



México Evalúa

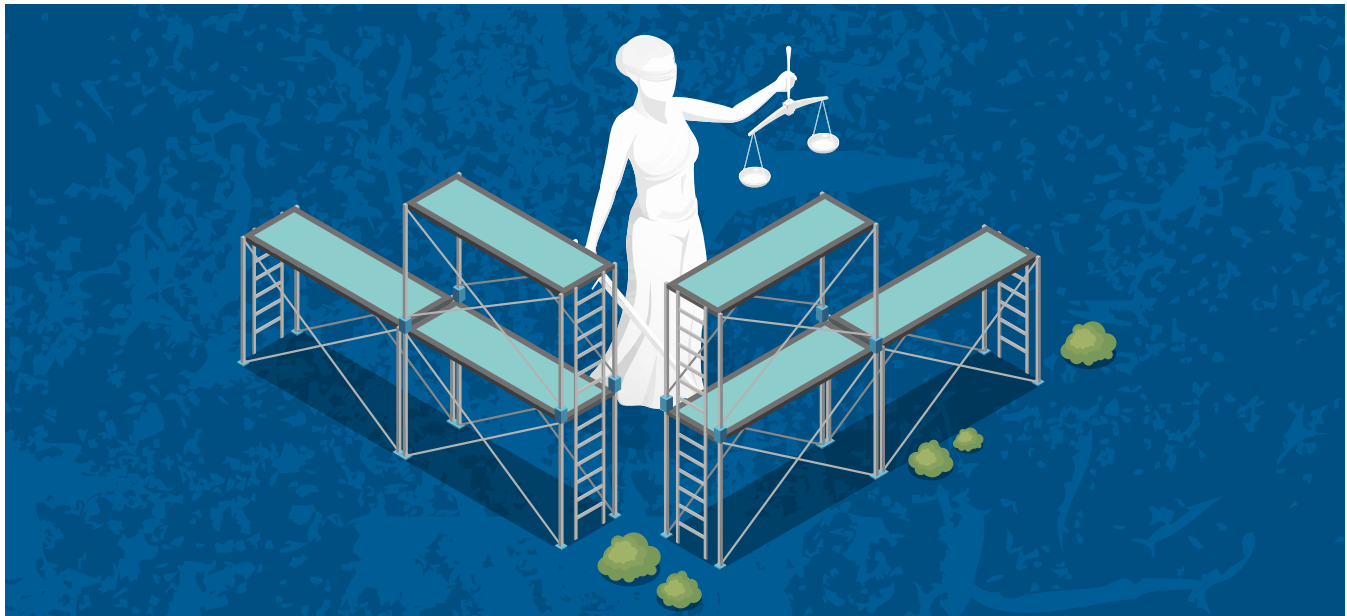
CENTRO DE ANÁLISIS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

KONRAD
ADENAUER
STIFTUNG

SIN
JUSTICIA
NO
HAY
DEMOCRACIA



POLICY
BRIEF
010
Marzo 2024



Fortalecer la justicia estatal mediante una reforma constitucional

Los poderes judiciales locales son las primeras puertas que tocamos cuando buscamos acceder a la justicia. El debate ineludible sobre cómo fortalecer la independencia de dichas instituciones y garantizar su eficiencia ha tenido un repunte a partir de las propuestas de reformas constitucionales presentadas por el presidente Andrés Manuel López Obrador a principios de 2024.

En el presente documento analizamos por qué la reforma planteada por el titular del Ejecutivo no resolverá los problemas de la justicia local. Al mismo tiempo, planteamos una reforma al artículo 116 constitucional que permitiría mejorar el funcionamiento de los poderes judiciales estatales, con propuestas como la inclusión de garantías para asegurar un presupuesto suficiente, la independencia de las instancias de control interno, el desarrollo de una política anticorrupción, el fortalecimiento de los procesos de designación de las personas magistradas y juezas, así como de las personas consejeras de la judicatura.



INTRODUCCIÓN

Dada la estructura federal de la República mexicana, la justicia estatal es la primera puerta a la que llamamos para resolver nuestros conflictos cotidianos. Sin embargo, ésta dista mucho de contar con la infraestructura institucional y las garantías necesarias para desarrollar sus funciones con completa independencia y eficiencia.

Como ha ocurrido en el ámbito federal, los poderes judiciales estatales se han visto expuestos a múltiples tentativas de injerencias y capturas por parte de los poderes ejecutivos y legislativos y de actores con poder fáctico –económicos o mediáticos–. Los intentos por someterlos se han manifestado mediante la entrega de presupuestos insuficientes, la presentación de reformas normativas (en particular, para modificar el método de designación o el mandato de sus más altos representantes: personas magistradas, consejeras de la judicatura y presidentas del Poder Judicial) y hasta ataques a la integridad del personal judicial.

Por ello, consideramos fundamental que desde nuestro marco constitucional federal se establezca una serie de elementos que fortalezcan a las instituciones de justicia de las entidades federativas, garantizando su independencia, mejorando su operación y, a la par, consolidando su rendición de cuentas.

