SD	X	✓
México	X		✓		X	X	NA	SD	X	✓	X	✓
Michoacán	X		X		✓	✓	✓	✓	X	SD	X	SD
Morelos	X		✓		X	NA	X	SD	✓	SD	X	SD
Nayarit	X		X		✓	SD	✓	NA	X	✓	X	NA
Nuevo León	X		X		X	✓	X	NA	X	X	X	X
Oaxaca	X		X		X	SD	X	SD	X	SD	X	SD
Puebla	X		✓		X	SD	NA	NA	X	SD	X	SD
Querétaro	X		✓		X	X	NA	SD	X	SD	X	NA
Quintana Roo	X		X		✓	NA	✓	✓	X	X	X	✓
San Luis Potosí	X		X		X	SD	✓	SD	X	SD	X	✓
Sinaloa	X		X		X	SD	X	NA	X	SD	X	X
Sonora	X		X		✓	NA	✓	NA	X	X	✓	X
Tabasco	X		✓		✓	SD	NA	SD	X	X	✓	SD
Tamaulipas	X		X		X	SD	X	NA	X	✓	✓	SD
Tlaxcala	X		X		X	✓	X	NA	X	✓	X	SD
Veracruz	X		X		X	SD	✓	SD	X	SD	✓	SD
Yucatán	X		✓		X	✓	NA	SD	X	✓	X	SD
Zacatecas	X		✓		X	SD	NA	NA	X	✓	X	NA

Fuente: Revisión de la normatividad vigente al 15 de marzo de 2023 y la documentación oficial de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de las 32 entidades federativas.

**Tabla 21. Resultados de la revisión normativa y documental de los indicadores asociados con el régimen de sanciones**

Dimensión	Profesional		Profesional		Profesional		Profesional		Profesional		Profesional		Profesional		Profesional	
ID etiqueta	P. 39		P. 40		P. 41		P. 42		P. 54		P. 55		P. 56		P. 57	
Etiqueta	Jueza: destitución con reglas y causales establecidos		Magistrada: destitución con reglas y causales establecidos		Jueza: destitución impugnabile		Magistrada: destitución impugnabile		Jueza: sanción con reglas y causales establecidas		Magistrada: sanción con reglas y causales establecidas		Jueza: sanción impugnabile		Magistrada: sanción impugnabile	
Fase	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental
Indicadores	P.39.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de juezas.	P.39.D La última destitución de jueza, que ocurrió durante los últimos dos años (2022 y 2021), se realizó en cumplimiento de un proceso establecido y con base en causales previstas en la norma.	P.40.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de magistradas.	P.40.D La última destitución de magistrada, que ocurrió durante los últimos dos años (2022 y 2021), se realizó en cumplimiento de un proceso establecido y con base en causales previstas en la norma.	P.41.N La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de juezas.	P.41.D NA	P.42.N La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de magistradas.	P.42.D NA	P.54.N La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna jueza.	P.54.D La última imposición de sanción a una jueza (llevada a cabo durante 2022 o 2021) se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.	P.55.N La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna magistrada.	P.55.D La última imposición de sanción a una magistrada (llevada a cabo durante 2022 o 2021) se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad.	P.56.N Existen mecanismos para que las juezas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias.	P.56.D NA	P.57.N Existen mecanismos para que las magistradas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias.	P.57.D NA
Aguascalientes	X	NA	X	NA	X		X		X	NA	X	NA	X		X	
Baja California	X	SD	X	NA	X		X		X	✓	X	NA	X		X	
Baja California Sur	X	NA	X	NA	✓		X		X	NA	X	NA	✓		✓	
Campeche	✓	NA	✓	NA	✓		X		✓	NA	✓	NA	X		X	
Chiapas	X	NA	X	NA	X		X		X	✓	X	NA	X		X	
Chihuahua	✓	NA	✓	NA	✓		✓		✓	NA	✓	NA	✓		✓	
Coahuila	X	SD	X	NA	X		X		X	SD	X	NA	X		X	
Colima	✓	NA	✓	NA	X		X		✓	NA	✓	NA	X		X	
CDMX	✓	NA	✓	SD	✓		✓		✓	NA	✓	NA	✓		✓	
Durango	✓	NA	✓	NA	✓		X		✓	NA	✓	NA	X		X	
Guanajuato	✓	NA	✓	NA	✓		✓		✓	✓	✓	NA	✓		✓	
Guerrero	✓	NA	✓	NA	X		X		✓	NA	✓	NA	X		X	
Hidalgo	X	NA	X	NA	✓		✓		X	✓	X	NA	✓		✓	
Jalisco	✓	NA	✓	NA	✓		X		✓	✓	✓	NA	X		X	
México	✓	NA	X	NA	X		X		X	✓	X	NA	X		X	
Michoacán	✓	✓	X	NA	X		X		✓	✓	✓	NA	X		X	
Morelos	✓	✓	✓	SD	X		X		✓	✓	✓	SD	X		X	
Nayarit	✓	SD	✓	NA	✓		✓		✓	SD	✓	NA	✓		✓	
Nuevo León	X	NA	X	NA	X		X		X	NA	X	NA	✓		X	
Oaxaca	X	NA	X	NA	X		X		✓	✓	✓	NA	X		X	
Puebla	X	NA	X	NA	✓		✓		X	✓	X	NA	✓		✓	
Querétaro	X	NA	X	NA	✓		✓		✓	✓	✓	NA	✓		✓	
Quintana Roo	✓	NA	✓	NA	✓		X		✓	✓	✓	NA	✓		✓	
San Luis Potosí	✓	NA	✓	NA	✓		X		✓	NA	✓	NA	X		X	
Sinaloa	✓	NA	✓	NA	X		X		✓	SD	✓	NA	X		X	
Sonora	✓	NA	✓	NA	✓		X		✓	NA	✓	NA	X		X	
Tabasco	✓	NA	✓	NA	✓		X		✓	✓	✓	NA	X		X	
Tamaulipas	✓	NA	✓	NA	✓		X		✓	✓	✓	NA	X		X	
Tlaxcala	X	NA	X	NA	✓		X		X	NA	X	NA	X		X	
Veracruz	✓	NA	✓	NA	X		X		✓	✓	✓	✓	X		X	
Yucatán	X	NA	X	NA	✓		X		X	NA	X	NA	X		X	
Zacatecas	X	NA	X	NA	X		X		X	NA	X	NA	X		X	

Fuente: Revisión de la normatividad vigente al 15 de marzo de 2023 y la documentación oficial de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de las 32 entidades federativas.

## Sanciones e inamovilidad

Como ya se señaló, para las juzgadas la garantía de inamovilidad no significa que ocuparán el cargo de manera vitalicia y que serán impunes frente a posibles faltas penales, administrativas o de cualquier otra naturaleza de las cuales pudieran ser responsables. La inamovilidad significa que las juzgadas podrán ejercer su cargo durante el tiempo que dure el mismo (sea o no indefinido), con la certeza de que no serán destituidas de manera arbitraria, sino excepcionalmente y bajo ciertos criterios y procesos.

Por ello se analizó si la normatividad establece las causales y el proceso para llegar a destituir las y se encontró que en 17 poderes judiciales se acredita el indicador tanto para sus juezas como para sus magistradas. Cabe señalar que el tipo de responsabilidad por el cual se puede destituir a las funcionarias puede ser política (juicio político), penal y administrativa. Se revisó que para cada una se cumpliera con la existencia de ambos elementos: causales y procedimiento.

Aunque este indicador se cumple al menos en el 50% de la normatividad, en la revisión documental no fue posible confirmarlo o desmentirlo, porque en la gran mayoría de casos no se realizó ninguna destitución de juezas o magistradas<sup>48</sup> entre 2021 y 2022. En otros casos, no se obtuvo la información solicitada. Sólo en Michoacán y Morelos fue posible realizar la evaluación respecto a las juezas y se encontró que, de acuerdo con su información, cumplen el indicador.

En Morelos, el indicador se acredita tanto en norma como en hechos. En el caso de Michoacán, el indicador no se acredita en la normatividad, pero sí en la documentación y/o información oficial. Esto tiene sentido porque la normatividad revisada fue la Constitución y la Ley Orgánica y en estas normas no necesariamente está el detalle de las causales o del proceso. De hecho, en el artículo 176 de la Ley Orgánica<sup>49</sup> se establece que la determinación de responsabilidades se hará conforme a la ley estatal en materia de responsabilidades de los servidores públicos. La resolución mediante la cual se impuso la destitución se fundamenta en dicha norma<sup>50</sup>, que resulta aplicable en específico a las faltas adminis-

trativas. Por lo tanto, aunque en el nivel normativo –en las normas revisadas– no se acredita el indicador, en la revisión documental sí, porque se aplicó la norma especializada, que no se incluye en la metodología que aplicamos, pero es válida en el marco normativo aplicable al Poder Judicial.

Ahora bien, en cuanto a la posibilidad de impugnar las resoluciones de destitución, únicamente se verificó en el nivel normativo y se logró identificar que las juezas pueden impugnar estas decisiones en el mayor número de casos (18 estados), mientras que sólo en siete estados las magistradas cuentan con un mecanismo de impugnación, lo cual resulta preocupante porque la segunda instancia por lo general es designada con la intervención de órganos políticos y puede resultar atractivo para estos órganos políticos destituir a quienes ocupan esos cargos para designar a personas más afines, o con quienes tienen vínculos familiares o políticos, sobre todo en el caso de magistrados(as), quienes no cuentan con un mecanismo de defensa.

Además de la destitución, puede existir otro tipo de sanciones para las juzgadas que incurran en alguna falta, lo cual es apropiado, pues deben rendir cuentas de sus actos. Sin embargo, conforme a los estándares internacionales, es importante también que en este tipo de determinaciones se cumpla con ciertos elementos que aseguren un debido proceso, por así decirlo. Se revisó entonces si los procedimientos sancionatorios distintos a la destitución se realizan bajo causales y procedimientos y si se cuenta con mecanismos para impugnar las resoluciones. Se identificó que el panorama es parecido al de destituciones, con algunas diferencias.

