

2024

**PROPUESTA INTEGRAL DE LA MINISTRA
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
PARA UN SISTEMA JUDICIAL PROFESIONAL,
COLABORATIVO Y CON SENSIBILIDAD
SOCIAL**

CIUDAD DE MÉXICO, JUNIO DE 2024

Contenido

| | |
|---|----|
| I. INTRODUCCIÓN..... | 1 |
| II. EJES TEMÁTICOS..... | 3 |
| 1. Carrera judicial con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial..... | 3 |
| 2. Sistema de nombramientos de magistraturas y personas juzgadoras.... | 3 |
| 3. Requisitos de acceso a cargos judiciales que garanticen capacidad y sensibilidad social..... | 3 |
| 4. Duración y estabilidad en el cargo | 4 |
| 5. Garantías de estabilidad financiera | 4 |
| 6. Consejos de la Judicatura locales | 5 |
| 7. Certificación de la abogacía con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial..... | 5 |
| 8. Clínicas de asesoría jurídica gratuitas..... | 5 |
| III. COMPONENTES DE LA PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES | 7 |
| PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS | 7 |
| 1. Carrera judicial con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial..... | 11 |
| 2. Sistema de nombramientos de personas juzgadoras que garanticen su capacidad y sensibilidad social..... | 14 |
| 3. Requisitos de acceso a cargos judiciales que garanticen capacidad y sensibilidad social..... | 17 |
| 4. Duración y estabilidad en el cargo | 19 |
| 5. Garantías de estabilidad financiera | 20 |
| 6. Consejos de la Judicatura locales | 23 |
| 7. Certificación de la abogacía con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial..... | 24 |
| 8. Clínicas de asesoría jurídica gratuitas..... | 25 |
| PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL MODELO | 31 |

| | |
|---|----|
| 1. Carrera judicial con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial..... | 35 |
| 2. Sistema de nombramientos de personas juzgadoras que garanticen su capacidad y sensibilidad social..... | 37 |
| 3. Requisitos de acceso a cargos judiciales que garanticen capacidad y sensibilidad social..... | 43 |
| 4. Duración y estabilidad en el cargo | 44 |
| 5. Garantías de estabilidad financiera..... | 46 |
| 6. Consejos de la Judicatura locales | 48 |
| 7. Certificación de la abogacía con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial..... | 50 |
| 8. Clínicas de asesoría jurídica gratuitas..... | 52 |
| PROPUESTA DE INCENTIVOS ECONÓMICOS PARA LAS ENTIDADES FEDERATIVAS..... | 65 |
| 1. Creación de un programa presupuestario en el PEF | 66 |
| Anexo. COSTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA LABORAL | 71 |
| 2. Creación de un fondo de participaciones en la Ley de Coordinación Fiscal | 74 |

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento tiene como propósito poner sobre la mesa de discusión de la reforma judicial un aspecto esencial de ésta, pero que, en el debate político, académico y del foro jurídico, no ha recibido la atención ni se le ha brindado la importancia que amerita: el fortalecimiento de los poderes judiciales de las entidades federativas.

Los poderes judiciales de las entidades federativas son la puerta de entrada de los ciudadanos al sistema judicial del país y en muchas ocasiones la única institución con la que tiene contacto. De acuerdo con datos del INEGI, los poderes judiciales locales atienden 67% más asuntos que el Poder Judicial de la Federación, sin embargo, en conjunto reciben un 40% menos de presupuesto que su contraparte federal.

Ante esta realidad, es ingenuo pensar que los problemas del sistema de justicia de México se resolverán sólo con reformas al Poder Judicial de la Federación.

Por ello, en el presente documento se realiza una propuesta integral de reforma a los poderes judiciales locales que incluye tres componentes:

- **COMPONENTE 1. Propuesta de reforma a la Constitución Política del país.** El primero es una propuesta de reforma al artículo 116 de la Constitución Política del país que busca establecer las bases que, respetuosas de la soberanía de los Estados, permitan avanzar de manera homogénea hacia el fortalecimiento de las judicaturas estatales.
- **COMPONENTE 2. Propuesta de reforma constitucional local modelo.** Con el propósito de servir como guía para la implementación de los parámetros constitucionales para la justicia local definidos en la propuesta de reforma al artículo 116, se acompaña una propuesta de reforma constitucional local modelo.
- **COMPONENTE 3. Propuesta de incentivos económicos para las entidades federativas.** Con el objetivo de incentivar a las entidades federativas a adoptar el modelo propuesto en el punto anterior, se propone el establecimiento de incentivos económicos, cuyo acceso esté condicionado a la adopción del referido modelo mediante reglas generales de operación.

Esta propuesta, aborda los siguientes **EJES TEMÁTICOS:**

1. Carrera judicial con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial

2. Sistema de nombramientos de personas juzgadoras que garanticen su capacidad y sensibilidad social

3. Requisitos de acceso a cargos judiciales que garanticen capacidad y sensibilidad social

4. Duración y estabilidad en el cargo

5. Garantías de estabilidad financiera

6. Consejos de la Judicatura locales

7. Certificación de la abogacía con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial

8. Clínicas de asesoría jurídica gratuitas

II. EJES TEMÁTICOS

1. Carrera judicial con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial

- Se propone establecer el mandato expreso de que exista una carrera judicial en el ámbito local.
- Se dispone que los procedimientos que se establezcan para la designación de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales, y en general para cualquier cargo de la carrera judicial, deberán incluir la emisión de convocatorias públicas para la presentación de candidaturas y el desarrollo de concursos de oposición que incluyan, cuando menos, las etapas de valoración curricular, examen de conocimientos y resolución de casos prácticos.
- Específicamente se dispone que para ocupar el cargo de magistrado en el orden jurídico local las convocatorias públicas deberán partir del requisito mínimo de ocupar el cargo de juez previamente (*jueces ascendidos*).
- Se contempla que los poderes judiciales locales puedan suscribir convenios con el Poder Judicial de la Federación para que, a través de la Escuela Federal de Formación Judicial, se apoye la implementación de la carrera judicial local.

2. Sistema de nombramientos de magistraturas y personas juzgadoras

- Para la designación de las Magistraturas se propone establecer un proceso que implique la colaboración entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero que incluya convocatorias públicas y concursos de oposición.
- Para los demás cargos de la carrera judicial se propone que la designación sea a través de convocatorias públicas y concursos de oposición.
- Se contempla la elección popular para los Jueces de Conciliación.