Es importante recordar que en 2018 senadores de Morena presentaron una iniciativa de reforma a la fracción III del artículo 116 de la Constitución federal¹, orientada al fortalecimiento de la independencia de las instituciones judiciales de las entidades federativas. La propuesta preveía los siguientes elementos: 1. las leyes locales deben establecer las bases para el desarrollo de la carrera judicial bajo los principios de honorabilidad, excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia; 2. las personas magistradas deben ser designadas mediante concursos de oposición, a partir de los cuales los consejos de la judicatura deben enviar una terna al Congreso local para que éste, previa comparecencia de las personas aspirantes, realice la designación, 3. el presupuesto anual de los poderes judiciales no debe ser inferior al 2% del general de la entidad federativa.

El pasado 5 de febrero, el presidente de la República presentó su propia iniciativa de reforma judicial que, entre otros aspectos, propone reformar la misma fracción III del artículo 116 constitucional, pero en términos muy distintos

de los planteados por la iniciativa de 2018. La presidencial propone modificar la estructura de los poderes judiciales estatales y el proceso de designación de sus personas juzgadoras, tal como propone para el nivel federal². Es decir, pretende que las personas juzgadoras a nivel estatal sean elegidas, mediante voto popular, de un grupo de candidatos que hayan sido preseleccionados por el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Adicionalmente, la iniciativa propone sustituir los consejos de la judicatura estatales por dos entes cuyas presidencias serían distintas a la del Tribunal Superior de Justicia, y entre sí. Por una parte, un órgano de administración judicial estaría encargado de la administración, carrera judicial y control interno del Poder Judicial, y sus cinco integrantes serían nombrados por el Ejecutivo, el Legislativo y el Pleno del Tribunal de Justicia. Por la otra, un Tribunal de Disciplina Judicial estaría encargado de conocer, investigar, substanciar y, en su caso, sancionar a las personas funcionarias judiciales estatales que “incurran en actos u omisiones contrarias a la ley, al interés público o a la adecuada administración de justicia”, y sus cinco integrantes también serían elegidos por voto popular.

Desde la Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa y el Observatorio de Designaciones Públicas (2024) explicamos por qué consideramos que elegir a las personas juzgadoras por voto popular no es conveniente. En síntesis, argumentamos que el hecho implicaría politizar más su designación, en lugar de despolitizarla en aras de la independencia judicial. Ya ciertas experiencias internacionales han demostrado que la ciudadanía elige a las personas juzgadoras sin estar informada y con muy bajos niveles de participación, condiciones que no ayudan en nada a la idoneidad de las personas que terminan eligiéndose.

Es verdad que la Relatoría Especial de la ONU para la Independencia de los Magistrados y Abogados (Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 2011), así como integrantes de la academia (Fix Fierro, 2018) han apuntado que lo mejor es que la presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal no recaiga en la misma persona. Sin embargo, vale la pena mirar de cerca ciertos contextos. Hoy, a nivel local, tenemos un único caso en el que la presidencia del Tribunal Superior de Justicia está separada de la del Consejo de la Judicatura: el del Poder Judicial de Puebla. Después de la aprobación de la reforma que determinó esta separación en la entidad, la persona que fue nombrada para presidir el Consejo de la Judicatura había sido consejera jurídica del gobernador; es decir, la amenaza a la independen-

¹ La iniciativa, que fue presentada el 13 de septiembre de 2018 por las senadoras y senadores Olga Sánchez Cordero, Ricardo Monreal, Martí Batres, Imelda Castro, Óscar Eduardo Ramírez y Rubén Rocha, continúa pendiente de discusión. (Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018.)

² Sobre la propuesta de nombrar a las personas juzgadoras a nivel federal mediante voto popular, se puede consultar Fundación Konrad Adenauer, México Evalúa y Observatorio de Designaciones Públicas. (2024).



cia judicial terminó fortalecida. Por lo tanto, esta propuesta necesita ser analizada con mucho cuidado y en consulta con los poderes judiciales locales. En caso de ser considerada, se deben fortalecer los mecanismos de designación de quien ocupe la titularidad del órgano jurisdiccional y de quien presida el administrativo para evitar capturas.

En particular, nos parece sumamente preocupante la propuesta de crear un Tribunal de Disciplina Judicial, cuyos integrantes serían nombrados por voto popular y cuyas causales para la investigación y sanción parecen muy ambiguas y mucho más amplias que las que existen en la actualidad. Esta configuración facilitaría la politización de los procesos disciplinarios y dejaría un gran margen de discrecionalidad al nuevo tribunal para sancionar a personas juzgadas que no se alineen a cierta línea predeterminada.