Respecto a la existencia de causales y un proceso para el establecimiento de una sanción disciplinaria, la normatividad lo prevé en 20 estados –y no lo hace en los 12 restantes– tanto para juezas como para magistradas. En cuanto a su aplicación, en muchos casos<sup>51</sup> no fue posible evaluar este indicador porque no se realizaron procedimientos sancionatorios. Sin embargo, en el caso de juezas, se encontró que se realizaron más procesos sancionatorios<sup>52</sup> que de destitución y, de acuerdo con la información oficial, en todos los casos se cumplió con el estándar.

<sup>48</sup> No fue posible evaluarlo en ningún estado porque en 30 no se realizaron este tipo de procesos entre 2021 y 2022, y en dos casos no se obtuvo información.

<sup>49</sup> Artículo 176. El procedimiento para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Poder Judicial se regirá por lo dispuesto en la ley estatal en materia de responsabilidades de los servidores públicos y, en todo lo que no se oponga, por lo dispuesto en esta ley.

<sup>50</sup> Ley de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Michoacán de Ocampo.

<sup>51</sup> En 14 estados para el análisis de juezas y en 30 estados para el análisis de magistradas.

<sup>52</sup> Sin contabilizar los casos en que no se realizaron procesos sancionatorios y los casos en que no fue posible obtener información, se realizaron 15 procesos sancionatorios de juezas, mientras que solamente se registraron dos procesos de destitución de las mismas.

En cuanto a la existencia de mecanismos para impugnar las resoluciones que imponían una sanción distinta a la destitución, se encontró que las juezas tienen menos posibilidad de impugnarlas –en comparación con las resoluciones de destitución–, dado que este indicador lo acreditan sólo 10 estados, y no 18, como es el caso del indicador relativo a las destituciones.

En el caso de magistradas ocurre lo opuesto, ya que la posibilidad de impugnar las resoluciones de destitución existe en siete estados y la posibilidad de impugnar la imposición de una sanción distinta existe en ocho estados.

### Conclusión

A partir de este análisis, podemos concluir que el desarrollo de los procesos de sanción y destitución es una asignatura aún pendiente por normar. Hace unos años, cuando realizamos el estudio *Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales* para el cual entrevistamos más de 150 funcionarias judiciales de cuatro poderes judiciales locales (México Evalúa, 2021) encontramos que la mayoría de ellas consideraban que los procedimientos eran poco claros y daban lugar a decisiones arbitrarias. Lo cierto es que al revisar las normas y los documentos resultó complicado tener certeza de cómo se realizan los procedimientos. También es importante precisar que es posible que la regulación de estos procedimientos se encuentre en cuerpos normativos internos a cada Poder Judicial no contemplados en este estudio y que la su revisión pueda arrojar mayor claridad. Sin embargo, el hecho de que se encuentren estos detalles en cuerpos normativos de menor jerarquía y que pueden ser modificados muy fácil y frecuentemente no abona a la certeza jurídica necesaria en este tipo de procedimientos.

Es por ello que resulta preocupante que las juzgadas no siempre cuenten con la posibilidad de impugnar ese tipo de decisiones, pues podrían ser sujetos de procesos arbitrarios o simplemente perfectibles, sin posibilidad de revisar la decisión.

**Las juzgadas deben rendir cuentas y no deben ser impunes en caso de que cometan faltas administrativas o penales. Pero, para garantizar que no serán**

**presionadas y que su independencia judicial no será vulnerada, es recomendable que los procesos de sanción y destitución estén regulados por completo y con claridad. Uno de los aspectos que deberían considerar estas reglas es que sean procesos objetivos y transparentes. Además, es importante que las juzgadas tengan oportunidad de interponer mecanismos para la revisión de estas decisiones.**

### Adscripciones

La adscripción consiste en definir el lugar geográfico y el órgano donde estará asignado una juzgada. Como lo hemos constatado y documentado en el estudio “Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales”, los cambios de adscripción, si no son llevados bajo criterios claros y objetivos, pueden ser utilizados como premios o como métodos de castigos que afecten la independencia de la juzgada (México Evalúa, 2021). Es algo que también reconocen los estándares internacionales<sup>53</sup>.

Por estas razones es importante conocer si estos procesos se pueden convertir en prácticas de presión interna hacia las juzgadas. Para ello, se analizó si la normatividad establece que las adscripciones (primera asignación) y las readscripciones se realicen bajo criterios objetivos y un procedimiento establecido y si la revisión documental permite pensar que la última determinación de cambio de adscripción (efectuadas durante 2022 o 2021) se tomó con base en las causales y siguiendo el procedimiento previsto para ello. Es decir, en normatividad el indicador requiere de un elemento de objetividad, mientras que en la revisión documental nos centramos en la existencia de criterios y un procedimiento, los cuales deberían ser garantía de que el proceso se lleve de manera objetiva<sup>54</sup>.

Se encontró que la garantía no existe en la normatividad. De hecho, la regulación al respecto de adscripciones suele ser escueta, cuando existe, y la principal causa de cambios de adscripción es por “necesidades del servicio”, cuya ambigüedad puede ser empleada para sustentar cambios arbitrarios, los cuales podrían usarse como una manera de presionar a las juzgadas, como lo identificamos en el documento “Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales” (México Evalúa, 2021).

<sup>53</sup> El estándar utilizado para la revisión normativa es: “la Comisión resalta la importancia de que los traslados de las y los operadores de justicia se realicen sobre la base de criterios públicos y objetivos; adoptados a través de un procedimiento previo y claramente establecido, en el cual se tengan en cuenta los intereses y necesidades del operador de justicia involucrado. En este sentido, es conveniente brindar una oportunidad para escuchar cuenta (sic) las opiniones, aspiraciones y la situación familiar del operador de justicia involucrado, así como la especialización y fortalezas adquiridas en el transcurso de su carrera. Las transferencias y rotaciones no deben decidirse arbitrariamente, sino responder a criterios objetivos. La Comisión considera asimismo al igual que la Relatoría de Naciones Unidas que debería existir una oportunidad para las y los operadores de justicia a impugnar las decisiones de traslado o separación de los casos, incluyendo el derecho de acceso a un tribunal” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

El estándar utilizado para la revisión documental es: “Los traslados, promociones y ascensos de los jueces se decidirán con criterios objetivos predeterminados en la ley, basados, fundamentalmente, en la experiencia y capacidad profesionales de los solicitantes” (Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, 2001).

<sup>54</sup> Se tomó esta decisión metodológica al considerar que si intentáramos evaluar la objetividad del proceso con base en la información oficial la revisión podría ser subjetiva. Para evitar esto, se optó por basarse en elementos más formales y objetivos como son la existencia o no de criterios y un proceso determinado.

**Tabla 22. Resultados de la revisión normativa y documental de los indicadores asociados con la (re)adscripción de las juzgadoras**

Dimensión	Profesional		Profesional		Profesional		Profesional		Profesional		Profesional	
ID etiqueta	P. 43		P. 44		P. 45		P. 46		P. 47		P. 48	
Etiqueta	Jueza: (re)adscripción mediante proceso establecido y criterios		Magistrada: (re)adscripción mediante proceso establecido y criterios		Jueza: (re)adscripción on base en sus necesidades		Magistrada: (re)adscripción con base en sus necesidades		Jueza: adscripción impugnabile		Magistrada: adscripción impugnabile	
Fase	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental
Indicadores	P.43.N La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de juezas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido.	P.43.D La última determinación (realizada durante 2022 o 2021) en la que se estableció el cambio de adscripción de alguna jueza se tomó con base en las causales y siguiendo el procedimiento previsto para ello.	P.44.N La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de magistradas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido.	P.44.D La última determinación (realizada durante 2022 o 2021) en la que se estableció el cambio de adscripción de alguna magistrada se tomó con base en las causales y siguiendo el procedimiento previsto para ello.	P.45.N La normatividad prevé que en la determinación de las adscripciones y de los cambios de adscripción se considerarán los intereses y necesidades de las juezas.	P.45.D NA	P.46.N La normatividad prevé que en la determinación de las adscripciones y de los cambios de adscripción se considerarán los intereses y necesidades de las magistradas.	P.46.D NA	P.47.N Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de juezas.	P.47.D NA	P.48.N Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de magistradas.	P.48.D NA
Aguascalientes	X	X	X	X	X		X		X		X	
Baja California	X	X	X	X	X		X		X		X	
Baja California Sur	X	X	X	X	X		X		✓		X	
Campeche	X	NA	X	X	X		X		✓		X	
Chiapas	X	SD	X	X	X		X		X		X	
Chihuahua	X	✓	X	NA	X		X		X		X	
Coahuila	X	SD	X	NA	X		X		X		X	
Colima	X	✓	X	✓	X		X		X		X	
CDMX	X	X	X	X	X		X		✓		X	
Durango	X	SD	X	X	X		X		✓		X	
Guanajuato	X	✓	X	NA	X		X		✓		X	
Guerrero	X	SD	X	NA	X		X		X		X	
Hidalgo	X	X	X	✓	X		X		X		X	
Jalisco	X	SD	X	SD	X		X		✓		X	
México	X	X	X	X	X		X		X		X	
Michoacán	X	✓	X	SD	X		X		X		X	
Morelos	X	SD	X	X	X		X		X		X	
Nayarit	X	SD	X	X	X		X		X		X	
Nuevo León	X	X	X	X	X		X		X		X	
Oaxaca	X	SD	X	X	X		X		X		X	
Puebla	X	SD	X	SD	X		X		✓		X	
Querétaro	X	X	X	NA	X		X		✓		X	
Quintana Roo	X	X	X	X	X		X		X		X	
San Luis Potosí	X	SD	X	X	X		X		✓		X	
Sinaloa	X	X	X	X	X		X		X		X	
Sonora	X	X	X	X	X		X		✓		X	
Tabasco	X	X	X	SD	X		X		✓		X	
Tamaulipas	X	✓	X	NA	X		X		✓		X	
Tlaxcala	X	X	X	SD	X		X		✓		X	
Veracruz	X	SD	X	SD	X		X		X		X	
Yucatán	X	✓	X	SD	X		X		✓		X	
Zacatecas	X	X	X	NA	X		X		X		X	

Fuente: Revisión de la normatividad vigente al 15 de marzo de 2023 y la documentación oficial de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de las 32 entidades federativas.