3. Requisitos de acceso a cargos judiciales que garanticen capacidad y sensibilidad social

- Para ocupar una **Magistratura**, en consonancia con el fortalecimiento de la carrera judicial, se propone el requisito de haber sido Juez de Primera

Instancia del Poder Judicial del Estado por al menos 5 años ininterrumpidos.

- Para el caso de los Jueces de Primera Instancia se propone que, una vez designados y previamente a asumir el cargo, deban realizar una estancia profesional de tres meses en la Clínica de asesoría gratuita del Poder Judicial del Estado, o bien, en alguna otra institución que, a juicio del Consejo de la Judicatura, les permita a las personas designadas brindar atención directa a usuarios del sistema judicial de escasos recursos o en situación de vulnerabilidad.

4. Duración y estabilidad en el cargo

- Se propone que las Magistraturas durarán el periodo que establezcan las Constituciones locales, pudiendo ser designados para un segundo periodo.
- Se contempla que una vez designados sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.
- Se prevé que al concluir su periodo, las Magistraturas ratificadas reciban un haber de retiro.

5. Garantías de estabilidad financiera

- Se establece el mandato constitucional de la legislatura estatal de dotar al poder judicial de los recursos económicos necesarios para el adecuado desempeño de función y, particularmente, para la implementación de reformas.
- Se dispone que el presupuesto del Poder Judicial local no pueda ser disminuido respecto del año anterior.
- Se establece la prohibición de reducir el sueldo de los funcionarios judiciales durante su encargo y el mandato de que éste se incremente anualmente, cuando menos, conforme a la inflación.
- Se definen límites salariales mínimos: Jueces de primera instancia no inferior al 75% del que reciban las Magistraturas y para las categorías subsecuentes la remuneración no podrá ser inferior al 50% de la que perciba la categoría inmediata superior.
- En las disposiciones transitorias se propone que el Congreso de la Unión deberá realizar las modificaciones correspondientes y presupuestar en el siguiente ejercicio fiscal fondos o subsidios para que las entidades federativas implementen la presente reforma.

6. Consejos de la Judicatura locales

- Se establece el mandato constitucional de que los poderes judiciales locales cuenten con Consejos de la Judicatura.
- Se dispone que en su integración deberán tener representación los demás poderes, pero que se integrara mayoritariamente por funcionarios del Poder Judicial local que sean titulares de la función jurisdiccional.

7. Certificación de la abogacía con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial

- Los **programas de certificación profesional** buscan garantizar que quienes ejercen la abogacía cuenten con los conocimientos y habilidades mínimas necesarias para el ejercicio responsable y ético de la profesión.
- La **Escuela Federal de Formación Judicial** y algunas entidades federativas cuentan con programas y procesos para certificar a funcionarios judiciales, que pueden replicarse para certificar los conocimientos y habilidades de quienes ejercen la profesión en una entidad.
- Estas instituciones ofrecen **imparcialidad** y cuentan con los **recursos institucionales** y la **experiencia** para desarrollar programas de certificación e incluso modelos de colegiación voluntarias para el ejercicio de la abogacía en la respectiva entidad federativa.
- En este sentido, se propone que los Consejos de la Judicatura locales puedan establecer **programas voluntarios de certificación** para el ejercicio profesional de la abogacía, para profesionistas del Derecho, para lo cual podrán celebrar convenios con el Poder Judicial de la Federación, para la implementación de estos programas en conjunto con la Escuela Federal de Formación Judicial.

8. Clínicas de asesoría jurídica gratuitas

- Se propone que los poderes judiciales estatales establezcan clínicas de asesoría jurídica gratuitas en las que, con la participación de estudiantes de Derecho que realicen su servicio social, brinden orientación y asesoría jurídica gratuita a las personas que lo requieran, tanto en la tramitación de sus asuntos ante los tribunales, como en actos jurídicos que brinden seguridad jurídica a sus relaciones sociales y prevengan litigios.

- Con ello, se busca atender la necesidad latente de la población de acceder a orientación y asesoría jurídica en la tramitación de sus asuntos antes los tribunales y en la celebración de actos jurídicos que doten de certeza jurídica a sus relaciones sociales.
- Con esta propuesta se establecen los cimientos para un sólido Estado de Derecho y se fortalece la función social de la abogacía, haciendo partícipes a los estudiantes de servicio social de la solución de problemas jurídicos reales de las personas en mayor situación de vulnerabilidad, vislumbrando el Derecho como una herramienta transformadora de realidades.

**III. COMPONENTES DE LA PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO DE
LOS PODERES JUDICIALES LOCALES**

**PROPUESTA DE REFORMA AL ARTÍCULO 116 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
MEXICANOS**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los poderes judiciales de las entidades federativas son la puerta de entrada al sistema de justicia de nuestro país para la gran mayoría de las personas que buscan justicia pronta y expedita. Son estos tribunales a los que de inicio llegan los problemas jurídicos más cercanos y de mayor impacto y trascendencia en la vida cotidiana de las personas, los cuales tienen que ver con sus relaciones familiares, estado civil, negocios, patrimonio, trabajo, libertad, integridad, entre muchos otros aspectos de enorme valía en la vida de cualquier persona.

La experiencia que viven quienes acuden a la justicia local moldea en forma determinante su percepción sobre las instituciones de justicia nuestro país, generando una mayor o menor confianza hacia ellas y una mejor o peor percepción sobre la forma como el Estado garantiza nuestro derecho a acceder a una justicia imparcial, pronta y expedita.

La más reciente edición de la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG) de 2021, elaborada por el INEGI, muestra que, entre 2019 y 2021, el porcentaje de ciudadanos a los que los magistrados y jueces les inspiran mucha o algo de confianza, pasó del 40.3% al 35.1%, es decir, una caída del 5% en tan solo dos años. Casi en la misma proporción, en dicho periodo se incrementó el porcentaje de personas que manifestaron haber experimentado algún acto de corrupción en juzgados o tribunales, pasando del 16.4% en 2019 al 20.9% en 2021¹. A pesar de lo anterior, una encuesta más reciente muestra que el 58.3% de los ciudadanos considera efectivo el trabajo de los jueces².