Por todas estas razones, sin dejar de lado el precedente de 2018 y con la idea de fortalecer el principio del federalismo, a continuación presentamos una propuesta de reforma constitucional que ayude a garantizar que los poderes judiciales estatales cuenten con un presupuesto suficiente; que asegure la independencia de su control interno; que promueva políticas anticorrupción en su interior y que fortalezca los procesos de designación de sus personas magistradas y juezas, así como de las personas consejeras de la judicatura.

OBJETIVO 1: GARANTIZAR UN PRESUPUESTO SUFICIENTE A LOS PODERES JUDICIALES ESTATALES

Como en el caso de cualquier poder u órgano autónomo, si los poderes judiciales cuentan con un presupuesto suficiente estarán en posibilidad de mejorar los servicios de impartición de justicia y, en buena medida, podrán blindarse de presiones indebidas. Es por ello que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2013) como la Relatoría especial de la ONU sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados (Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, 2009) han recomendado que los recursos asignados a estos poderes crezcan de manera progresiva, y que se establezcan montos que, por lo menos, alcancen entre el 2% y el 6% del presupuesto del Estado.

Nos parece sumamente preocupante la propuesta de crear un Tribunal de Disciplina Judicial, cuyos integrantes serían nombrados por voto popular y cuyas causales para la investigación y sanción parecen muy ambiguas

En México, las constituciones de algunas entidades federativas prevén ciertas garantías para asegurar un presupuesto suficiente a los poderes judiciales. Estas garantías pueden tomar dos formas: la primera consiste en obligar al Poder Legislativo a asignar al Poder Judicial un porcentaje mínimo de sus recursos; la otra consiste en un candado: que el presupuesto del Poder Judicial no disminuya de un año para el otro.

Estas constituciones son minoría en el conjunto de los estados. Solamente cinco de ellas prevén una garantía de porcentaje mínimo, y nueve una de no reducción del presupuesto de un año a otro³. Sin embargo, según dos estudios publicados recientemente (Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, 2023; Impunidad Cero, 2023), el hecho de que un poder judicial cuente con cualquiera de las garantías mencionadas no garantiza su aplicación en los hechos. Una muestra: cuando ha tenido que resolver controversias constitucionales presentadas por los poderes judiciales locales, la Suprema Corte no ha tomado en cuenta lo establecido en las constituciones estatales, sino en la Constitución federal. De ahí la importancia de incluir estas garantías para los poderes judiciales locales⁴ en la misma Constitución federal.

³ Las constituciones del Estado de México, Tamaulipas y Yucatán contemplan tanto la garantía del porcentaje mínimo como la de no reductibilidad del presupuesto. En el Estado de México y Yucatán se prevé un porcentaje del 2% en el primero, de los ingresos ordinarios del estado y en el segundo, del total del gasto programable de la entidad. En el caso de Tamaulipas el porcentaje mínimo es del 1.3% del presupuesto total del estado.

En otros dos estados, las constituciones solamente prevén la garantía del porcentaje mínimo. Se trata de Morelos (del 4.7% del monto total del gasto programable del estado) y Veracruz (del 2% del presupuesto general del estado).

Finalmente, en otros seis estados, sus constituciones solamente prevén la garantía de irreductibilidad del presupuesto. Son Baja California, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca y Puebla.

⁴ De hecho, es importante señalar que estas garantías tampoco existen para el Poder Judicial de la Federación y, aunque no sea objeto de este documento, recomendaríamos que también se prevean estas garantías para éste.



Por otra parte, el hecho de contar con un espacio en la mesa de negociación presupuestal puede permitir a los poderes judiciales estatales obtener un presupuesto que cumpla con los estándares internacionales, incluso cuando éstos no están previstos en la Constitución o en la Ley Orgánica (Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, 2023)⁵. Por ello, consideramos que, además de las garantías anteriores, **es clave que los poderes judiciales cuenten con espacios de incidencia en el Congreso durante la aprobación de sus presupuestos**. Actualmente, ni las constituciones, ni las leyes orgánicas de los poderes judiciales locales contemplan la obligación, por parte del Poder Legislativo, de recibir a representantes del Judicial para escucharlos sobre este tema.

Nuestra propuesta, por lo tanto, va en el sentido de que en la Constitución federal se establezcan las siguientes garantías a la autonomía presupuestaria de los poderes judiciales estatales:

1. El presupuesto de los poderes judiciales estatales debe ser igual o mayor al aprobado el año anterior.
2. El presupuesto de los poderes judiciales estatales debe representar al menos el 2.5% del presupuesto general de cada entidad federativa.
3. Si un poder legislativo quiere modificar la propuesta de presupuesto del poder judicial estatal, debe consultarlo con dicho poder y justificar un eventual recorte.

OBJETIVO 2: ASEGURAR LA INDEPENDENCIA DEL CONTROL INTERNO DE LOS PODERES JUDICIALES

La contraloría es el órgano encargado de vigilar la correcta administración de los recursos financieros, materiales y humanos dentro del Poder Judicial. Para ello, debe realizar auditorías de diversa índole, investigar y, en su caso, sancionar irregularidades en el manejo de algunos recursos o posibles actos de corrupción. Para que la contraloría cumpla con su objetivo, debe ser independiente de aquéllos a quienes vigila; de esta forma se asegura su libertad de actuación y de criterio (porque realiza procedimientos cuasijudiciales) a la hora de realizar sus investigaciones.