Por su parte, la revisión de la información oficial no permitió identificar la garantía. Para el análisis de la situación de las juezas, 11 poderes judiciales no proporcionaron información y uno reportó que no se realizaron (re)adscripciones en el periodo de estudio. Por otra parte, para el caso de magistradas, siete poderes judiciales no proporcionaron información y en otros siete no se realizó ese tipo de determinaciones. Sin contar estos casos, sólo en seis estados se acredita el indicador para juezas y únicamente en dos (Colima e Hidalgo) se acredita para magistradas. El resto de los indicadores (que se tomen en cuenta sus necesidades e intereses y que puedan impugnar las decisiones de cambio de adscripción) se revisaron únicamente en normatividad, ya que sería muy difícil encontrar un documento que pudiera acreditar estas situaciones. Se encontró que ninguna normatividad toma en cuenta las necesidades e intereses de las juzgadas para realizar las (re)adscripciones, lo que significa que no son un sujeto que forme parte de la decisión, sino únicamente un destinatario que debe obedecer la decisión de su adscripción o cambio. Dicho esto, en 14 estados las juezas tienen la posibilidad de activar un mecanismo de impugnación, y sólo en dos (Ciudad de México y Guanajuato) sus magistradas también pueden impugnar este tipo de decisiones.

Para ambos tipos de funcionarias (juezas y magistradas) se observa que existe cierta discrecionalidad en las determinaciones de la adscripción, lo que resulta problemático, en particular en el caso de las juezas, quienes no tienen ningún espacio de incidencia o involucramiento en la determinación de la adscripción ni posibilidad de impugnar la decisión. En cambio, si bien la normatividad no prevé que las magistradas puedan incidir en las decisiones relativas a sus adscripciones, ni que puedan impugnar las adscripciones –esto, salvo en dos estados–, es importante señalar que el Pleno del Tribunal suele tomar las decisiones de adscripción y que éste se integra por las mismas magistradas por lo que, en la práctica, se puede suponer que tienen la posibilidad de influir en estas decisiones.

## Conclusión

Con tan bajos niveles de acreditación de estos indicadores, las juzgadas quedan vulnerables a decisiones arbitrarias en materia de adscripciones, que podrían ser “sanciones encubiertas” como las ha descrito el ex Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados de la ONU (2020). **Por ello, se recomienda a los poderes judiciales generar catálogos de criterios claros y objetivos, además de procesos transparentes para determi-**

**nar las adscripciones y readscripciones y prever la posibilidad de escuchar a las juzgadas para la toma de estas decisiones. Además, es recomendable establecer estos criterios y procesos en la normatividad.**

## Remuneración

Otro grupo de indicadores analizados corresponde a las remuneraciones de las juezas y magistradas. En México, este tema ha sido polémico pues, desde el inicio del sexenio del presidente Andrés Manuel López Obrador, este ha señalado a las juzgadas, en especial a nivel federal, por tener un sueldo excesivo (Presidencia de la República, 2022 y SinEmbargo, 2018). El argumento principal del presidente es que el artículo 127 de la Constitución marca que ningún servidor público debe ganar más que el propio presidente (LatinUS, 2021). Sin embargo, es importante precisar que él mismo, en cuanto presidente en turno, redujo sus propias percepciones en 34.5%.

Hay que añadir que, en el caso de las juzgadas, el sueldo no solamente es la retribución económica por su trabajo, sino que es un elemento que puede tener impacto en la independencia judicial e incluso el combate a la corrupción. De acuerdo con el Estatuto del Juez Iberoamericano (2001), las juzgadas “[...] deben recibir una remuneración suficiente, irreductible y acorde con la importancia de la función que desempeñan y con las exigencias y responsabilidades que conlleva.”

Es decir, más allá de una condición laboral, el sueldo es una garantía que asegura que las juzgadas tengan “condiciones que aseguren una actuación independiente [...] una percepción salarial que permita que los juzgados no sean presionados, cooptados o manipulados por intereses ajenos a la función judicial” (México Evalúa, 2021).

Es difícil determinar cuál sería una remuneración suficiente porque depende de muchos factores, entre ellos las condiciones económicas de la zona geográfica, el costo de vida y las remuneraciones de personas que desarrollan funciones equivalentes en el sector privado<sup>55</sup>. Pero existen dos aspectos que es posible analizar y que son acordes con los estándares internacionales: por un lado, la existencia de un tabulador de sueldos y la garantía de no reducción de sueldos **durante** el ejercicio del cargo<sup>56</sup>.

En 31 poderes judiciales existe un tabulador de salarios. Aunque, nuevamente, si bien no se puede saber si la remuneración otorgada es suficiente, al menos se sabe

<sup>55</sup> Estos son criterios que toma en cuenta la Comisión de Sueldos y Prestaciones Judiciales de Canadá para hacer recomendaciones cada cuatro años sobre el nivel adecuado de sueldos para estos funcionarios (Pantin, Marín y Mejía, 2019).

<sup>56</sup> Esta garantía está prevista en el artículo 94 de la Constitución Federal, por lo que el argumento del presidente Andrés Manuel López Obrador mencionado más arriba pierde validez, ya que, en ese caso, el artículo 127 entra en contradicción con el artículo 94.

**Tabla 23. Resultados de la revisión normativa y documental de los indicadores asociados con la remuneración de las y los juzgadores**

Dimensión	Profesional		Profesional		Profesional	
ID etiqueta	P. 51		P. 52		P. 53	
Etiqueta	Existencia de tabulador de salarios		Jueza: irreductibilidad de su remuneración		Magistrada: Irreductibilidad de su remuneración	
Fase	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental
Indicadores	P. 51.N NA	P. 51.D Existe un tabulador de salarios para las operadoras de justicia.	P. 52.N La normatividad prevé que las remuneraciones de juezas no serán reducidas durante su encargo.	P. 52.D Las remuneraciones de juezas no se han reducido durante los últimos dos años.	P. 53.N La normatividad prevé que las remuneraciones de magistradas no serán reducidas durante su encargo.	P. 53.D Las remuneraciones de magistradas no se han reducido durante los últimos dos años.
Aguascalientes		✓	✓	✓	✓	✓
Baja California		✓	✓	✓	✓	✓
Baja California Sur		✓	✓	✓	✓	✓
Campeche		✓	✓	✓	✓	✓
Chiapas		✓	✓	✓	✓	✓
Chihuahua		✓	✓	✓	✓	✓
Coahuila		✓	✓	✓	✓	✓
Colima		✓	✓	✓	✓	✓
CDMX		✓	✓	✓	✓	✓
Durango		✓	✓	✓	✓	✓
Guanajuato		✓	✗	✓	✗	✓
Guerrero		✓	✓	✓	✓	✓
Hidalgo		✓	✓	✓	✓	✓
Jalisco		✓	✗	✓	✗	✓
México		SD	✗	SD	✗	✓
Michoacán		✓	✓	✓	✓	✓
Morelos		✓	✓	✓	✓	✓
Nayarit		✓	✓	✓	✓	✓
Nuevo León		✓	✗	✓	✓	✓
Oaxaca		✓	✗	✓	✓	✓
Puebla		✓	✓	✓	✓	✓
Querétaro		✓	✓	✓	✗	✓
Quintana Roo		✓	✓	✓	✓	✓
San Luis Potosí		✓	✗	✓	✗	✓
Sinaloa		✓	✓	✓	✓	✓
Sonora		✓	✓	✓	✓	✓
Tabasco		✓	✓	✓	✓	✓
Tamaulipas		✓	✓	✓	✓	✓
Tlaxcala		✓	✓	✓	✓	✓
Veracruz		✓	✗	✓	✗	✓
Yucatán		✓	✓	✓	✓	✓
Zacatecas		✓	✓	✓	✓	✓

Fuente: Revisión de la normatividad vigente al 15 de marzo de 2023 y la documentación oficial de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de las 32 entidades federativas.

que existe un documento donde queda claro qué percepciones deben recibir las juzgadoras y al que podrían recurrir en la circunstancia de que su caso personal no se adecuara a ese tabulador.

Por otra parte, la irreductibilidad de la remuneración de las juzgadoras se prevé en la normatividad de 24 poderes judiciales, mientras que en Nuevo León se prevé sólo para juezas y en Querétaro sólo para magistradas. Sin embargo, en la revisión documental, la garantía se cumple prácticamente en todos los estados<sup>57</sup>.

Estos elementos brindan certeza a las juzgadoras, en cuanto a que su sueldo no depende del sentido de sus resoluciones.

### Conclusión de la revisión de independencia profesional

La esfera de la independencia profesional comprende garantías que permiten que las juzgadoras tengan las condiciones necesarias para que el desempeño de su labor sea independiente y en apego al Derecho. El hecho de que muchos de los indicadores de independencia profesional no se acreditan es preocupante y pone a la independencia de las juzgadoras en un nivel de riesgo.

En atención al perfil de las personas que son designadas, se pudo identificar que no se tienen políticas estrictas para verificar que no tengan vínculos religiosos, partidistas o políticos que puedan afectar sus determinaciones. Por lo que refiere a la independencia del órgano que realiza la designación, este indicador se garantiza casi siempre en el caso de las juezas, mientras que, en el caso de las juzgadoras de segunda instancia (magistradas), existe una intervención de órganos políticos, que puede permitir que estos cargos sean capturados políticamente [¿captura?].

También se observó que la pertenencia de los cargos de jueza y magistrada a la carrera judicial puede tener un efecto en que los procesos sean más objetivos, independientes y meritocráticos, con designaciones realizadas mediante concurso de oposición y evaluaciones teórico-prácticas.