La forma de recopilar los datos de las referidas encuestas no permite saber cuál es específicamente la percepción de la ciudadanía sobre los poderes judiciales locales, en comparación con el Poder Judicial de la Federación, sin embargo, es probable que la gran mayoría de los ciudadanos no distinga entre unas y otras instituciones, y que tenga una percepción uniforme que no varía significativamente en función de las distribuciones competenciales. Por ejemplo, en un estudio sobre cultura constitucional realizado por el Instituto

¹ INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021*, disponible en:

<https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

² INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_8_autoridad_es_seguridad_publica.pdf

de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se señala que los tribunales “no son suficientemente distinguidos de otras instituciones, como las procuradurías de justicia y la policía (incluso las autoridades públicas en general), de cuya mala reputación se contagian”³.

En todo caso, lo que ponen de manifiesto las citadas encuestas es que, en términos generales, la percepción de la ciudadanía a sus instituciones de justicia se encuentra en crisis. Para poder revertir la desconfianza hacia las instituciones de impartición de justicia es necesario apostar por su fortalecimiento desde la raíz, es decir, desde aquellas instituciones que son las más cercanas, que suelen ser las primeras en atender a la mayor parte de ciudadanos que acuden a los tribunales para hacer valer sus derechos: los poderes judiciales locales.

Los poderes judiciales locales han sido los grandes olvidados de las principales reformas judiciales de los últimos años en nuestro país, ya que casi todas se han concentrado en el Poder Judicial de la Federación. Así, se ha dejado de lado la tarea de fortalecer a las instituciones que fungen como la puerta de entrada de la mayoría de los ciudadanos al sistema de justicia mexicano, es decir, donde comienza a construirse la percepción ciudadana respecto de sus instituciones de justicia.

Lo anterior resulta un contrasentido, pues la justicia local es la que atiende el mayor volumen de los litigios que ocurren en nuestro país cada año. De acuerdo con el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023*, durante el año 2022 ingresaron a los poderes judiciales locales 2,154,768 nuevos asuntos⁴; en tanto que a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación ingresaron 1,284,526 nuevos asuntos⁵. Es decir, que los poderes judiciales estatales atienden cada año aproximadamente un 67% más de asuntos que el Poder Judicial de la Federación.

No obstante lo anterior, la dimensión institucional de los poderes judiciales locales no se corresponde con la gran cantidad de asuntos que tienen que resolver cada año. Por ejemplo, el número total de las personas funcionarias

³ Concha Cantú, Hugo A.; Fix-Fierro, Héctor; Flores, Julia y Valadés, Diego, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta de actitudes, percepciones y valores*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM *et al.*, 2004, p. 37.

⁴ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023*, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2023/doc/cnije_2023_resultados.pdf

⁵ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023*, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2023/doc/cnijf_2023_resultados.pdf

públicas de los poderes judiciales de los estados en el año 2022 fue de aproximadamente 73,000⁶, en tanto que el Poder Judicial de la Federación contó con 54,388 personas servidoras públicas⁷. Esto significa que los poderes judiciales locales, que atienden 67% más de asuntos que el Poder Judicial de la Federación, en su conjunto tienen poco menos de un 30% más de funcionarios que la judicatura federal.

Otro dato en el que se observa la insuficiencia institucional de los poderes judiciales locales es el presupuestal. De acuerdo con el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023*, el presupuesto recibido por todos los poderes judiciales locales en el 2022 sumó \$45,839,663,068⁸; en tanto que, el presupuesto del Poder Judicial de la Federación en ese mismo año fue de \$77,407,216,195 pesos⁹. Ello significa que los poderes locales que resuelven 67% más de asuntos que el Poder Judicial de la Federación, no obstante, reciben alrededor de un 40% menos de presupuesto.

Los anteriores datos ponen de relevancia, por un lado, la enorme importancia de los poderes judiciales locales como la primera ventanilla a la que acuden por primera vez la mayoría de los usuarios del sistema de justicia. Por otro lado, sin embargo, muestran claramente los déficits institucionales que padecen.

Debido a lo anterior, la presente iniciativa de reforma constitucional busca establecer las bases para el fortalecimiento institucional de los poderes judiciales locales, cuya implementación repercutirá en un mejor funcionamiento de las instituciones de justicia locales y con ello en un mejor servicio de justicia para la ciudadanía.

En una democracia resulta esencial contar con poderes judiciales autónomos, institucional y financieramente sólidos y profesionales, pues sólo si están sostenidos en esos pilares se puede asegurar que desempeñen adecuadamente su función de garantizar el estado de Derecho y de pacificar conflictos sociales, e incluso políticos, utilizando al Derecho como herramienta.

El funcionamiento adecuado de los poderes judiciales es un síntoma positivo de la buena salud de un régimen democrático, porque pone de manifiesto la

⁶ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023*, *op.cit.*

⁷ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023*, *op.cit.*

⁸ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023*, *op.cit.*

⁹ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023*, *op.cit.*

voluntad de las élites políticas de someter su poder a los límites establecidos por el ordenamiento jurídico y garantiza la prevalencia del Estado de Derecho en las relaciones sociales.

De ahí que cualquier reforma que busque debilitar al poder judicial es incompatible con la democracia constitucional, pues ello supone eliminar uno de los principales mecanismos de contención de los poderes público y privados, por lo que una vez debilitada la institución, el riesgo del ejercicio abusivo del poder y del establecimiento de alguna modalidad de gobierno autoritario se incrementa significativamente.

En el ánimo de contribuir a la preservación y fortalecimiento de nuestro régimen democrático, se presenta la presente propuesta de iniciativa de reforma al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de contribuir al fortalecimiento de los poderes judiciales locales, cuyos aspectos más relevantes se explican a continuación.

1. Carrera judicial con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial

Artículo 116. [...]

III. [...]

[...]

[...]

*La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán **la carrera judicial** para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. **Los Poderes Judiciales de los Estados podrán suscribir convenios entre sí y con el Poder Judicial de la Federación para realizar acciones conjuntas y coordinadas, con el propósito de consolidar los sistemas de carrera judicial en las entidades federativas, a través de un uso eficiente de los recursos públicos. De igual forma, dichos convenios podrán suscribirse para establecer sistemas de certificación profesional voluntarios para personas abogadas.***

[...]

TRANSITORIOS

[...]