En tal sentido, la responsabilidad de designar a la persona titular del órgano de control no debe recaer en el propio Poder Judicial, como hasta ahora ocurre en todos los po-

deres judiciales estatales (a excepción de Michoacán, estado en el que el Pleno del Consejo de la Judicatura designa y el Congreso ratifica) y el federal.

Por ello, proponemos que **la persona titular de la contraloría sea designada por un órgano externo al Poder Judicial, y con base en criterios objetivos**. Esto no es nuevo. Para los órganos internos de control de los organismos autónomos, la Constitución federal (artículo 74 fracción VIII) establece que la designación estará a cargo de la Cámara de Diputados. En 20 tribunales administrativos locales, el Congreso local es el encargado de designar a la persona titular del órgano de control interno.

Nuestra propuesta va en el mismo sentido. Consideramos que **es conveniente que sean los congresos locales los que realicen la designación de las personas titulares de las contralorías de los poderes judiciales**. Ahora bien, para prevenir la politización de las designaciones, es fundamental que éstas se realicen de manera transparente, mediante una mayoría calificada y con base en mecanismos de evaluación objetivos de los perfiles, con miras a que quien ocupe la responsabilidad sea la persona más idónea e independiente.

OBJETIVO 3: DESARROLLAR UNA POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN AL INTERIOR DE LOS PODERES JUDICIALES

De acuerdo con las leyes estatales anticorrupción, los poderes judiciales son parte de los entes públicos obligados a generar acciones para la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción. Sin embargo, en la práctica los que han desarrollado una política anticorrupción integral son una excepción (Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, 2024).

Dada la importancia del combate y prevención de la corrupción, nos parece adecuado que desde el marco constitucional federal se establezca la obligación, para todos los órganos de gobierno de los tres poderes, de desarrollar políticas públicas en su interior con dicho objetivo. Adicionalmente, es indispensable fomentar una mejor coordinación (hoy, escasa) entre los poderes judiciales y las demás instituciones que conforman el sistema estatal anticorrupción. Consideramos que, más allá de lo que dispongan las leyes estatales anticorrupción, los poderes judiciales estatales deben desarrollar acciones propias para la prevención, control y sanción de dichos actos en su interior.

⁵ Esto lo constatamos en Baja California, Guerrero, Nuevo León, Sonora y Zacatecas (Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, 2023).



Dichas acciones, por lo demás, deben formar parte de una política pública integral que mantenga una coordinación y armonización con lo establecido en los sistemas estatales.

En línea con lo anterior, es importante que todo aumento de presupuesto para los poderes judiciales se acompañe de cambios para asegurar el buen uso de los recursos adicionales.

OBJETIVO 4: FORTALECER EL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE LAS PERSONAS MAGISTRADAS Y JUEZAS

Actualmente, cada poder judicial estatal determina los requisitos y procesos para que las personas magistradas y juezas sean nombradas. En consecuencia, no existe una fórmula uniforme para la selección de este personal.

Las diferencias empiezan a ser claras cuando nos fijamos en los puestos que integran la carrera judicial. Si bien en la mayoría de los estados⁶ la responsabilidad de persona jueza forma parte de la carrera judicial, sólo en 10 estados también tiene ese atributo el de persona magistraturas⁷.

Generalmente, las responsabilidades que son parte de la carrera judicial se obtienen mediante concursos de oposición, mientras que cuando no forman parte de ella los procesos que llevan a su designación no suelen responder a criterios meritocráticos. Por ello, aunque el concurso de oposición es el método por el cual se seleccionan a las personas juezas, éste no se aplica obligatoriamente en el caso de las magistradas.

Otra diferencia tiene que ver con el órgano o las autoridades involucradas. Por ejemplo, en los procesos de selección de personas juezas, a excepción de Colima, Sinaloa y Zacatecas, en los que el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia es quien realiza las designaciones, en todos los demás poderes judiciales estatales el Consejo de la Judicatura estatal (o su equivalente) es el encargado de diseñar y aplicar los concursos, lo cual contribuye a garantizar la independencia de las personas designadas⁸. En el caso de personas magistradas, son excepcionales los casos en los que el proceso de selección está a cargo de un órgano independiente, ya que el Congreso estatal es la autoridad

Resulta indispensable que todos los cargos pertenezcan a la carrera judicial, en especial aquéllos de alta jerarquía, como el de las personas magistradas

determinante en su nombramiento, salvo en el Estado de México (donde se aplica un concurso de oposición, el cual está a cargo del Consejo de la Judicatura).