Ahora bien, otro riesgo que se identificó fue que la permanencia y estabilidad en el cargo casi no está garantizada. El régimen de sanciones establecido en la normatividad que revisamos para este estudio (Constitución y Ley Orgánica) no sólo es poco claro, sino complejo. También se debe tener en cuenta que, además de los dos tipos de normas que se revisó, existen otras que son exclusivas de las responsabilidades administrativas, las

cuales pueden suelen ser más completas. Sin embargo, no necesariamente tienen el grado de detalle suficiente para la aplicación a cada institución en concreto, lo que puede resultar en espacios de discrecionalidad y falta de certeza. Por ello, **es importante que las legisladoras actualicen las normas específicas a los poderes judiciales para hacerlas lo más completas y claras posibles en este ámbito.**

Otra forma de sanción “encubierta” pueden ser las (re) adscripciones, que se vuelven premios o castigos cuando no existen criterios objetivos para determinarlas, como identificamos que ocurre a partir del análisis realizado. Además, la toma de decisiones en este ámbito no contempla las necesidades de las funcionarias, quienes, a menudo, no tienen un mecanismo de defensa.

Finalmente, el panorama más alentador ocurre en el caso de las remuneraciones, ya que suele existir un tabulador de salarios y, en la mayoría de los estados, la norma impide la reducción de las remuneraciones de las juzgadoras, reducción que no se observa en la documentación y/o información oficial.

Se puede concluir que los nombramientos de las juezas siguen un mayor número de criterios de independencia que los de magistradas. Esto significa que los poderes judiciales hacen un mejor trabajo a la hora de realizar los nombramientos de juezas que el que hacen los órganos políticos cuando designan a magistradas.

Sin embargo, existe una serie de garantías que pueden tener efectos en las juzgadoras al momento de tomar sus decisiones, las cuales dependen directamente de los poderes judiciales y que se acreditan de manera parcial. Es decir, los poderes judiciales no siempre han hecho grandes esfuerzos para garantizarlas, lo cual puede indicar que las mismas estructuras buscan conservar ciertos espacios de discrecionalidad para poder influir en las decisiones de las juzgadoras. En otras palabras, la amenaza a la independencia judicial puede venir desde el interior de los poderes judiciales.

Por lo anterior, **sería deseable que cada Poder Judicial realizara una revisión de las garantías con las que no cuenta e impulse una propuesta legislativa para incorporar estas garantías en la normatividad. Ahora bien, independientemente de que se logre esta reforma normativa, sería óptimo que cada Poder Judicial se asegurase de que estas garantías estuviesen previstas en su normatividad interna y, a partir de ello, desarrollara prácticas internas para cumplirlas.**

<sup>57</sup> En el Estado de México, no se tuvo acceso a la información para verificarlo porque los salarios de los jueces no estaban disponibles en las bases de datos de la Plataforma Nacional de Transparencia y del portal del Poder Judicial.

## Independencia funcional

La independencia funcional implica que las juzgadas puedan ejercer su cargo sin arbitrariedad, pero con la discrecionalidad o libertad necesaria para, bajo su criterio experto, aplicar e interpretar el Derecho libre de cualquier influencia externa a este componente.

Como se muestra en las tablas previas, en esta esfera, se revisaron cinco indicadores. Únicamente dos indica-

dores se revisaron tanto en normatividad como en información oficial y otros tres se analizaron exclusivamente en la normatividad.

De esta manera, revisamos tres tipos de garantías: las de la obligación de retirarse ante un probable conflicto de interés, la de prohibir la reasignación de asuntos de manera arbitraria y la de protección a la integridad de las personas juzgadas.

**Tabla 24. Indicadores asociados a la independencia funcional que se analizaron en la revisión normativa y documental**

DIMENSIÓN	ID ETIQUETA	ETIQUETA	INDICADOR FASE 1 REVISIÓN NORMATIVA	INDICADOR FASE 2 REVISIÓN DOCUMENTAL
Profesional	P. 58	Jueza: obligación de excusarse por conflicto de interés	<b>F.58.N</b> La normatividad obliga a las juezas a excusarse en casos de un probable o evidente de conflicto de interés.	<b>F.58.D</b> NA
Profesional	P. 59	Magistrada: obligación de excusarse por conflicto de interés	<b>F.59.N</b> La normatividad obliga a las magistradas a excusarse en casos de un probable o evidente de conflicto de interés.	<b>F.59.D</b> NA
Profesional	P. 60	Jueza: existencia de política interna de protección	<b>F.60.N</b> La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de juezas frente a actos que amenacen su integridad.	<b>F.60.D</b> El Poder Judicial cuenta con mecanismos de protección personal y familiar frente a actos que amenazan la integridad (amenazas, violencia física, homicidios) de las juezas.
Profesional	P. 61	Magistrada: existencia de política interna de protección	<b>P.61.N</b> La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de magistradas frente a actos que amenacen su integridad.	<b>P.61.D</b> El Poder Judicial cuenta con mecanismos de protección personal y familiar frente a actos que amenazan la integridad (amenazas, violencia física, homicidios) de las magistradas.
Profesional	P. 62	Prohibición de reasignar asuntos una vez turnados a juzgadas	<b>P.62.N</b> La normatividad establece que las personas juzgadas (juezas y magistradas) no pueden ser apartadas de los asuntos que les han sido turnados, salvo las excepciones establecidas en la ley.	<b>F.62.D</b> NA

Fuente: Metodología elaborada para el proyecto.

**Tabla 25. Indicadores asociados a la independencia funcional que se analizaron en la revisión normativa y documental**

DIMENSIÓN	ID	ETIQUETA	INDICADOR FASE 1 REVISIÓN NORMATIVA	INDICADOR FASE 2 REVISIÓN DOCUMENTAL
Funcional	P. 58	Jueza: obligación de excusarse por conflicto de interés	✓	✗
Funcional	P. 59	Magistrada: obligación de excusarse por conflicto de interés	✓	✗
Funcional	P. 60	Jueza: existencia de política interna de protección	✓	✓
Funcional	P. 61	Magistrada: existencia de política interna de protección	✓	✓
Funcional	P. 62	Prohibición de reasignar asuntos una vez turnados a juzgadoras	✓	✗

Fuente: Metodología elaborada para el proyecto.

### Conflicto de interés

La obligación de retirarse de un asunto ante un probable conflicto de interés se revisó sólo a nivel normativo, debido a que no se logró identificar un documento que permitiera comprobar la obligación de excusarse. Como puede notarse, este indicador fue construido en forma de obligación ya que en realidad consiste en una garantía para las y los ciudadanos de que tendrán un juicio imparcial. Lo que se observó es que se prevé esta obligación casi en la misma medida para las juezas (en 12 estados) que para las magistradas (11 estados). Pero no necesariamente se prevé para ambas instancias en un mismo Poder Judicial. Así, sólo en nueve (Baja California Sur, Chiapas, Colima, Durango, Guerrero, Michoacán, Puebla, Tabasco y Veracruz) es una obligación que deben cumplir ambos tipos de juzgadoras.

De hecho, algo interesante que se identificó durante la revisión normativa es que en algunas legislaciones se prevé la posibilidad o facultad de las juzgadoras para excusarse, pero no se le da el carácter de obligación, lo que consideramos no alcanza el estándar como garantía de independencia porque al ser algo facultativo queda al arbitrio de la juzgadora y no asegura que esta actuará con independencia.

Así, esta garantía no resulta común en el caso de que las juzgadoras se tengan que retirar de asuntos en los que tienen un conflicto de interés. Esto deja al ciudadano en un estado de indefensión porque si una juzgadora recibe un asunto en el que tiene un interés que le impide actuar con libertad de criterio y en apego a derecho, en la mayoría de los casos depende de ella excusarse, mientras que en otros ni siquiera está regulado. **Si la normatividad ya reconoce que potencialmente**

**pueden existir conflictos de interés, más que regularlo como una facultad, debería preverlo como una obligación de las juzgadoras. Debemos recordar que si bien este tipo de garantías tiene un impacto directo en los funcionarios, es sobre todo en beneficio de las personas y, por lo tanto, es a las juezas a quienes se les debe exigir respetarlas y hacerlas cumplir.**

### Reasignación de asuntos

También se analizó si la normatividad preveía que las juzgadoras no pudieran ser retiradas, de manera arbitraria, de los asuntos que se les asignaron, y lo que se identificó es que ninguna norma prevé esta garantía.

Esto quiere decir que no se garantiza la prohibición de reasignar asuntos de manera arbitraria, lo que habilita un espacio discrecional que podría prestarse a la vulneración del turno de los asuntos para que los resuelva alguna juzgadora en específico.

### Protección a la integridad de las y los juzgadores

Ahora bien, si queremos que las juzgadoras actúen con libertad de criterio, también es importante blindarlas de amenazas a su integridad física, ya que esto podría ser una manera de presionarlas para que resuelvan en cierto sentido, o incluso en cierto tiempo. Es por ello que se revisó si se cuenta con esta garantía en la norma y si se ejecuta.

Lo cierto es que ninguna Constitución ni Ley Orgánica prevé alguna política de protección ni a juezas ni a magistradas, aunque de acuerdo con la revisión docu-

mental, los poderes judiciales de Guanajuato, el Estado de México y Zacatecas cuentan con este tipo de políticas para juzgadoras de primera y segunda instancia, mientras que el de Baja California Sur lo tiene sólo para juezas.

Es preocupante que las personas juzgadoras estén desprotegidas y permanezcan vulnerables ante presiones y ataques a su integridad, más aún en el contexto actual, donde se han vuelto comunes los señalamientos y ataques en su contra. Como ejemplo reciente, se puede observar la persecución, tortura y desaparición forzada en contra de la jueza de Veracruz, Angélica Sánchez, motivada, precisamente por el sentido de una de sus resoluciones (Barragán, 2023, Cortés, 2023, Delgado, 2023, LópezDoriga-Digital, 2023, Morales, 2023 y Ortega, 2023). Pero también vale la pena recordar que dos juzgadores han sido asesinados en lo que va de este sexenio, como ocurrió en junio de 2020 con el juez federal Uriel Villegas –quien fue ejecutado en Colima junto con su esposa y quien de hecho había sido cambiado de adscripción como medida de protección ante amenazas recibidas– (Infobae, 2020) y en diciembre de 2022 con el juez local de Zacatecas Roberto Elías Martínez (León, 2022). De hecho, en el caso de las políticas previstas por el Poder Judicial de Zacatecas, fueron decretadas

mediante un Acuerdo General del Pleno del Tribunal Superior de Justicia tres días después del asesinato del juzgador (Acuerdo General 23/2022, 2022).