CUARTO. *El Congreso de la Unión y, en su caso, la Cámara de Diputados deberán realizar las modificaciones legales y las provisiones presupuestales necesarias para garantizar que, a partir del ejercicio fiscal inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, los poderes judiciales de las entidades federativas tengan acceso a fondos o subsidios con el propósito de consolidar sus sistemas de carrera judicial.*

En primer término, se propone que el artículo 116, fracción III, contemple el mandato expreso de que exista una carrera judicial en el ámbito local. Desde su implementación con la reforma constitucional de diciembre de 1994 la carrera judicial se ha convertido en uno de los pilares fundamentales del Poder Judicial de la Federación.

A lo largo de estos años, en el ámbito federal se ha consolidado una burocracia judicial sumamente profesional, meritocrática, debidamente capacitada y actualizada y estable, lo que sin duda es una de las principales fortalezas con las que hoy en día cuenta la judicatura federal y el sistema de justicia de nuestro país.

El acceso, permanencia y ascenso dentro de la carrera judicial federal hoy en día se lleva a cabo a partir de convocatorias públicas y concursos de oposición, lo que favorece que lleguen a los distintos cargos de este sistema profesional personas altamente calificadas y que cuentan con los conocimientos y habilidades necesarias.

Ello ha traído también a las personas integrantes de la carrera judicial estabilidad en el empleo, profesionalización y oportunidades de crecimiento laboral con base en el mérito y la excelencia en el desempeño de sus respectivas funciones.

Ningún otro sistema de acceso a cargos públicos (designación, elección popular, etc.) es capaz de generar este sistema burocrático de excelencia, el cual resulta indispensable para que los poderes judiciales puedan desempeñar adecuadamente su función constitucional de impartir justicia pronta y expedita.

La carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación ha puesto de manifiesto las bondades de contar con este tipo de sistemas para el acceso, permanencia y ascenso en la función jurisdiccional.

Si bien la gran mayoría de las entidades federativas han creado también sus propios sistemas de carrera judicial, con esta iniciativa se busca sentar las

bases mínimas para que todos los sistemas de carrera judicial de las entidades federativas cumplan con estándares de excelencia.

La reglamentación específica deberá establecerla cada entidad federativa en su Constitución local y en las correspondientes leyes orgánicas, sin embargo, se considera necesario que desde la Constitución federal se establezcan algunos lineamientos mínimos para el funcionamiento de estos sistemas de carrera.

Uno de estos elementos es garantizar que en los sistemas de carrera judicial de las entidades federativas el acceso a los distintos cargos de estos sistemas de carrera se lleve a cabo con base en convocatorias públicas y en concursos de oposición que incluyan, cuando menos, las fases de valoración curricular, examen de conocimientos y resolución de casos prácticos en función del cargo de que se trate.

Para lograr este propósito de establecer un estándar uniforme de calidad en el funcionamiento de los sistemas de carrera judicial locales en la presente iniciativa se contemplan diversas herramientas.

Por un lado, se contempla la posibilidad de que las entidades federativas establezcan **alianzas estratégicas con el Poder Judicial de la Federación**, el cual cuenta con un sistema de carrera judicial consolidado y con las capacidades institucionales suficientes, a través de la **Escuela Federal de Formación Judicial**, para apoyar a las entidades federativas.

Con la posibilidad de establecer esas alianzas estratégicas lo que se busca es efficientizar el uso de recursos públicos, aprovechando la infraestructura y el conocimiento operativo con el que ya cuenta la Escuela Federal de Formación Judicial y que puede ponerse al servicio de las entidades federativas que, en uso de su soberanía constitucional, decidan aprovecharla.

Adicionalmente, en las disposiciones transitorias del decreto se establece el mandato al Congreso de la Unión a fin de realizar las acciones presupuestales necesarias para que las entidades federativas accedan públicos que sean destinados para el fortalecimiento de la carrera judicial local.

2. Sistema de nombramientos de personas juzgadoras que garanticen su capacidad y sensibilidad social

Artículo 116. [...]

III. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Para la designación de los magistrados de los Poderes Judiciales Locales, las Constituciones de cada entidad federativa establecerán procedimientos que involucren la colaboración entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la correspondiente entidad.

Los procedimientos establecidos para la designación de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales, y en general para cualquier cargo de la carrera judicial, deberán incluir la emisión de convocatorias públicas para la presentación de candidaturas y el desarrollo de concursos de oposición que incluyan, cuando menos, las etapas de valoración curricular, examen de conocimientos y resolución de casos prácticos.

[...]

TERCERO. Los nuevos procedimientos para la designación de Magistrados y Jueces y los demás cargos de la carrera judicial que establezcan las entidades federativas en sus respectivas Constituciones y leyes con motivo de la entrada en vigor del presente decreto, no podrán tener por efecto el cese de quienes al momento de la entrada en vigor de aquellos se desempeñen en esos cargos, quienes deberán concluir los periodos para los cuales fueron designados, ni afectar derechos adquiridos de los trabajadores de los poderes judiciales locales. En todo caso, los nuevos procedimientos serán aplicables a las vacantes que se generen con posterioridad a su entrada en vigor.

Durante muchos años las Constituciones estatales replicaron el sistema de nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte para la designación de las Magistraturas de sus Tribunales Superiores de Justicia. De esta manera, tradicionalmente la designación correspondía realizarla al gobernador de cada estado con ratificación de la legislatura estatal. Esto comenzó a cambiar

a partir de 1994, cuando se modificó el proceso de designación de los Ministros de la Suprema Corte, para prever que el Presidente de la República propone una terna por cada vacante, correspondiendo al Senado la designación.

De esta manera, paulatinamente, en las entidades federativas comenzaron a ensayarse nuevas modalidades de designación. En 2001 un estudio mostraba cómo para ese momento, si bien en 21 entidades federativas continuaba prevaleciendo el proceso de designación a partir de algún mecanismo de colaboración entre el ejecutivo y el legislativo estatales, en 11 entidades federativas se había excluido al gobernador del proceso de designación, ya sea estableciendo algún mecanismo de colaboración entre el poder legislativo y poder judicial, o bien, dejando la designación exclusivamente en el poder legislativo¹⁰.

Hoy en día, si bien sigue prevaleciendo un sistema de nombramiento a partir de una colaboración entre ejecutivo y legislativo, en algunas entidades federativas se han establecido modalidades interesantes de colaboración de los tres poderes y en otras se han incorporado dos mecanismos de gran relevancia: la convocatoria pública y el concurso de oposición.