Por todo lo anterior, proponemos las siguientes medidas para robustecer el proceso de designación de las personas magistradas y juezas:

Incluir en la carrera judicial la responsabilidad de persona magistrada

La carrera judicial, como un sistema de mecanismos y criterios dirigidos a la profesionalización del trabajo jurisdiccional, tiene un doble propósito: por una parte, la construcción de un servicio de impartición de justicia más eficiente y legítimo y, por otro lado, el establecimiento de garantías para las propias personas funcionarias jurisdiccionales de que su ingreso y promoción al interior de su poder judicial se realizarán con base en criterios objetivos (México Evalúa, 2021a). Es por lo anterior que resulta indispensable que todas las responsabilidades pertenezcan a la carrera judicial, en especial aquélla de alta jerarquía, como la de las personas magistradas.

⁶ En nuestra investigación más reciente encontramos que tan sólo dos estados, Morelos y Oaxaca, no regulan en su Constitución local o Ley Orgánica un catálogo de puestos que integran la carrera judicial. En el caso de Tamaulipas están reguladas categorías de un escalafón, pero no hacen referencia a que sean parte de la carrera judicial.

⁷ Los estados que contemplan el cargo de magistrado como parte de la carrera judicial son Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Estado de México y Nayarit. (Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, 2023).

⁸ Cuando las personas juzgadoras son nombradas por un tribunal de mayor rango, el riesgo es que sean seleccionadas porque sus criterios jurisdiccionales se acercan a los de quienes integran este tribunal o porque han trabajado o trabajan con ellas y ellos, lo cual implica que sus decisiones podrían ser influenciadas por los criterios de los jueces de mayor jerarquía. En cambio, cuando las designaciones de las personas juzgadoras están a cargo de un órgano administrativo como lo es el Consejo de la Judicatura (o sus equivalentes), se puede evitar este tipo de influencias indebidas.



La inclusión de todas las responsabilidades como parte de la carrera judicial implica que los procesos de designación y promoción se desarrollen a través de mecanismos objetivos, que privilegien el mérito y la idoneidad sobre criterios políticos.

Fortalecer los requisitos de elegibilidad

Los requisitos y prohibiciones para ingresar al cargo establecidos en la normatividad son el primer filtro para establecer el perfil de las personas juzgadoras, además de suponer la oportunidad para incluir garantías de independencia judicial que fortalezcan la judicatura. En la actualidad, son muy pocos los poderes judiciales que en su normatividad contemplan prohibiciones dirigidas a evitar algún tipo de conflicto de interés en el ejercicio del cargo, es decir, referidas a la existencia de vínculos con instancias religiosas, de pertenencia a partidos políticos y al hecho de haber ocupado cargos de elección popular durante un periodo de tiempo determinado previo al proceso de designación. En efecto, en el caso de personas juezas, solamente los poderes judiciales de Aguascalientes, Guerrero y Quintana Roo contemplan prohibiciones vinculadas a dichos temas; mientras que en el caso de las personas magistradas éstas se encuentran previstas sólo en los casos de los poderes judiciales de Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Quintana Roo y Veracruz (Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, 2023). En el resto de las instancias de impartición de justicia, se prevé una prohibición sobre sólo uno de los temas, y se excluyen los otros.

Aunado a que la mayoría de los poderes judiciales no contemplan prohibiciones sobre todos los aspectos que pudieran constituir algún conflicto de interés, la temporalidad prevista para los casos en los que sí los hay es sumamente reducida, lo que resta efectividad a la medida. Además, en los hechos, en el caso de personas magistradas hemos observado cómo llegan a ser designados perfiles con vínculos que pueden representar serios riesgos de conflictos de interés con órganos o personas que podrían influir en la toma de decisiones judiciales (Pantin, Quezada y Escamilla, 2021; Quezada, 2023; Pantin y Aguilar, 2021; Pantin y Quezada, 2020; Pantin y Quezada, 2019).

Por ello, **proponemos que tanto para personas magistradas como juezas se incluyan prohibiciones relativas a la militancia partidista, la postulación a cargos de elección popular por parte o al interior de partidos políticos y el ejercicio de responsabilidades al interior de instancias religiosas.** Además, consideramos importante añadir la prohibición de haber ocupado el cargo de consejera o consejero jurídico de la persona gobernadora, el de persona secretaria, subsecretaria de Estado o similar que impliquen un vínculo estrecho con la figura del Ejecutivo.

Finalmente, es recomendable que la temporalidad de dichas prohibiciones sea de, por lo menos, tres años, pues un menor tiempo podría resultar insuficiente para evitar conflictos de interés.

La inclusión de los requisitos propuestos en la normativa permitirá un análisis más amplio sobre la idoneidad de los perfiles de las personas judiciales como un gran paso para fortalecer la independencia en los poderes judiciales.

Prever concursos de oposición para el ingreso a las responsabilidades de personas juezas y magistradas

Los procesos de selección de personas juzgadoras deben propiciar que los poderes judiciales queden integrados por los mejores perfiles, desde el punto de vista de la calidad en la impartición de justicia. Dichos procesos deben prever que todas aquellas personas que aspiren a las responsabilidades de persona jueza o magistrada compitan en igualdad de circunstancias.