### **Conclusión de la revisión de independencia funcional**

Las garantías para que las juzgadoras tomen sus decisiones con libre criterio son las menos incorporadas en la normatividad y apenas tienen un poco más de presencia en la documentación y/o información oficial que en la norma. Estas garantías, más que de las personas juzgadoras, son de las y los ciudadanos y sirven para que las y los usuarios del servicio tengan la certeza de que sus asuntos serán resueltos sólo en apego al derecho y bajo el criterio de un profesional, sin que afecten otro tipo de intereses.

**Por ello, si bien hemos recomendado que se normen otras garantías de independencia judicial, en el caso de las garantías de independencia funcional hacemos énfasis, no porque sean más relevantes, sino porque su impacto en la imparcialidad de las resoluciones es más directo, y al no estar incorporadas en la normatividad, se vulnera la certeza jurídica del justiciable.**

Tabla 26. Resultados de la revisión normativa y documental de los indicadores asociados con independencia funcional

Dimensión	Funcional		Funcional		Funcional		Funcional		Funcional	
	F .58		F .59		F .60		F .61		F .62	
ID etiqueta	F .58		F .59		F .60		F .61		F .62	
Etiqueta	Jueza: obligación de excusarse por conflicto de interés		Magistrada: obligación de excusarse por conflicto de interés		Jueza: existencia de política interna de protección		Magistrada: existencia de política interna de protección		Prohibición de reasignar asuntos una vez turnados a juzgadoras	
Fase	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental	Fase 1   Revisión normativa	Fase 2   Revisión documental
Indicadores	F.58.N La normatividad obliga a las juezas a excusarse en casos de un probable o evidente de conflicto de interés.	F.58.D NA	F.59.N La normatividad obliga a las magistradas a excusarse en casos de un probable o evidente de conflicto de interés.	F.59.D NA	F.60.N La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de juezas frente a actos que amenacen su integridad.	F.60.D El Poder Judicial cuenta con mecanismos de protección personal y familiar frente a actos que amenazan la integridad (amenazas, violencia física, homicidios) de las juezas.	F.61.N La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de magistradas frente a actos que amenacen su integridad.	F.61.D El Poder Judicial cuenta con mecanismos de protección personal y familiar frente a actos que amenazan la integridad (amenazas, violencia física, homicidios) de las magistradas.	F.62.N La normatividad establece que las personas juzgadoras (juezas y magistradas) no pueden ser apartadas de los asuntos que les han sido turnados, salvo las excepciones establecidas en la ley.	F.62.D NA
Aguascalientes	×		×		×	×	×	×	×	
Baja California	✓		×		×	×	×	×	×	
Baja California Sur	✓		✓		×	✓	×	×	×	
Campeche	×		×		×	×	×	×	×	
Chiapas	✓		✓		×	×	×	×	×	
Chihuahua	×		✓		×	×	×	×	×	
Coahuila	×		×		×	×	×	×	×	
Colima	✓		✓		×	×	×	×	×	
CDMX	×		×		×	×	×	×	×	
Durango	✓		✓		×	×	×	×	×	
Guanajuato	×		×		×	✓	×	✓	×	
Guerrero	✓		✓		×	×	×	×	×	
Hidalgo	×		×		×	×	×	×	×	
Jalisco	✓		×		×	×	×	×	×	
México	×		×		×	✓	×	✓	×	
Michoacán	✓		✓		×	×	×	×	×	
Morelos	×		×		×	×	×	×	×	
Nayarit	×		×		×	×	×	×	×	
Nuevo León	×		×		×	×	×	×	×	
Oaxaca	×		×		×	×	×	×	×	
Puebla	✓		✓		×	×	×	×	×	
Querétaro	×		×		×	×	×	×	×	
Quintana Roo	×		×		×	×	×	×	×	
San Luis Potosí	×		×		×	×	×	×	×	
Sinaloa	×		×		×	×	×	×	×	
Sonora	×		×		×	×	×	×	×	
Tabasco	✓		✓		×	×	×	×	×	
Tamaulipas	✓		×		×	×	×	×	×	
Tlaxcala	×		✓		×	×	×	×	×	
Veracruz	✓		✓		×	×	×	×	×	
Yucatán	×		×		×	×	×	×	×	
Zacatecas	×		×		×	✓	×	✓	×	

Fuente: Revisión de la normatividad vigente al 15 de marzo de 2023 y la documentación oficial de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de las 32 entidades federativas.

# Conclusiones

**E**l análisis realizado arroja que los indicadores acreditados en cada esfera de independencia judicial no alcanzan ni el 50%. También, de conformidad con el análisis hecho a partir de la revisión de normativa y de la revisión documental, llama la atención que, en términos generales, el nivel de cumplimiento promedio de los estados no supera la media. Esto significa que la diferencia entre los estados con mayor y menor cumplimiento no es tan significativa, pues se ubican en un segmento de la media hacia abajo.

**Así, se encontró que los indicadores relacionados con elementos estructurales y/o formales se acreditan en mayor medida. Pero cuando los indicadores se acercan a la evaluación de elementos más cualitativos de la independencia judicial, como son los procesos de designación de magistradas –que tradicionalmente han sido opacos, poco abiertos a la participación ciudadana y marcados por la intervención política–, o las prácticas internas de los poderes judiciales –que se caracterizan por su alto grado de discrecionalidad–, se acreditan en menor medida.**

Estos hallazgos nos permiten concluir que son pocas las garantías efectivas de independencia judicial y que aquellas que se han incorporado en México son las más básicas, por lo que siguen existiendo factores y espacios de riesgo.

Por otra parte, observamos que la existencia de normatividad no asegura el cumplimiento, en los hechos, de las garantías, y, a la inversa, en ocasiones se observa la existencia de garantías en los hechos, aunque no existan en la normatividad. Esto nos permite confirmar que no existe una correlación directa entre norma y hechos, como lo señala la literatura. **Aun así, creemos que es preferible que las garantías se incorporen en la normatividad porque es un piso mínimo y porque, de no cumplirse, los poderes judiciales, las juzgadoras y/o las y los ciudadanos tendríamos la posibilidad de ejercer algún mecanismo judicial para exigir su cumplimiento. Por ello, se recomienda incorporar todas las garantías de independencia judicial a la normatividad de manera clara y actualizar las normas existentes que sean ambiguas.**

Ahora bien, aunque la obligación de legislar la tienen a su cargo los congresos, todos los poderes judiciales cuentan con la facultad de presentar iniciativas de ley (y de reforma). Entonces, tienen una vía legal a través de la cual pueden impulsar la incorporación de garantías en la normatividad que les aplica. La facultad legislativa de los poderes judiciales por lo general no se usa y posiblemente esto responde a que el que se materialice un cambio normativo depende de las relaciones y voluntad política de los poderes legislativos. Sin embargo, no es imposible y así lo han demostrado algunos poderes judiciales (por ejemplo: Estado de México y Querétaro) que recientemente lo lograron.

El aporte de este estudio es precisamente que propone una herramienta que podría permitir a los poderes judiciales tener claridad respecto a qué garantías de independencia institucional, profesional y funcional están o no en la norma que les aplica.

Además de su valor informativo, el estudio tiene una utilidad práctica. Vale la pena recordar que las legisladoras federales y locales han propuesto y, en algunos casos, aprobado reformas a sus constituciones o a las

leyes orgánicas de los poderes judiciales, que representan un retroceso para la independencia de estos últimos. En este contexto, consideramos que este estudio puede permitir a los poderes judiciales y a los legisladores revisar más fácilmente si las propuestas de reformas fortalecen o debilitan la independencia judicial.

Por otra parte, este estudio nos permite identificar prácticas que no cumplen con los estándares internacionales y otras que aparentemente sí los cumplen. En ocasiones, el cumplimiento de estos estándares depende de otros poderes –como, por ejemplo, cuando se trata de la asignación presupuestal o de designaciones de consejeras o magistradas. Pero, en la mayoría de los casos, la responsabilidad de incorporarlos a sus procesos depende directamente de cada Poder Judicial. Por ello, este estudio les permite identificar qué aspectos de la independencia judicial pueden y deben fortalecer.