Ambos mecanismos, por su neutralidad, permiten inyectar a los procesos de designación fuertes dosis de legitimidad, con independencia de los órganos específicos que participen en el proceso de designación.

La convocatoria pública permite que cualquier persona que reúna los requisitos de acceso al cargo pueda participar en el proceso de selección, con independencia de la forma específica que éste adopte. De esta manera el origen del proceso de designación es transparente e incluyente, de tal manera que inicia con un universo muy amplio de aspirantes, dentro del cual será más probable seleccionar a las personas mejor preparadas para dicho cargo.

Por otra parte, el concurso de oposición permite una depuración del universo de aspirantes, a través de parámetros objetivos y meritocráticos, cuyo resultado es la llegada a las etapas finales del proceso de designación de las personas mejor preparadas para ocupar dicho cargo. Al depurarse la lista de aspirantes, a partir de criterios objetivos y basados en el mérito y las

¹⁰ Véase Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, pp. 131-132.

capacidades para el cargo, se garantiza que, con independencia del órgano o de los órganos en los que recaiga el poder de decisión final, dicha designación favorezca a una persona que, sin lugar a duda, cuente con los méritos suficientes para desempeñar tan relevante función.

De esta manera, para la designación de las Magistraturas de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas se propone establecer como lineamiento que dicho proceso, con independencia de la modalidad específica que adopte cada entidad federativa en ejercicio de su soberanía, deberá implicar la colaboración entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial locales e incluir que su inicio sea a través de una convocatoria pública y que en él se lleve a cabo un concurso de oposición.

En la iniciativa se propone que estos últimos mecanismos (convocatoria pública y concurso de oposición) también formen parte de los procedimientos de selección de jueces y, en general, de cualquier otro cargo de la carrera judicial.

De esta manera, se propone el establecimiento de lineamientos mínimos para que los procesos de designación que implemente cada entidad federativa, en el ejercicio de su soberanía, incorporen las mejores herramientas de los diversos procesos de designación que se han ensayado a nivel federal y local, las cuales actuando en conjunto tienen como resultado la designación de personas que desempeñen tan relevante función de manera profesional, técnica e independiente.

Este tipo de procedimientos presenta considerablemente mayores ventajas que otros procedimientos que se han puesto sobre la mesa recientemente para la designación de personas juzgadoras.

Así, por ejemplo, a diferencia de la elección popular, los procedimientos de designación a través de convocatorias públicas y concursos de oposición permiten la selección de personas técnicamente competentes para desempeñar una Magistratura, quienes deberán su designación a su trayectoria profesional y a los méritos demostrados en el concurso y no a intentar agradar al electorado a través de propuestas y acciones superfluas o basadas exclusivamente en la imagen.

De igual manera, este tipo de procedimientos mantienen a las personas aspirantes lejos de las redes de estructuras partidistas o de grupos de interés (despachos de abogados, empresas, grupos de la delincuencia organizada, por ejemplo) que puedan ofrecer interesadamente su apoyo, a través del voto corporativo de un determinado sector del electorado o de financiamiento.

En correspondencia con la intención de mantener alejadas a las personas aspirantes a una Magistratura de los intereses partidistas, se propone incluir como requisito para ocupar dicho cargo el no estar afiliado a un partido político en el año previo a la elección.

Lo anterior, sin renunciar a que la designación de las Magistraturas esté investida de la legitimidad democrática suficiente, la cual es brindada tanto por la apertura a que cualquier persona que reúna los requisitos se presente al proceso de designación, tanto por el hecho de que la designación es producto de un procedimiento que involucra a los tres poderes estatales.

Finalmente, se propone establecer que la designación de los Jueces de Conciliación sea a través de la elección popular, dejando en libertad a las entidades federativas para establecer la modalidad específica de elección.

A diferencia de las Magistraturas y de los Jueces de Primera Instancia, respecto de los que se considera que la elección popular no es método idóneo para su designación, en el caso de los Jueces de Conciliación, por el tipo de labor que realizarían, consideramos que se trata de un modelo más apropiado.

Se trata de jurisdicciones que buscarán solucionar los conflictos más cotidianos a los que se enfrentan los ciudadanos cuando interactúan entre sí, mediante la conciliación. Para lo cual resulta conveniente que las personas que resuelvan o faciliten la solución de estos conflictos pertenezcan a la misma comunidad y conozcan el entorno en el que ocurren y tengan un vínculo directo con sus habitantes, lo cual puede lograrse a través de la elección popular.

Al implementarse este tipo de jurisdicciones en espacios geográficos no muy extensos, ello facilita la realización de procesos electivos en los que los integrantes de esas comunidades designen a los Jueces de Conciliación, que atenderán sus conflictos legales más inmediatos a su vida cotidiana.

3. Requisitos de acceso a cargos judiciales que garanticen capacidad y sensibilidad social

Artículo 116. [...]

III. [...]

[...]

[...]

[...]

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución, así como haber desempeñado el cargo de Juez de Primera Instancia del Poder Judicial del Estado por al menos cinco años ininterrumpidos. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, ni quienes hayan militado en algún partido político durante el año previo al día de la designación.

[...]

[...]

[...]

Una vez designados y previamente a asumir el cargo, las personas seleccionadas como jueces deberán realizar una estancia profesional de tres meses en la Clínica de asesoría gratuita del Poder Judicial del Estado, o bien, en alguna otra institución que, a juicio del Consejo de la Judicatura, les permita a las personas designadas brindar atención directa a usuarios del sistema judicial de escasos recursos o en situación de vulnerabilidad.

[...]

Con el mismo objetivo de consolidar sistemas de carrera judicial sólidos en las entidades federativas, en la iniciativa se proponen como requisitos para ocupar una Magistratura en los poderes judiciales locales, el haber desempeñado el cargo de Juez de Primera Instancia del Poder Judicial local por un periodo mínimo de cinco años.

La razón de ser de este requisito es favorecer la llegada al cargo judicial más importante en una entidad federativa de personas que cuenten con carrera judicial, ya sea en el Poder Judicial local o en el Poder Judicial de la Federación. Ello con el propósito de garantizar que quienes sean designados para ocupar una Magistratura del Tribunal Superior de Justicia tengan predominantemente un perfil técnico en la función jurisdiccional, de tal manera que se evite la llegada de personas con un perfil preponderantemente político.

