



ESTADOS CON JUSTICIA

**Reformar la constitución para fortalecer
al poder judicial estatal**



CONTENIDO

- 1** Presentación
- 4** Estados con justicia. Reformar la constitución para fortalecer al poder judicial estatal
- 5** Estado de las cosas
- 6** Metas
- 9** Recomendaciones
- 9** Propuestas
- 12** Conclusión
- 14** Referencias

Volteemos a ver a los poderes judiciales de los estados

Los síntomas que aquejan a la impartición de justicia en México, nacen desde los poderes judiciales estatales. Es tiempo de reformar la Constitución para fortalecerlos.

Si tuviéramos que hacer un diagnóstico breve, pero puntual, de qué ocurre con la justicia en México encontraríamos estos síntomas preocupantes:

Corrupción: La corrupción es un problema endémico en el sistema judicial, lo que erosiona la confianza en la justicia y limita su eficacia.

Falta de recursos: Los poderes judiciales carecen de los recursos necesarios para funcionar de manera eficiente, lo que afecta la calidad de la justicia. Esto es especialmente grave en los poderes judiciales de los estados de la República.

Falta de independencia: Los poderes judiciales, sobre todo los estatales, están sujetos a la influencia de los poderes ejecutivos y legislativos, lo que limita su capacidad para tomar decisiones imparciales.

Injerencia política: La politización de la justicia es un problema grave, ya que los jueces y magistrados pue-

den ser presionados, incluso desde el poder Ejecutivo federal, para tomar decisiones que favorezcan a ciertos grupos o intereses políticos.

Presión por una reforma judicial: La propuesta de reforma judicial del presidente López Obrador que justifica como la solución a los problemas anteriores, en realidad no aborda las necesidades reales del Poder Judicial y su enfoque en la elección popular de jueces y magistrados podría politizar aún más el sistema judicial, lo que incluso generará más problemas. Además, no aborda las necesidades de los poderes judiciales estatales, que son los primeros en recibir a la ciudadanía en busca de justicia.

Ante ello, desde México Evalúa nos sentimos en la necesidad de proponer medidas urgentes que lleven a fortalecer la independencia, eficiencia y transparencia de los poderes judiciales, en particular en los estatales, para garantizar que la justicia sea accesible y efectiva para todos los mexicanos.



En este documento, proponemos una reforma constitucional que aborda los problemas de los poderes judiciales estatales, como la falta de presupuesto, la injerencia política y la corrupción. Además, planteamos medidas de política pública como la garantía de un presupuesto suficiente, la independencia del control interno, estrategias anticorrupción y procesos transparentes para la selección de magistrados y jueces.

Es hora de actuar para asegurar que la justicia en México sea independiente, eficiente y accesible para todos. La propuesta de reforma que aquí exponemos en sus puntos principales, busca sentar las bases para una justicia más fuerte y más justa.

—El equipo de México Evalúa, 2024

Para reducir la desigualdad y mejorar tu estilo de vida, se necesitan políticas públicas que respondan a las necesidades reales de la población. El cambio de gobierno es un momento clave para discutir, desarrollar e implementar mejores decisiones en beneficio de las y los mexicanos.

Desde México Evalúa estamos en la disposición de colaborar y trabajar en colectivo para generarlas. Por eso hemos desarrollado estos documentos que compendian nuestro trabajo de análisis basado en evidencia, para proponer las estrategias que pueden marcar una diferencia positiva para México en el próximo sexenio.



Estados con justicia

Reformar la constitución para fortalecer al Poder Judicial Estatal

Los poderes judiciales locales son la primera puerta 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 y que actualmente se encuentran en discusión en el Congreso de la Unión.

Aunque los poderes judiciales estatales son mencionados en la iniciativa de reforma, dicha mención es muy marginal. Es decir, en realidad, la reforma no atiende las principales áreas de oportunidad

de las instituciones judiciales más próximas a la población.

Frente a la carencia, en este documento ponemos en la mesa de la discusión propuestas de reforma constitucional sobre aspectos fundamentales para el buen funcionamiento de los poderes judiciales estatales. Los tópicos de las propuestas son los siguientes: la garantía a un presupuesto suficiente, el aseguramiento de la independencia de las instancias de control interno, el desarrollo de una política anticorrupción, el fortalecimiento de los procesos de selección de personas magistradas y juezas, así como el fortalecimiento de la designación de personas consejeras de la judicatura.