**Es por lo anterior que se recomienda a los poderes judiciales realizar un análisis de sus prácticas internas para evaluar las que cumplan con las garantías y las que no lo hacen, y así implementar un plan de trabajo para mejorar este cumplimiento.**

# Referencias

- 24 Horas Puebla. (06 de septiembre de 2023). Queda desmantelado el Consejo de la Judicatura, confirma diputado. *24 Horas Puebla*. <https://24horaspuebla.com/2023/09/06/queda-desmantelado-el-consejo-de-la-judicatura-confirma-diputado/>
- Acosta, D. (05 de agosto de 2022). Eligen a Heyden Cebada Rivas como presidente del Poder Judicial. *Ruptura 360*. <https://ruptura360.mx/el-estado/heyden-cebada-rivas-presidente-poder-judicial/>
- Acuerdo General 23/2020 del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado, relativo a la implementación de medidas de seguridad para las personas que laboran en el Poder Judicial del estado, sus instalaciones y los usuarios de los servicios que proporcionan. (s.f.). (s.f.). <https://drive.google.com/file/d/1K50CyMYk8oAc1D0t31fv-Zd8cP0r5PVP/view>
- Barragán, A. (13 de agosto de 2023). La persecución contra la jueza Angélica Sánchez enfrenta al poder político y judicial en Veracruz. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-08-14/la-persecucion-contra-la-jueza-angelica-sanchez-enfrenta-al-poder-politico-y-judicial-en-veracruz.html>
- Aguilar, I (27 de octubre de 2022). Héctor Sánchez se va del Tribunal Superior de Justicia. *Publmetro*. <https://www.publmetro.com.mx/puebla/2022/10/27/hector-sanchez-renuncia-presidencia-tribunal-superior-de-justicia/>
- Aristegui Noticias. (15 de septiembre de 2023). Oaxaca: Congreso local sustituye al Tribunal de Justicia Administrativa. *Aristegui Noticias*. <https://aristeguinoticias.com/2307/mexico/oaxaca-congreso-local-sustituye-al-tribunal-de-justicia-administrativa/>
- Betanzos, S. (4 de agosto de 2020). Renuncia presidente del Tribunal Superior de Justicia de Baja California. *Milenio*. <https://www.milenio.com/estados/renuncia-presidente-tribunal-superior-justicia-bc>
- Binder, A. M. (2018). Gobierno Judicial. Independencia y fortalecimiento de los jueces. En Binder, A. M. y González, L. (Dirs.). *Independencia y fortalecimiento del Poder Judicial en América Latina*. (pp. 28-29). Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/5613/gobierno%20judicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Calamandrei, P. (2020). *Proceso y democracia*. (Trad. Héctor Fix-Zamudio).
- Campos Glez. Schmal, J. (2023). *Pensando en los jueces: reflexiones mínimas en torno a la independencia judicial*. FECAJUD. <https://fecajud.org/pensando-en-los-jueces-reflexiones-minimas-en-torno-a-la-independencia-judicial/>
- Campos Zamora, F. (2016). Tensiones en la administración de justicia: Entre la independencia política y el Estado judicial. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2016*, 155-170. [https://www.kas.de/documents/252038/253252/7\\_dokument\\_dok\\_pdf\\_46909\\_4.pdf/e4e23196-ac6b-b29d-a80c-c97612c377e2?version=1.0&t=1539650045379](https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_46909_4.pdf/e4e23196-ac6b-b29d-a80c-c97612c377e2?version=1.0&t=1539650045379)
- Camut, N. (05 de junio de 2023). EU court finds Poland guilty in rule-of-law dispute. *Politico*. <https://www.politico.eu/article/eu-court-finds-poland-guilty-in-rule-of-law-dispute/>
- Castillo Córdova, L. (2007). El derecho fundamental al juez imparcial: influencias de la jurisprudencia del TEDH sobre la del Tribunal Constitucional Español. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2007*, Tomo I, Año XIII, pp. 121-145.

- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. (2019). *Compendio de estándares internacionales para la protección de la independencia judicial*. [https://cejil.org/wp-content/uploads/pdfs/compendio\\_de\\_estandares\\_judiciales\\_online.pdf](https://cejil.org/wp-content/uploads/pdfs/compendio_de_estandares_judiciales_online.pdf)
- Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. (23 de junio de 2022). *Guatemala: Rechazamos ataques y criminalización del juez Miguel Ángel Gálvez*. <https://cejil.org/comunicado-de-prensa/guatemala-rechazamos-ataques-y-criminalizacion-del-juez-miguel-angel-galvez/>
- Chávez Alor, J. y Martínez Armas, M. C. (2022). *La criminalización de personas operadoras de justicia en Guatemala - estrategia para asegurar impunidad*. New York City Bar. <https://www.vancecenter.org/wp-content/uploads/2022/12/La-criminalizacion-de-personas-operadoras-de-justicia-en-Guatemala.pdf>
- Chávez, V. (14 de agosto de 2023). Morena alista recorte de 25 mmdp 'a excesos' del Poder Judicial. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/08/14/morena-alista-recorte-de-25-mm-dp-a-excesos-del-poder-judicial/>
- 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. 5 de diciembre de 2013. <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>
- Comité de Derechos Humanos de la ONU. (2007). *Observación general N° 32: Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia (CCPR/C/GC/32)*. 23 de agosto de 2007. <https://www.refworld.org/es/docid/478b2b602.html>
- CONCANACO. (17 de marzo de 2023). *OCDE 'le sube' a pronósticos de PIB e inflación en México para 2023*. CONCANACO. <https://www.concanaco.com.mx/comercio/interesdecomercio/ocde-le-sube-a-pronosticos-de-pib-e-inflacion-en-mexico-para-2023>
- Concha, H., y Caballero, J. A. (2001). *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*. UNAM-IIJUNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/47/11.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2009). *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy (A/HRC/11/41)*. 24 de marzo de 2009. [https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41\\_sp.pdf](https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41_sp.pdf)
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2016). *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados A/HRC/32/34*. 5 de abril de 2016. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10553.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10553>
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2018). *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados (A/HRC/38/38)*. 2 de mayo de 2018. <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/HRC/38/38&Lang=S>
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2020). *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Diego García Sayán (A/75/172)*. 17 de julio de 2020. <https://independenciajudicial.org/wp-content/uploads/2020/10/Informe-RE-Garci%CC%81a-Saya%CC%81n-procedimientos-disciplinarios.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos. (2020). *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (A/HRC/44/54)*. 15 de junio de 2020. <https://provea.org/wp-content/uploads/2020/07/Informe-Bachelet-julio-2020.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2008). Caso Apitz Barbera y otros Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de agosto de 2008. Párrafo 43. [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_182\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_182_esp.pdf)
- Cortés, A. (4 de septiembre de 2023). Jueza Angélica Sánchez fue víctima de desaparición forzada de corta duración: ONU. e-Veracruz. <https://e-veracruz.mx/nota/2023-09-04/politica/jueza-angelica-sanchez-fue-victima-de-desaparicion-forzada-de-corta>
- Cota, I. (11 de abril de 2023). El FMI eleva su perspectiva de crecimiento para México a 1,8% este año. *El País*. <https://elpais.com/mexico/2023-04-11/el-fmi-eleva-su-perspectiva-de-crecimiento-para-mexico-a-18-este-ano.html>
- Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. (2001). *Estatuto del Juez Iberoamericano*. 25 de mayo de 2001. <https://biblioteca.org.ar/libros/211800.pdf>

- Dávila, P. (17 de diciembre de 2020). Ante la FGR, magistrado presidente del Tribunal Electoral niega acusaciones de la UIF. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2020/12/17/ante-la-fgr-magistrado-presidente-del-tribunal-electoral-niega-acusaciones-de-la-uif-254758.html>
- Delgado, D. (7 de junio de 2023). Jueza detenida en Veracruz es acusada de agresión en flagrancia contra policías; su defensa denuncia irregularidades en el proceso. *Animal Político*. <https://animalpolitico.com/estados/jueza-detenido-veracruz-angelica-sanchez>
- Díaz, V. (24 de octubre de 2020). "Actuaron de manera ilegal", dice magistrada tras su destitución del Tribunal de Veracruz. *Milenio*. <https://www.milenio.com/estados/veracruz-destitucion-tsj-magistrada-presentara-denuncia>
- El Incorrecto. (27 de octubre de 2022). Designan a los cinco integrantes del Consejo de la Judicatura. *El Incorrecto*. <https://www.elincorrecto.mx/portada/designan-lo-cinco-integrantes-del-consejo-de-la-judicatura/>
- Expansión. (31 de mayo de 2023). Banxico sube a 2.3% su previsión de crecimiento económico para 2023. *Expansión*. <https://expansion.mx/economia/2023/05/31/banxico-sube-a-2-3-su-prevision-de-crecimiento-economico-para-2023>
- Fundación para el Debido Proceso (DPLF). (s.f.). *Justicia amordazada. La captura del sistema de justicia de El Salvador*. (s.f.). [https://opj.ces.uc.pt/wp-content/uploads/2022/11/justicia\\_amordazada\\_-\\_captura\\_sistema\\_justicia\\_el\\_salvador\\_1.pdf](https://opj.ces.uc.pt/wp-content/uploads/2022/11/justicia_amordazada_-_captura_sistema_justicia_el_salvador_1.pdf)
- García, O. (22 de enero de 2019). Asume Asunción Martínez como consejera de la Judicatura en Oaxaca. *Quadratin Oaxaca*. <https://oaxaca.quadratin.com.mx/assume-asuncion-martinez-como-consejera-de-la-judicatura-en-oaxaca/>
- Gobierno de México. (25 de julio de 2022). *Ejecutivo federal informa sobre salarios de servidores públicos superiores al del presidente*. <https://www.gob.mx/presidencia/prensa/ejecutivo-federal-informa-sobre-salarios-de-servidores-publicos-superiores-al-del-presidente>
- Guerrero, J. (22 de julio de 2023). En 20 minutos Congreso de Oaxaca reforma la Constitución: destituye a las y los magistrados del Tribunal de Justicia Administrativa y elige nuevos. *El Piñero*. <https://www.elpinero.mx/en-20-minutos-congreso-de-oaxaca-reforma-la-constitucion-destituye-a-las-y-los-magistrados-del-tribunal-de-justicia-administrativa-y-elige-nuevos/>
- Guzmán, E. (24 de enero de 2023). Desde 2021, 3 magistrados renuncian en Puebla; Céspedes propondrá a dos. *Ángulo 7*. <https://www.angulo7.com.mx/2023/01/24/cespedes-propondra-relevos-de-2-magistrados-van-3-renuncias/>
- Häberle, P. (2003). *El Estado constitucional* (trad. Héctor Fix-Fierro).
- Hayo, B. y Voigt, S. (2007). Explaining de facto judicial independence. *International Review of Law and Economics*, 27(3). pp. 269-290. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:irlaec:v:27:y:2007:i:3:p:269-290>
- Holguín, R. (8 de noviembre de 2021). Renuncia el presidente del Tribunal Superior de Justicia. *El Sol de Parral*. <https://www.elsoldeparral.com.mx/local/chihuahua/renuncia-el-presidente-del-tribunal-superior-de-justicia-magistrado-poder-judicial-chihuahua-7451393.html>
- Huerta, C. (08 de agosto de 2023). Mañanera AMLO hoy, 8 de agosto: denuncia a juez, carta al abogado de García Luna y producción de Dos Bocas, entre lo relevante. *Infobae*. <https://www.infobae.com/mexico/2023/08/08/mananera-amlo-hoy-8-de-agosto-minuto-a-minuto-de-la-conferencia-presidencial-desde-palacio-nacional/>
- Human Rights Watch. (02 de septiembre de 2021). *El Salvador: Nuevas leyes amenazan la independencia judicial*. <https://www.hrw.org/es/news/2021/09/02/el-salvador-nuevas-leyes-amenazan-la-independencia-judicial>
- Infobae. (17 de junio de 2020). Paso a paso: así fue la ejecución del juez Villegas y su esposa en Colima. *Infobae*. <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/06/17/paso-a-paso-asi-fue-la-ejecucion-del-juez-villegas-y-su-esposa-en-colima/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2022. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnife/2022/>