Esto último, resulta acorde con otro de los pilares de esta iniciativa de reforma, que es el fortalecimiento de la carrera judicial. Al establecer que para

el acceso a alguna Magistratura del Tribunal Superior de Justicia se requiera haber desempeñado el cargo de Juez de Primera Instancia del Poder Judicial del Estado por al menos 5 años ininterrumpidos, se busca contar con candidatos que provengan de burocracias judiciales consolidadas, lo que garantiza que quienes ocupen el más alto cargo judicial estatal cuenten con la formación técnica, experiencia y un comportamiento ético acreditable en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Finalmente, con el objetivo de que quienes van a ocupar el cargo de Juez de Primera Instancia se sensibilicen con la realidad y las problemáticas que enfrentan las personas que acuden a los tribunales en busca de justicia, se propone que las personas designadas para ser Juez de Primera Instancia, previamente a asumir el cargo, realicen una estancia profesional de tres meses en la Clínica de asesoría jurídica gratuita del Poder Judicial local, o en alguna otra institución que, a juicio del Consejo de la Judicatura, permite a las futuras personas juzgadoras estar en contacto directo con las necesidades de las personas usuarias del sistema de justicia.

4. Duración y estabilidad en el cargo

Artículo 116. [...]

III. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, pudiendo ser designados para un segundo periodo de conformidad con el procedimiento establecido en las respectivas Constituciones. Una vez designados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Las personas funcionarias públicas de los Poderes Judiciales Locales percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, determinada anualmente en el Presupuesto de Egresos correspondiente, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo y deberá incrementarse cada año, cuando menos, conforme a la inflación. Los Magistrados y Consejeros recibirán la misma remuneración, la que reciban los Jueces no podrá ser inferior al setenta y cinco por ciento de la prevista para aquellos, y la del resto de los cargos de la carrera judicial no podrá ser inferior al cincuenta por ciento de la que corresponda al cargo de la categoría inmediata superior.

Las Magistrados de los Poderes Judiciales Locales que sean ratificados para un segundo periodo tendrán derecho a recibir un haber de retiro por el mismo tiempo que ejercieron el cargo en los términos que defina la ley.

Uno de los principales mecanismos para combatir la corrupción y lograr la independencia judicial es dotar a los cargos de este poder de la estabilidad suficiente para que puedan desempeñar su cargo sin temor a represalias. En la presente iniciativa ello se busca lograr estableciendo el principio de inamovilidad judicial durante el periodo del encargo, lo que supone que la Magistratura o el juez sólo puedan ser removidos de su cargo a través de los correspondientes procedimientos de responsabilidad penal, administrativa o constitucional, pero no por razones de oportunidad política.

Adicionalmente, se dispone que las Magistraturas serán designadas para el periodo que defina cada entidad federativa, contemplándose la posibilidad de que sean designados para un segundo periodo, lo que implica un mandato para que las Constituciones y leyes estatales contemplen un proceso de ratificación para estos cargos.

Finalmente, dada la alta responsabilidad que conlleva, el carácter temporal del cargo y las restricciones laborales que se establecen con posterioridad a que concluyan su encargo, se contempla que las personas que ocupen una Magistratura y sean ratificados para un segundo periodo percibirán un haber retiro por el mismo tiempo que desempeñaron el cargo.

5. Garantías de estabilidad financiera

Artículo 116. [...]

II.- [...]

[...]

[...]

*Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. **El presupuesto que se asigne a los poderes judiciales de los Estados no podrá ser inferior, en términos reales, al asignado en el ejercicio anterior y deberá ser suficiente para garantizar el cumplimiento de nuevas leyes o reformas que le confieran mayores competencias y cargas de trabajo, requieran de más personal o de mayor o mejor infraestructura.** Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.*

III. [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Las personas funcionarias públicas de los Poderes Judiciales Locales percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, determinada anualmente en el Presupuesto de Egresos correspondiente, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo y deberá incrementarse cada año, cuando menos, conforme a la inflación. Los Magistrados y Consejeros recibirán la misma remuneración, la que reciban los Jueces no podrá ser inferior al setenta y cinco por ciento de la prevista para aquellos, y la del resto de los cargos de la carrera judicial no podrá ser inferior al cincuenta por ciento de la que corresponda al cargo de la categoría inmediata superior.

[...]

Como se indicó con anterioridad, los poderes judiciales locales no reciben un presupuesto que resuelva acorde a la gran cantidad de asuntos que atienden cada año. Para intentar remediar esta situación, en la propuesta se incorporan diversos mecanismos que buscan dotar de una estabilidad financiera mínima, tanto a la institución como a sus personas servidoras públicas.

En primer lugar, se establece el mandato constitucional de la legislatura estatal de dotar al poder judicial de los recursos económicos necesarios para el adecuado desempeño de función.

Adicionalmente, se establece la garantía de que en términos reales el presupuesto que reciba el poder judicial no podrá ser inferior al del año anterior. Es decir, una especie de principio de progresividad presupuestal, que no sólo brinda de tranquilidad financiera a la institución y un piso mínimo que queda fuera de la negociación presupuestal de cada año con el poder legislativo, sino que también le permite a la institución tener estabilidad y claridad para realizar una planeación a mediano y largo plazo.

Finalmente, se busca atender uno de los principales problemas que han enfrentado los poderes judiciales en los últimos años que es el impacto financiero de implementar las diversas reformas a la Constitución federal, a leyes nacionales o generales o en el propio ámbito local. Para los poderes judiciales locales, estas reformas suelen traducirse en mayores competencias y, por lo tanto, mayores cargas de trabajo, por lo que se necesita un mayor número de jueces y funcionarios judiciales, además de la infraestructura necesaria para ello.

Lamentablemente, en no pocas ocasiones, estas reformas no han sido acompañadas del correspondiente incremento en el presupuesto asignado a los poderes judiciales estatales, lo que genera retrasos o deficiencias en la implementación de las referidas reformas.

En lo que se refiere al ámbito de las personas servidoras públicas, en la propuesta de reforma se consagra una de las garantías por excelencia de la independencia judicial, consistente en que a los funcionarios judiciales no se les podrá reducir su remuneración durante el periodo de su encargo.

Adicionalmente, para impedir que la remuneración que perciban las personas integrantes del poder judicial pierda poder adquisitivo, se propone garantizar constitucionalmente un incremento salarial anual, cuando menos, en el mismo porcentaje que la inflación del año anterior.