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013), los concursos de oposición son el mecanismo idóneo para que la designación de personas funcionarias jurisdiccionales se haga con base en el mérito y las capacidades profesionales, además de que constituyen una garantía a su independencia. Así, este mecanismo va en concordancia con lo previsto en el artículo 23.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que refiere que el establecimiento de criterios objetivos de selección aplicables a todas las categorías contribuye a que el acceso a algún cargo jurisdiccional se dé en condiciones generales de igualdad.

En México, en todos los poderes judiciales locales se accede al cargo de juez o jueza a través del mecanismo de concurso de oposición. En contraste, para el caso de las magistraturas, los concursos solamente están previstos en los poderes judiciales de Baja California, Ciudad de México, Guanajuato, Estado de México y Oaxaca (Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, 2023). El hecho de que para la mayoría de los estados no se prevean mecanismos de designación objetivos para el acceso o ascenso a la magistratura abre la puerta a la captura política de dichos cargos, además de que no se garantiza que las personas designadas cuenten con los conocimientos y experiencia requerida para el ejercicio de la función.

Por lo anterior, **proponemos que para el acceso y ascenso a los cargos de personas juzgadoras y magistradas se prevea la acreditación de un concurso de oposición** que cumpla con las siguientes características mínimas: una convocatoria pública; la existencia de un jurado inde-



pendiente del poder político y económico, de las personas candidatas y de sus superiores jerárquicos, y un examen que comprenda varias pruebas que permitan valorar el conocimiento, las competencias, la capacidad profesional, la trayectoria y/o la integridad de las personas aspirantes (México Evalúa, 2021a).

Establecer que los procesos sean realizados por un órgano independiente y especializado

Para fomentar la especialización del contenido de los exámenes y dotar de mayor objetividad al proceso, proponemos que un órgano independiente y especializado sea el encargado de elaborar y calificar las evaluaciones de las personas juezas y magistradas. Además, consideramos que se debe garantizar la participación ciudadana, de universidades y/o de organismos especializados en la evaluación en el proceso de selección.

Consideramos que el órgano ideal para llevar a cabo estos procesos es el Consejo de la Judicatura estatal, a través de instancias como las escuelas judiciales. Más detalladamente, proponemos que sea la Escuela Judicial la encargada de elaborar y aplicar las evaluaciones y que el Consejo mantenga una función de supervisión y autoridad resolutoria ante posibles impugnaciones sin ser juez y parte (México Evalúa, 2021a).

Reconocemos que esta propuesta tiene una limitación, la cual radica que en Colima y Zacatecas no se cuenta con un órgano de gobierno judicial independiente al Poder Judicial. En Baja California, tras una reforma aprobada en 2020, el Consejo de la Judicatura local desapareció, siendo sustituido por la Junta de Administración, Vigilancia y Disciplina (Pantin y Quezada, 2020). En estos casos consideramos que es aún más relevante la participación de las universidades y organismos de evaluación especializados, para dotar de independencia y profesionalizar el proceso de selección.

El estado de Jalisco es un ejemplo de inclusión de estos órganos. Por un lado, el Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior (Ceneval) está involucrado en la elaboración de los exámenes para personas magistradas; por el otro, el Comité de Participación Social emite un informe técnico con la valoración de cada uno de los perfiles de las personas aspirantes. Con todo, este mecanismo de designación no garantiza la selección de perfiles idóneos e independientes, porque los resultados de las evaluaciones no son vinculantes y quien designa es el Congreso, un órgano político (Pantin y Aguilar, 2021).

Proponemos que un órgano independiente y especializado

sea el encargado de

elaborar y calificar

las evaluaciones de las personas
juezas y magistradas

Establecer la vinculatoriedad de las evaluaciones

Después de las evaluaciones realizadas por el Consejo de la Judicatura, es común que se integren listas con las personas que aprobaron el concurso de oposición, en orden respectivo a sus calificaciones. Sin embargo, contar con el primer lugar en la lista no necesariamente implica que una persona sea designada. Por ejemplo, en el caso de las personas magistradas, en casi todos los estados, con excepción del Estado de México, a partir de la lista se conforma una terna que es enviada al Congreso para designar a la persona que ocupará la responsabilidad. No obstante, no está regulado que tenga que tomarse en cuenta las evaluaciones, hecho que da pie a una posible discrecionalidad en la designación. Dado que éste es el último filtro en el proceso de designación, consideramos que debe respetarse el orden, ya que es congruente con los resultados obtenidos durante todo el proceso de selección.

Nuestra propuesta, entonces, va en el sentido de que el órgano que realice la designación de la persona jueza o magistrada debe estar obligado a tomar en consideración los puntajes obtenidos durante los procesos de evaluación, es decir, que sean vinculantes. En el caso específico de las personas magistradas, en el que la designación es realizada por un órgano político, lo idóneo es que, como ocurre en el Estado de México, dicho órgano ratifique el nombra-



miento hecho por el Consejo de la Judicatura⁹. En los casos en los que esto no sea posible, se propone que el órgano encargado de la designación elija a quien ocupará la responsabilidad a partir del listado de personas aspirantes que hayan obtenido los mayores puntajes en los procesos de evaluación.