Estado de las cosas

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2023), 63% de los asuntos que se conocen a nivel nacional son del ámbito estatal, es entonces a estas instituciones a las que acudimos en principio para resolver nuestros conflictos cotidianos. Sin embargo, estas instancias distan 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 injerencia y captura 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.

Porello, 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 consideraba 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. Con base en los resultados del concurso, 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 jugadoras, 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, sustanciar y, en su caso, sancionar a los funcionarios judiciales

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 y México Evalúa. (2024).



estatales que “incurran en actos u omisiones contrarias a la ley, al interés público o a la adecuada administración de justicia”. Sus cinco integrantes también serían elegidos por voto popular.

Desde la Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa (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. 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 que las personas elegidas sean idóneas.

Es verdad que la Relatoría Especial de la ONU para la Independencia de los Magistrados y Abogados (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 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 Poder Judicial de Puebla. Después de la aprobación de la reforma que determinó esta separación, la persona que fue nombrada para presidir el Consejo de la Judicatura había sido consejera jurídica del gobernador; es decir, la amenaza a la independencia judicial terminó fortalecida. Vale la pena, por lo tanto, analizar los mecanismos de designación de quien ocupe la titularidad del órgano jurisdiccional y del 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 juzgadoras 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.

Metas

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 ONU, 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 2% y 6% del presupuesto de cada estado.

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: obligar al Poder Legislativo a asignar al Poder Judicial un porcentaje mínimo de sus recursos; o poner un candado con el cual el presupuesto del Poder Judicial no disminuya de un año para el otro.

Solamente cinco estados prevén una garantía de porcentaje mínimo, y nueve una de no reducción del

presupuesto de un año a otro³. 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 asegura 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.

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**. Participar 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. 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.

Por lo anterior proponemos 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.

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 aquellos 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.

La responsabilidad de designar a la persona titular del órgano de control no debe recaer en los propios miembros del Poder Judicial, como hasta ahora ocurre en todos los poderes judiciales estatales (a excepción de Michoacán, estado donde 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**.

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 de 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.

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



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 el 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 el cargo sea la persona más idónea e independiente.

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).

Nos parece deseable 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 para prevenir y combatir la corrupción. Adicionalmente, es indispensable fomentar una mejor coordinación (hoy, escasa) entre los poderes judiciales y las demás instituciones que conforman el sistema estatal anticorrupción. 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. Dichas acciones 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 candados que aseguren el buen uso de los recursos adicionales.

4 **Fortalecer el proceso de selección de las personas magistradas y juezas**

Actualmente, cada poder judicial estatal puede determinar los requisitos y procesos para elegir a las personas magistradas y juezas. 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 estados el cargo de persona jueza forma parte de la carrera judicial, sólo en dos estados⁶ el de persona magistrada⁷ tiene ese atributo.

Generalmente, los cargos que son parte de la carrera judicial se obtienen mediante concursos de oposición, mientras que cuando no forman parte de ella los procesos de 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 personas magistradas.

Otra diferencia tiene que ver con el órgano o las autoridades involucradas en el proceso de selección. Por ejemplo, en los procesos de selección de personas juezas, a excepción de Colima, Sinaloa y Zacatecas, donde el Pleno del Supremo Tribunal de Justicia es

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).

quien realiza las designaciones, en el resto de los 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 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.

Propuestas

Medidas para robustecer el proceso de selección de las personas magistradas y juezas

A) Incluir en la carrera judicial el cargo 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 todos los cargos pertenezcan a la carrera judicial, en especial aquéllos de alta jerarquía, como el de las personas magistradas.

La inclusión de todos los cargos 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.

B) Fortalecer los requisitos de elegibilidad

Los requisitos y prohibiciones para ocupar el 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. 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 estas prohibiciones se encuentran previstas sólo en los casos 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 muy corta, 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).

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.



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 o al interior de partidos políticos y el ejercicio de cargos 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, secretaria o subsecretaria de Estado 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.

Es cierto que la inclusión de los requisitos propuestos en la normativa no garantiza que estas se cumplan, pero robustecer normativamente los perfiles de las personas judiciales sí es un gran paso para fortalecer la independencia en los poderes judiciales.

C) Prever concursos de oposición para el ingreso a los cargos de personas juzgadoras

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 los cargos 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 en 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: convocatoria pública; existencia de un jurado independiente del poder político, 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 la integridad de las personas aspirantes (México Evalúa, 2021a).