Como parte de los lineamientos constitucionales que se establecen para la organización de la carrera judicial, buscando con ello limitar la discrecionalidad en el establecimiento de las remuneraciones y que éstas sean establecidas con equidad, se contemplan pisos mínimos de referencia para los salarios. Así, se dispone un tope de referencia que sería el salario que se determine para las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia y

las Consejerías del Consejo de la Judicatura para, a partir de ahí, establecer la remuneración de las categorías inferiores respetando límites mínimos, como el de que para los jueces de primera instancia el salario no podrá ser inferior al 75% del que reciban las Magistraturas y que para las categorías subsecuentes la remuneración no podrá ser inferior al 50% de la que perciba la categoría inmediata superior.

6. Consejos de la Judicatura locales

Artículo 116. [...]

III.- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. La administración, disciplina y vigilancia de este poder estará a cargo de Consejos de la Judicatura, cuya integración y atribuciones quedarán definidas en las Constituciones y leyes locales respectivas. Dichos Consejos estarán conformados mayoritariamente por Magistrados y Jueces.

[...]

Los consejos de la judicatura han demostrado ser necesarios para una adecuada gestión administrativa al interior del poder judicial, evitando con ello que los órganos jurisdiccionales distraigan su función con la atención de tareas administrativas.

Sin embargo, para que dichos consejos funcionen adecuadamente es indispensable contemplar una adecuada integración, en la que tengan presencia los otros poderes, pero en la que prevalezca la sensibilidad y el conocimiento a profundidad sobre la función jurisdiccional y sus requerimientos.

Por ello, en la iniciativa se propone establecer, como un elemento esencial para la administración y funcionamiento de los poderes judiciales locales, que estos cuenten con un Consejo de la Judicatura, en el que tengan representación los demás poderes, pero que se integre mayoritariamente por funcionarios del Poder Judicial local que sean titulares de la función jurisdiccional, como lo ha establecido la Suprema Corte en su jurisprudencia¹¹.

¹¹ Véase tesis de jurisprudencia P./J. 112/2009, con el rubro: “**CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL**”

7. Certificación de la abogacía con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial

Artículo 116. [...]

III.- [...]

[...]

[...]

*La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán la **carrera judicial** para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. **Los Poderes Judiciales de los Estados podrán suscribir convenios entre sí y con el Poder Judicial de la Federación para realizar acciones conjuntas y coordinadas, con el propósito de consolidar los sistemas de carrera judicial en las entidades federativas, a través de un uso eficiente de los recursos públicos. De igual forma, dichos convenios podrán suscribirse para establecer sistemas de certificación profesional voluntarios para personas abogadas.***

La transformación del sistema de justicia que requiere nuestro país no es posible realizarla sólo a través de cambios institucionales en los poderes judiciales. Es necesario que ello vaya de la mano de otra serie de reformas que busquen una transformación auténtica en el ejercicio de la profesión.

Hoy en día ante la proliferación de escuelas de Derecho y la ausencia de la colegiación obligatoria de profesionistas del Derecho resulta prácticamente imposible contar con controles efectivos para garantizar la calidad y honestidad en la prestación de servicios jurídicos. Lo anterior, afecta directamente a la sociedad que en muchas ocasiones, con motivo de una asesoría o defensa adecuada, sufre afectaciones en su persona o patrimonio.

Algunas de las propuestas que se han desarrollado para tratar de contrarrestar esta situación son los programas de certificación profesional

CONSTITUYENTE PERMANENTE EN RELACIÓN CON SU CREACIÓN”,
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, pág. 1241, registro digital: 165846.

que buscan garantizar que quienes ejercen la abogacía cuenten con los conocimientos y de habilidades mínimas necesarias para el ejercicio responsable y ético de esta profesión.

En este sentido, los poderes judiciales locales pueden contribuir al desarrollo de programas de certificación voluntaria que busquen garantizar un ejercicio ético y responsable de las personas abogadas.

Ello es así porque, tanto en el ámbito federal con la Escuela Federal de Formación Judicial, como algunas entidades federativas cuentan ya con programas y procesos para certificar que las personas aspirantes cuentan con los conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de los distintos cargos que conforman la carrera judicial.

Por lo cual, con el propósito de aprovechar su imparcialidad, los recursos institucionales y la experiencia con la que cuentan las escuelas judiciales, federal y locales, se contempla la posibilidad de que los poderes judiciales locales y el Poder Judicial de la Federación celebren convenios de colaboración para realizar acciones conjuntas y coordinadas para el establecimiento de programas de certificación profesional voluntarios para las personas abogadas.

Con ello se busca sentar las bases jurídicas para aquellas entidades que, de manera voluntaria y en ejercicio de su soberanía, deseen establecer alianzas estratégicas para la creación de programas para la certificación de las personas abogadas.

De esta manera, se pone sobre la mesa de la discusión pública la presente iniciativa de reforma al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, buscando que ella coadyuve a focalizar el debate de la reforma judicial en uno de los pilares esenciales para el fortalecimiento del sistema de justicia en nuestro país. Ninguna reforma judicial logrará cambios profundos en el funcionamiento del sistema de justicia y en la percepción que la ciudadanía tenga de él, sino no inicia donde inicia el acceso de los ciudadanos a dicho sistema: la justicia local.

8. Clínicas de asesoría jurídica gratuitas

Artículo 116. [...]

III.- [...]

[...]

Los Poderes Judiciales Locales contarán con clínicas de asesoría jurídica gratuitas, en las que las personas estudiantes de Derecho podrán prestar su servicio social, las cuales brindarán a la población que lo requiera orientación y asistencia en la realización de actos jurídicos que brinden seguridad jurídica a sus relaciones sociales, así como en la tramitación de asuntos ante los tribunales correspondientes.

[...]

Finalmente, se propone que los poderes judiciales estatales establezcan clínicas de asesoría jurídica gratuitas en las que, con la participación de estudiantes de Derecho que realicen su servicio social, brinden orientación y asesoría jurídica gratuita a las personas que lo requieran. La cual, se busca que no sólo sea para la tramitación de sus asuntos ante los tribunales, sino también en aspectos que puedan brindar seguridad jurídica a sus relaciones sociales y que, precisamente por ello, puedan prevenir el surgimiento de conflictos que deban ventilarse ante las instancias jurisdiccionales.