Garantizar la transparencia y participación ciudadana en los procesos de designación de las personas juezas y magistradas

También es fundamental que la Constitución establezca la obligación de garantizar la transparencia y participación ciudadana en los procesos de designación de las personas juezas y magistradas.

Se debe obligar a las instancias encargadas de los procesos de designación a que publiquen oportunamente la convocatoria y todos los documentos (en versión pública y en formato accesible) entregados por las personas aspirantes que participen en los procesos de selección, así como a que definan mecanismos efectivos, con tiempos suficientes de participación, para que la ciudadanía mande comentarios sobre las personas aspirantes, entre otras posibilidades de intervención a lo largo de los procesos.

Finalmente, se debe prever la posibilidad de que la ciudadanía impugne estos procesos de designación.

OBJETIVO 5: FORTALECER EL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE PERSONAS CONSEJERAS DE LA JUDICATURA

El Consejo de la Judicatura es un órgano fundamental al interior de los poderes judiciales. Esta instancia es la encargada del gobierno judicial que comprende funciones como la administración, vigilancia y disciplina al interior de los órganos de impartición de justicia.

Por la naturaleza de sus funciones, en particular las relativas a la rendición de cuentas de la institución y a la salvaguarda de la independencia judicial, los estándares internacionales recomiendan que la integración de los consejos de la judicatura sea plural. La mayoría de los consejos del país –25 de los 30 existentes, pues Zacatecas y Colima no cuentan con esta instancia– están integrados tanto por per-

sonas internas como externas al Poder Judicial (Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa, 2023). Sería conveniente prever que todos los poderes judiciales tuvieran una integración mixta.

Por otra parte, un patrón identificado en la designación de quienes integran las instancias de gobierno judicial es que los requisitos y prohibiciones para ocupar la responsabilidad suelen ser escuetos y tienden a ser los mismos que los señalados para personas juezas y magistradas (México Evalúa, 2021b). Sobre este tema, consideramos que las recomendaciones previamente señaladas para el caso de personas juezas y magistradas resultan aplicables a quienes aspiren a integrar los consejos de la judicatura.

En cuanto al proceso en sí mismo, tanto los mecanismos como los órganos que intervienen en la designación de quienes integran las instancias de gobierno judicial a nivel nacional tienen un carácter heterogéneo; es decir, no hay un mecanismo único que se replique para todos los estados y los actores que intervienen en el nombramiento varían de un caso a otro, aunque se identifica un predominio de instancias de justicia en las que intervienen los tres poderes del Estado (México Evalúa, 2021b). Asimismo, los procesos de designación son poco claros y transparentes, y no prevén mecanismos de designación con carácter objetivo.

Si bien no se recomienda un mecanismo en específico, es deseable que los tres poderes estén involucrados como un mecanismo de equilibrio de poderes. Sin embargo, consideramos importante que, cualquiera que sea el órgano encargado de designar a una persona consejera de la judicatura, éste debe emitir una convocatoria donde se establezcan los criterios de selección y en la que se solicite a las personas interesadas la presentación de un plan de trabajo. Este documento permitirá valorar el nivel de conocimiento de las personas aspirantes sobre el funcionamiento de la institución y sobre las estrategias y recursos que emplearía para mejorar su operación.

Finalmente, es clave que los procesos de designación sean transparentes y abiertos al escrutinio por parte de la academia, barras y colegios de personas abogadas y organizaciones de la sociedad civil. Las comparecencias, de contemplarse, deberán ser públicas y permitir preguntas de la ciudadanía (México Evalúa, 2021c). Al respecto, las recomendaciones en cuanto a transparencia y participación ciudadana previstas para las personas juzgadoras también son aplicables para personas consejeras.

⁹ En el Estado de México, después de realizar un concurso abierto que incluye un examen teórico, práctico, oral público, evaluaciones de idoneidad y una entrevista para evaluar el perfil profesional, el Consejo emite un nombramiento, sujeto a la aprobación de la legislatura local (México Evalúa, 2021a).



CONCLUSIÓN

Son pocos los poderes judiciales locales que cuentan con herramientas para frenar los intentos de injerencia y captura por parte de los otros poderes, y que pueden desarrollar sus funciones en un marco de completa independencia y eficiencia. En particular, **su marco legal es insuficiente para garantizar esa independencia y eficiencia.**

Si bien los poderes judiciales locales cuentan con la facultad de promover reformas legislativas, en el contexto de gran polarización política en el que nos encontramos puede ser ilusorio esperar que puedan lograr cambios que les garanticen una mayor independencia.