- La Silla Rota. (06 de enero de 2022). Designan a María Rosa Medina nueva presidenta del Supremo Tribunal de Justicia. *La Silla Rota*. <https://lasillarota.com/guanajuato/estado/2022/1/6/designan-maria-rosa-medina-nueva-presidenta-del-supremo-tribunal-de-justicia-311460.html>
- LatinUs. (29 de junio de 2021). "Los jueces le dieron la vuelta a la ley para ganar más que el presidente, y no me voy a quedar callado", advierte AMLO. *LatinUs*. <https://latinus.us/2021/06/29/jueces-dieron-vuelta-ley-ganar-mas-que-presidente-no-me-voy-a-queedar-callado-amlo/>
- León, I. (10 de diciembre de 2022). Asesinato de juez en Zacatecas fue planeado desde un penal del estado, afirma la Fiscalía. *El Financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/estados/2022/12/10/asesinato-de-juez-en-zacatecas-fue-planeado-desde-un-penal-del-estado-afirma-la-fiscalia/#:~:text=La%20Fiscal%C3%ADa%20General%20de%20Justicia,un%20penal%20de%20la%20entidad>
- Lima, C. (4 de agosto de 2020). Renuncia Ortiz Morales a presidencia del TSJE. *El Imparcial*. <https://www.elimparcial.com/mexicali/mexicali/Renuncia-Ortiz-Morales-a-presidencia-del-TSJE-20200804-0024.html>
- Linzer, D. W. y Staton, J. K. (2015). A global measure of judicial independence, 1948-2012. *Journal of Law and Courts*, 223-256. <https://scholarblogs.emory.edu/jeffreystaton/files/2018/03/lji.pdf>
- LópezDoriga-Digital. (19 de junio de 2023). Preocupa al Consejo General de la Abogacía Mexicana la detención de jueza Angélica Sánchez. *Entorno político*. <https://www.entornopolitico.com/nota/219523/local/preocupa-al-consejo-general-de-la-abogacia-mexicana-la-detencion-de-jueza-angelica-sanchez/>
- Martínez, A. (02 de agosto de 2023). La reforma del Poder Judicial en Aguascalientes. *Nexos*. <https://federalismo.nexos.com.mx/2023/08/la-reforma-del-poder-judicial-en-aguascalientes/>
- Melton, J. y Ginsburg, T. (2014). Does De Jure Judicial Independence Really Matter? *Journal of Law and Courts*. <https://doi.org/10.1086/676999>
- Méndez, P. (17 de noviembre de 2022b). Por sufrir ataques personales, renuncia Héctor Sánchez al Poder Judicial. *La Jornada de Oriente*. <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/hector-sanchez-anuncia-su-retiro-de-la-vida-publica/>
- Méndez, P. (28 de octubre de 2022a). Integran el nuevo Consejo de la Judicatura en Puebla. *La Jornada de Oriente*. <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/integran-el-nuevo-consejo-de-la-judicatura-en-puebla/>
- México Evalúa. (2021). *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). México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/06/independenciabuengobierнопoderesjudicialesvol2-final.pdf>
- México Evalúa. (28 de abril de 2022). *La iniciativa de reforma constitucional presentada por el PAN en Chihuahua en materia del Poder Judicial atenta contra la independencia judicial*. México Evalúa. <https://www.mexicoevalua.org/la-iniciativa-de-reforma-constitucional-presentada-por-el-pan-en-chihuahua-en-materia-del-poder-judicial-atenta-contra-la-independencia-judicial/>
- Molina, I. (17 de abril del 2021). De lo más alto del Tribunal a nada; el caso de Sofía Martínez. *El Sol de Orizaba*. <https://www.elsoldeorizaba.com.mx/local/de-lo-mas-alto-del-tribunal-a-nada-el-caso-de-sofia-martinez-poder-judicial-juicio-politico-magistrada-6607998.html>
- Molina, I. (22 de febrero de 2022). Falleció exmagistrada Sofía Martínez Huerta, primera mujer presidenta del Poder Judicial. *Diario de Xalapa*. <https://www.diariodexalapa.com.mx/local/fallecio-exmagistrada-sofia-martinez-huerta-primeramujer-presidenta-del-poder-judicial-en-veracruz-7896593.html>
- Molina, M. (2018). Estándares jurídicos internacionales: necesidad de un análisis conceptual. *Revista de Derecho*, 25(1), 233-256. <https://www.scielo.cl/pdf/rducn/v25n1/0718-9753-rducn-25-01-00233.pdf>
- Montoya, J. (2 de septiembre de 2022). Renuncia la Presidenta del Tribunal Superior de Justicia de Hidalgo. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/09/02/estados/renuncia-la-presidenta-del-tribunal-superior-de-justicia-de-hidalgo/>
- Morales, F. (20 de junio de 2023). Entrevista con la jueza Angélica Sánchez: "A donde voy me siento perseguida". *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/reportajes/2023/6/20/entrevista-con-la-jueza-angelica-sanchez-a-donde-voy-me-siento-perseguida-309152.html>

- Morales, Y. (26 de septiembre de 2022). México crecerá sólo 1.5% en 2023 impactado por la desaceleración de EU: OCDE. *El Economista*. <https://www.eleconomista.com.mx/economia/Mexico-crecera-solo-1.5-en-2023-impactado-por-la-desaceleracion-de-EU-OCDE-20220926-0030.html>
- MTP Noticias. (31 de agosto de 2023). Limpia en Poder Judicial: Carlos Palafox renuncia al Consejo de la Judicatura y Margarita Gayosso al TSJ. *MTP Noticias*. [https://mtpnoticias.com/la-grilla/politica/carlos-palafox-renuncia-al-consejo-de-la-judicatura-margarita-gayosso-dejaria-el-tsj/](https://mtpnoticias.com/la-grilla/politica/carlos-palafox-renuncia-al-consejo-de-la-judicatura-margarita-gayosso-dejaria-el-ts/)
- NVI Noticias. (23 de enero de 2019). Asume el cargo nueva consejera de la Judicatura. *NVI Noticias*. <https://www.nvinoticias.com/delitos/roja/asume-el-cargo-nueva-consejera-de-la-judicatura/39173>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003. [https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf)
- Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2019). *Los principios de Bangalore sobre la conducta judicial (ECOSOC 2006/23)*. [https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891\\_S\\_ebook.pdf](https://www.unodc.org/documents/ji/training/19-03891_S_ebook.pdf)
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (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>
- Ordóñez, A. (15 de septiembre del 2020). Conflicto constitucional en Guatemala y el desafío a la independencia judicial. *Agenda Estado de Derecho*. <https://agendaestadodederecho.com/conflicto-constitucional-en-guatemala-y-el-desafio-a-la-independencia-judicial/>
- Organización de las Naciones Unidas. (04 de mayo de 2021b). *El Salvador: destitución de la Sala de lo Constitucional y del fiscal general socava gravemente el estado de derecho - Bachelet*. <https://www.ohchr.org/es/2021/05/el-salvador-dismissal-constitutional-chamber-and-attorney-general-seriously-undermines-rule>
- Organización de los Estados Americanos. (03 de mayo de 2021a). *La CIDH condena la destitución de magistradas y magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Suprema Corte de Justicia, sin respeto a las debidas garantías e insta a El Salvador a preservar al Estado de derecho*. <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/110.asp>
- Organización de los Estados Americanos. (07 de septiembre de 2021c). *CIDH y Experto de la ONU rechazan reformas legislativas que destituyen jueces y fiscales en El Salvador y llaman a respetar las garantías para la independencia judicial*. <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/234.asp>
- Organización de los Estados Americanos. (17 de febrero de 2022). *La CIDH expresa preocupación por la reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela*. <https://www.oas.org/pt/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2022/034.asp>
- Organización de los Estados Americanos. (1981). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. 9 de enero de 1981. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>
- Ortega, I. (04 de septiembre de 2023). Jueza Angélica Sánchez habría sido víctima de desaparición forzada: ONU. *La Silla Rota*. <https://lasillarota.com/veracruz/estado/2023/9/4/jueza-angelica-sanchez-habria-sido-victima-de-desaparicion-forzada-onu-446036.html>
- Ortega, I. (16 de abril de 2021). Destituyen e inhabilitan por 5 años a Sofía Martínez. *E-consulta Veracruz*. <https://e-veracruz.mx/nota/2021-04-16/estado/destituyen-e-inhabilitan-por-5-anos-sofia-martinez-huerta>
- Ortega, I. (20 de marzo de 2021). Sofía Martínez, la magistrada que pasó de aliada de la 4T a enjuiciada. *AVC Noticias*. <https://avcnoticias.com.mx/reportaje-especial-veracruz/especiales-avc/313391/sof-a-mart-nez-la-magistrada-que-pas-de-aliada-de-la-4t-a-enjuiciada.html>
- Pantin, L. (13 de junio de 2023a). Juzgador independiente: ¿una especie en peligro de extinción?. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2023/6/13/juzgador-independiente-una-especie-en-peligro-de-extincion-308738.html>