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

Para fomentar la calidad 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 promover la participación ciudadana, de universidades y/o de organismos especializados en la evaluación en el proceso de selección.

Creemos 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. Específicamente 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 ya que en Colima y Zacatecas no se cuenta con un órgano de gobierno judicial independiente al Poder Judicial. En Baja California, tras una reforma del entonces gobernador Jaime Bonilla, 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 para 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).

E) Establecer la obligación de que las designaciones se realicen entre las personas que hayan alcanzado el mayor puntaje

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 puesto en la lista no necesariamente implica que una persona sea designada para el puesto. Por ejemplo, en el caso de las personas magistradas, en 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 al ganador de la plaza. No obstante, no está

regulado que tenga que respetarse el orden de la lista para la terna, 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 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. En el caso específico de las personas magistradas, en el que la designación es realizada por un órgano político, lo deseable es que como ocurre en el Estado de México, dicho órgano ratifique el nombramiento 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 el cargo a partir del listado de personas aspirantes que hayan obtenido los mayores puntajes en los procesos de evaluación.

F) esignación de las personas juzgadoras

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 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 abran espacios, con tiempos suficientes de participación, para que la ciudadanía mande comentarios sobre las personas aspirantes.

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

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).



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 salvaguardia 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 personas 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 el cargo 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 procedimiento específico, es deseable que los tres poderes estén involucrados como un mecanismo de equilibrio de poderes. 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 audiencias deberán ser públicas y permitir preguntas de la ciudadanía (México Evalúa, 2021c). Las recomendaciones en cuanto a transparencia y participación ciudadana previstas para las personas juzgadoras también son aplicables para personas consejeras.

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. (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 y México Evalúa. (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.mexico-evalua.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/independenciabuengobierнопoderesjudiciales-vol2-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.animal-politico.com/analisis/organizaciones/lo-que-m%C3%A9xico-eval%C3%BAa/captura-politica-puestos-judiciales-corrupcion>



POLÍTICAS PÚBLICAS A LA MEDIDA es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Mariana Campos
Directora de México Evalúa

Eréndira Avendaño
Subdirectora de operaciones

Jorge Cano
Coordinador del Programa de Gasto Público

Chrístel Rosales
Susana Camacho
Coordinadoras del Programa de Justicia

Ana Lilia Moreno
Coordinadora del Programa de regulación
y Competencia

Armando Vargas
Coordinador del Programa de Seguridad

Marco Fernández
Coordinador del Programa de Anticorrupción
y Educación

Felipe Soto
Coordinador editorial

Miguel Cedillo
Editor gráfico

Priscila García
Comunicación

Mariana Villalobos, Kenia Chávez y Cinthia Galán
Equipo de comunicación

Ixchel Cisneros
Líder de proyecto

Galia García-Palafox
Editora

Michelle Acosta
Diseño

Viridiana Ramírez
Redes sociales



Queremos agradecer a los autores de los cuadernos:

Paola Berenzon, David Blanc, Alejandra Hernández, Laurence Pantin, Marey Silva, Ramiro Suárez, Friederike Strub.

También extendemos nuestra gratitud a quienes en su momento aportaron su trabajo y conocimiento en apoyo a este proyecto:

Adriana Aguilar, Jorge Carbajal, Elsy Cortes, Pablo García, Céline González, Noemí Herrera, Sandra Ley, Viviana Patiño, Alberto Pérez, Roberto de la Rosa, Carlos Vázquez.

Esta serie de cuadernos es una muestra del trabajo que México Evalúa ha impulsado durante sus primeros quince años examinando y proponiendo políticas públicas para un México mejor.

Agradecemos a los donantes que nos han acompañado a lo largo de este camino, y especialmente a quienes han apoyado el trabajo que presentamos en esta serie. Entre ellos: la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación William y Flora Hewlett, la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), el Centro Internacional para la Empresa Privada, La Iniciativa Climática de México, Atlas Network, y la Fundación Friedrich Naumann. En específico, la publicación de esta serie fue posible gracias al apoyo de la Fundación Nacional para la Democracia (NED por sus siglas en inglés).

México Evalúa acepta financiamiento de instituciones que respetan su autonomía intelectual y comulgan con su agenda. El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente refleja el punto de vista de sus financiadores.

Todos los derechos reservados.



mexicoevalua.org