Por otra parte, es importante reconocer que, en varios estados, se han propuesto o aprobado reformas judiciales que representan retrocesos para la independencia judicial, las cuales han sido impulsadas por partidos de todo el espectro político (Pantin, 2023).

Por ello, esta propuesta de reforma considera elementos básicos, basados en estándares internacionales, que podrían incluirse en nuestra Constitución federal, en el ánimo de fortalecer a los poderes judiciales locales.

Confiamos en que estos elementos podrán servir de insumo para una discusión en el Congreso federal hacia una necesaria reforma de los poderes judiciales locales. Bien puede también alimentar discusiones entre poderes judiciales y congresos locales que consideren la independencia judicial como una prioridad.

REFERENCIAS

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>
- Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas. (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
- Consejo de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas. (2011). *Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados. Misión a México*. A/HRC/17/30/Add.3. 18 de abril de 2011. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10052.pdf?view=1>
- Fix-Fierro, H. (Coord.). (2018). *Ocho propuestas para fortalecer al Poder Judicial de la Federación y completar su transformación. Una propuesta académica*. Universidad Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4785/12.pdf>
- Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa. (2023). *Independencia judicial. ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional*. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/11/independencia-judicial-vf.pdf>
- Fundación Konrad Adenauer, México Evalúa y Observatorio de Designaciones Públicas. (2024). *Propuestas para mejorar los procesos de designación de personas ministras, magistradas y juezas federales*. <https://www.mexicoevalua.org/propuestas-para-mejorar-los-procesos-de-designacion-de-personas-ministras-magistradas-y-juezas-federales/>



- Impunidad Cero. (2023). *El presupuesto judicial en las entidades federativas. El talón de Aquiles de la independencia judicial en México*. <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/195/contenido/1700577164X52.pdf>
- Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Gaceta del Senado. LXIV/1PPO-7-2297/83379. 13 de septiembre de 2018. https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/83379
- México Evalúa. (2021a). *20 recomendaciones para consolidar la carrera judicial*. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/05/carrera-judicial-final.pdf>
- México Evalúa. (2021b). *Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales. Volumen I. Análisis normativo del diseño y funciones de los consejos de la judicatura*. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/05/volumen-i-consejos-judicatura.pdf>
- México Evalúa. (2021c). *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)*. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/06/independenciabuengobiernopoderesjudicialesvol2-final.pdf>
- Pantin, L. (18 de diciembre de 2023). También en Chihuahua se cuecen habas y se intenta capturar al Poder Judicial. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2023/12/18/tambien-en-chihuahua-se-cuecen-habas-se-intenta-capturar-al-poder-judicial-320607.html>
- Pantin, L. y Aguilar, A. (21 de enero de 2021). Así se frena la captura de los poderes judiciales locales. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2021/1/21/asi-se-frena-la-captura-de-los-poderes-judiciales-locales-256749.html>
- Pantin, L. y Quezada, A. (27 de noviembre de 2019). Designación de magistrados: lecciones del caso Coahuila. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2019/11/27/designacion-de-magistrados-lecciones-del-caso-coahuila-234922.html>
- Pantin, L. y Quezada, A. (4 de agosto de 2020). 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., Quezada, A. y Escamilla, S. (13 de abril de 2021). Un lamento por la imposición de toga a 10 magistrados capitalinos. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/opinion/2021/4/13/un-lamento-por-la-imposicion-de-toga-10-magistrados-capitalinos-261924.html>
- Quezada, A. (6 de julio de 2023). La captura política de los puestos judiciales todo lo corrompe. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/analisis/organizaciones/lo-que-m%C3%A9xico-eval%C3%BAA/captura-politica-puestos-judiciales-corrupcion>

CRÉDITOS

Este documento es una coedición de la Fundación Konrad Adenauer, del Observatorio Designaciones Públicas y de México Evalúa.

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

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)

Coordinadora de Imagen y Comunicación:

Jatziry Herrera Jiménez

(jatziry.herrera@kas.de)

OBSERVATORIO DESIGNACIONES PÚBLICAS

Oficina

Ciudad de México, México

Tel: (+52) 55 9185 9358

<https://designaciones.org/>

X: @designaciones

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

Coordinadora General
del Observatorio Designaciones Públicas:

Marcia Itzel Checa Gutiérrez

Encargado de comunicación:

Jorge Luis Aguilar Pantoja

MÉXICO EVALÚA

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

X: @mexevalua

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

Directora General de México Evalúa:

Mariana Campos

Autoras:

Laurence Pantin

Coordinadora del Programa
de Transparencia en la Justicia

Adriana Aguilar

Investigadora del Programa
de Transparencia en la Justicia

Juliana Ramírez

Investigadora asociada

Coordinación editorial:

Pablo García

Edición gráfica

Miguel Cedillo

Coordinación de comunicación:

Priscila García

Difusión:

Mariana Villalobos

Cinthia Galán

Editado en México

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.



@mexevalua
@kasmexiko



/mexicoevalua
/kasmexiko



mexico-evalua



/mexeval



México Evalúa

mexicoevalua.org