- Pantin, L. (23 de agosto de 2023c). El machete presupuestal que amenaza con acabar con la independencia judicial. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2023/8/23/el-machete-presupuestal-que-amenaza-con-acabar-con-la-independencia-judicial-313397.html>
- Pantin, L. (25 de julio de 2023b). Ni a Morena le conviene que los juzgadores pasen por las urnas. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2023/7/25/ni-morena-le-conviene-que-los-juzgadores-pasen-por-las-urnas-311419.html>
- Pantin, L. Quezada, A. y Escamilla, S. (19 de agosto de 2021). Recuento de una catástrofe: la bancarrota del Poder Judicial de Veracruz. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2021/8/19/recuento-de-una-catastrofe-la-bancarrota-del-poder-judicial-de-veracruz-270156.html>
- Pantin, L. Quezada, A. y Suárez, R. (29 de noviembre de 2021). El presupuesto tiene en la tablita a varios poderes judiciales. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2021/11/29/el-presupuesto-tiene-en-la-tablita-varios-poderes-judiciales-276615.html>
- Pantin, L. y Aguilar, A. (10 de marzo de 2020a). Poderes judiciales locales: ¿el presupuesto los hará libres? *Nexos*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/poderes-judiciales-locales-el-presupuesto-los-hara-libres/>
- Pantin, L. y Aguilar, A. (17 de septiembre de 2020b). La reforma al Poder Judicial no debe hacerse a espaldas de la sociedad. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2020/9/21/la-reforma-al-poder-judicial-no-debe-hacerse-espaldas-de-la-sociedad-249653.html>
- Pantin, L. y Aguilar, A. (26 de noviembre de 2020c). Combate al nepotismo en el Poder Judicial: los peligros de la ambigüedad. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2020/12/2/combate-al-nepotismo-en-el-poder-judicial-los-peligros-de-la-ambigüedad-253809.html>
- Pantin, L. y Quezada, A. (02 de agosto de 2020a). Baja California: una cínica captura del Poder Judicial. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2020/8/4/baja-california-una-cinica-captura-del-poder-judicial-247170.html>
- Pantin, L. y Quezada, A. (10 de diciembre de 2020b). Uno para todos: la concentración de poder en la cúpula judicial. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2020/12/16/uno-para-todos-la-concentracion-de-poder-en-la-cupula-judicial-254646.html>
- Pantin, L. y Quezada, A. (22 de julio de 2021). ¿Estamos listos para elegir a los magistrados por voto popular? *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2021/7/28/estamos-listos-para-elegir-los-magistrados-por-voto-popular-268705.html>
- Pantin, L. y Suárez, R. (20 de junio de 2022). Golpes desde lo local a la independencia judicial. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/lo-que-mexico-evalua/golpes-desde-lo-local-a-la-independencia-judicial>
- Pantin, L., Marín, G. y Mejía, D. (19 de junio de 2019). ¿Qué tanto es demasiado? Los sueldos de los funcionarios judiciales en México. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2019/6/18/que-tanto-es-demasiado-los-sueldos-de-los-funcionarios-judiciales-en-mexico-226595.html>
- Piñas, A. (06 de septiembre de 2023). Renuncian 2 magistrados a Consejo de la Judicatura; se renueva por completo. *E-Consulta*. <https://www.e-consulta.com/nota/2023-09-06/gobierno/renuncian-2-magistrados-consejo-de-la-judicatura-se-renueva-por-completo>
- Poder Judicial del Estado de México. (14 de noviembre de 2022). *Conoce la nueva Ley Orgánica*. <https://www.pjedomex.gob.mx/vista/noticia/2022/11/14/794>
- Poder Judicial del Estado de Querétaro. (s.f.). *Observatorio Ciudadano*. <https://www.poderjudicialqro.gob.mx/nv/observatorio-ciudadano.php>
- Popkin, M (2004). Fortalecer la independencia judicial. En *La experiencia latinoamericana en reforma de la justicia*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM e Instituto de Defensa Legal. <https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/1255/Fortalecerlaindependenciajudicial.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Quezada, A. y Pantin, L. (18 de mayo de 2023). Por una normalización de los contrapesos en la Corte. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2023/5/17/por-una-normalizacion-de-los-contrapesos-en-la-corte-307205.html>

- Reforma a la Constitución Política del Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes. 8 de agosto de 2023. <https://servicios2.aguascalientes.gob.mx/PeriodicoOficial/Archivos/9919.pdf>
- Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados. (2023). AL MEX 4/2023. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=28224>
- Rios-Figueroa, J., y Staton, J. K. (2012). An evaluation of Cross-National Measures of Judicial Independence. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, *I*(1), 104–137. <https://scholarblogs.emory.edu/jeffreystaton/files/2020/05/riosstaton.pdf>
- Rivera, Ricardo. (11 de septiembre de 2023). Suspenden labores en Poder Judicial de la CDMX ante el incumplimiento de pago retroactivo. *Uno TV*. <https://www.unotv.com/estados/ciudad-de-mexico/suspenden-labores-en-poder-judicial-de-la-cdmx-ante-el-incumplimiento-de-pago-retroactivo/>
- Sin Embargo. (10 de diciembre de 2018). La Suprema Corte y magistrados y jueces dicen que “es falso” que alguien gane hasta 600 mil pesos. *Sin Embargo*. <https://www.sinembargo.mx/10-12-2018/3508870>
- SUN. (07 de julio de 2009). Destituyen a presidente del Tribunal de Justicia de BC. *El Informador*. <https://www.informador.mx/Mexico/Destituyen-a-presidente-del-Tribunal-de-Justicia-de-BC-20090707-0001.html>
- Tribunal de Justicia de la Unión Europea. (05 de junio de 2023). *Estado de Derecho: la reforma del sistema judicial polaco de diciembre de 2019 viola el Derecho de la Unión*. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-06/cp230089es.pdf>
- United Nations Human Rights Council. (2022). *International Commission of Jurists’ Submission to the Universal Periodic Review of Poland*. 31 de marzo de 2022. <https://icj2.wpenginepowered.com/wp-content/uploads/2022/07/Poland-UPR-ICJsubmission-4thcycle-Final.pdf>
- Van Dijk, F. y Vos, G. (2018). A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary. *International Journal for Court Administration*, *9*. <http://www.iacajournal.org>
- Wola. (10 de febrero de 2020). Organizaciones internacionales rechazamos criminalización del juez Pablo Xitumul y denunciamos la persecución de operadores de justicia en Guatemala. *Wola*. <https://www.wola.org/es/2022/02/juez-xitumul-persecucion-guatemala/>
- Zavaleta, N. (16 de abril de 2021). Destituyen e inhabilitan por cinco años a la magistrada Sofía Martínez Huerta. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/estados/2021/4/16/destituyen-inhabilitan-por-cinco-anos-la-magistrada-sofia-martinez-huerta-262172.html>

Para la realización del análisis normativo se consultaron constituciones y leyes orgánicas aplicables a los poderes judiciales. Las referencias y links a los insumos se encuentran en la [base de datos de revisión normativa](#).

Para realizar el análisis documental se recopilaron diversos documentos a partir de solicitudes de acceso a la información, solicitudes directas realizadas a los poderes judiciales, revisión de la Plataforma Nacional de Transparencia, portales oficiales de los poderes judiciales y búsquedas en Google. Las referencias a los portales institucionales de los poderes judiciales y los links a los insumos se encuentran en la [base de datos de revisión documental](#).

**Este documento es una coedición de la Fundación Konrad Adenauer y de México Evalúa**

© **KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.**

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.

Oficina de la Fundación México

Río Guadiana No. 3, Col. Cuauhtémoc

C.P. 06500 Ciudad de México, México

Tel. (+52) 55 5566 4599

<https://www.kas.de/es/web/mexiko>

[kasmex@kas.de](mailto:kasmex@kas.de)

X: @kasmexiko

Facebook: <https://www.facebook.com/kasmexiko/>

Director de la Fundación Konrad Adenauer México

**Hans-Hartwig Blomeier**

Gestor del Proyecto

**Juan Pablo Campos González**

([juan.campos@kas.de](mailto:juan.campos@kas.de))

Coordinadora de Imagen y Comunicación

**Jatziry Herrera Jiménez**

([jatziry.herrera@kas.de](mailto:jatziry.herrera@kas.de))

© **MÉXICO EVALÚA**

Oficina

Jaime Balmes No.11., Edificio D, 2o Piso, Despacho 202

Col. Los Morales Polanco, Deleg. Miguel Hidalgo

C.P. 11510, Ciudad de México, México

Tel: (+52) 55 5985 0252

<https://www.mexicoevalua.org/>

[info@mexicoevalua.org](mailto:info@mexicoevalua.org)

X: @mexevalua

Facebook: <https://www.facebook.com/mexicoevalua>

**Mariana Campos**

Directora General de México Evalúa

Autoras

**Laurence Pantin**, coordinadora del Programa  
de Transparencia en la Justicia

**Alejandra Quezada**, investigadora del Programa  
de Transparencia en la Justicia

Apoyo en la recopilación y sistematización  
de la información

**Adriana Aguilar, Rolando García, Juliana Ramírez,  
Valentina Ramírez, Antonella Navarro  
y Karen Urrea**

Coordinación editorial

**Pablo García**

Corrección

**Juan Manuel Villalobos**

Edición gráfica

**Miguel Cedillo**

Coordinación de comunicación

**Karla Contreras**

Comunicación

**Mariana Villalobos**

**Lizeth Basaldúa**

**Cinthia Galán**

Las autoras agradecen los poderes judiciales estatales  
en México por compartir información para la  
realización de este estudio.

Manuscrito terminado el 15 de septiembre de 2023.

Editado en México

Este estudio está disponible en Internet en:

[www.mexicoevalua.org](http://www.mexicoevalua.org)

Se autoriza la reproducción y la traducción con fines  
no comerciales, a condición de que se indique la fuente,  
se informe previamente al editor y se le transmita  
un ejemplar de la publicación.

SIN  JUSTICIA  
NO HAY **DEMOCRACIA**



**México Evalúa**