Con ello se busca incidir en varios aspectos. En primer lugar, atender una necesidad latente de la población, especialmente de escasos recursos, de acceder a orientación y asesoría jurídica tanto en la tramitación de sus asuntos antes los tribunales, como en la celebración de actos jurídicos, como contratos y testamentos, que doten de certeza jurídica a sus relaciones sociales, de tal manera que pueda prevenirse el surgimiento de futuros litigios. Con lo cual, se pretenden establecer los cimientos para un sólido Estado de Derecho.

En segundo lugar, con esta propuesta se busca fortalecer la función social de la abogacía, acercando a los estudiantes de Derecho, a través del aprendizaje clínico en la prestación de su servicio social, a la solución de problemas jurídicos reales que enfrentan las personas en mayor situación de vulnerabilidad, con lo cual podrán evidenciar de primera mano el poder transformador en la vida de las personas que puede llegar a tener el Derecho.

DECRETO POR EL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Art. 116.- El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

I.- [...]

.

II.- [...]

[...]

[...]

Corresponde a las legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente. **El presupuesto que se asigne a los poderes judiciales de los Estados no podrá ser inferior, en términos reales, al asignado en el ejercicio anterior y deberá ser suficiente para garantizar el cumplimiento de nuevas leyes o reformas que le confieran mayores competencias y cargas de trabajo, requieran de más personal o de mayor o mejor infraestructura.** Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

III.- El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas. **La administración, disciplina y**

vigilancia de este poder estará a cargo de Consejos de la Judicatura, cuya integración y atribuciones quedarán definidas en las Constituciones y leyes locales respectivas. Dichos Consejos estarán conformados mayoritariamente por Magistrados y Jueces.

Las Constituciones y leyes de los Estados deberán contemplar la existencia de Juzgados de Conciliación encargados de resolver controversias menores privilegiando la conciliación, cuyos titulares serán electos por voto directo de la ciudadanía.

Los Poderes Judiciales Locales contarán con clínicas de asesoría jurídica gratuitas, en las que las personas estudiantes de Derecho podrán prestar su servicio social, las cuales brindarán a la población que lo requiera orientación y asistencia en la realización de actos jurídicos que brinden seguridad jurídica a sus relaciones sociales, así como en la tramitación de asuntos ante los tribunales correspondientes.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán **la carrera judicial** para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados. **Los Poderes Judiciales de los Estados podrán suscribir convenios entre sí y con el Poder Judicial de la Federación para realizar acciones conjuntas y coordinadas, con el propósito de consolidar los sistemas de carrera judicial en las entidades federativas, a través de un uso eficiente de los recursos públicos. De igual forma, dichos convenios podrán suscribirse para establecer sistemas de certificación profesional voluntarios para personas abogadas.**

Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución, **así como haber desempeñado el cargo de Juez de Primera Instancia del Poder Judicial del Estado por al menos cinco años ininterrumpidos.** No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, **ni quienes hayan militado en algún partido político** durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Para la designación de los magistrados de los Poderes Judiciales Locales, las Constituciones de cada entidad federativa establecerán procedimientos que involucren la colaboración entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la correspondiente entidad.

Los procedimientos establecidos para la designación de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales, y en general para cualquier cargo de la carrera judicial, deberán incluir la emisión de convocatorias públicas para la presentación de candidaturas y el desarrollo de concursos de oposición que incluyan, cuando menos, las etapas de valoración curricular, examen de conocimientos y resolución de casos prácticos.

Una vez designados y previamente a asumir el cargo, las personas seleccionadas como jueces deberán realizar una estancia profesional de tres meses en la Clínica de asesoría gratuita del Poder Judicial del Estado, o bien, en alguna otra institución que, a juicio del Consejo de la Judicatura, les permita a las personas designadas brindar atención directa a usuarios del sistema judicial de escasos recursos o en situación de vulnerabilidad.

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, pudiendo ser designados para un segundo periodo de conformidad con el procedimiento establecido en las respectivas Constituciones. Una vez designados, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos de los Estados.

Las personas funcionarias públicas de los Poderes Judiciales Locales percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, determinada anualmente en el Presupuesto de Egresos correspondiente, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo y deberá incrementarse cada año, cuando menos, conforme a la inflación. Los Magistrados y Consejeros recibirán la misma remuneración, la que reciban los Jueces no podrá ser inferior al setenta y cinco por ciento de la prevista para aquellos, y la del resto de los cargos de la carrera judicial no podrá ser inferior al cincuenta por ciento de la que corresponda al cargo de la categoría inmediata superior.

Las Magistrados de los Poderes Judiciales Locales que sean ratificados para un segundo periodo tendrán derecho a recibir un haber de retiro

por el mismo tiempo que ejercieron el cargo en los términos que defina la ley.

IV.- [...]

V.- [...]

VI.- [...]

VII.- [...]

VIII.- [...]

IX.- [...]

X.- [...]

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las modificaciones correspondientes a sus Constituciones y leyes locales que sean necesarias para la implementación del presente decreto.

TERCERO. Los nuevos procedimientos para la designación de Magistrados y Jueces y los demás cargos de la carrera judicial que establezcan las entidades federativas en sus respectivas Constituciones y leyes con motivo de la entrada en vigor del presente decreto, no podrán tener por efecto el cese de quienes al momento de su entrada en vigor se desempeñen en esos cargos, quienes deberán concluir los periodos para los cuales fueron designados, ni afectar derechos adquiridos de los trabajadores de los poderes judiciales locales. En todo caso, los nuevos procedimientos serán aplicables a las vacantes que se generen con posterioridad a su entrada en vigor.

CUARTO. El Congreso de la Unión y, en su caso, la Cámara de Diputados deberán realizar las modificaciones legales y las previsiones presupuestales necesarias para garantizar que, a partir del ejercicio fiscal inmediato siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, los poderes judiciales de las entidades federativas tengan acceso a fondos o subsidios con el propósito de consolidar sus sistemas de carrera judicial.

**PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL LOCAL
MODELO**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Los poderes judiciales de las entidades federativas son la puerta de entrada al sistema de justicia de nuestro país para la gran mayoría de las personas que buscan justicia pronta y expedita. Son estos tribunales a los que de inicio llegan los problemas jurídicos más cercanos y de mayor impacto y trascendencia en la vida cotidiana de las personas, los cuales tienen que ver con sus relaciones familiares, estado civil, negocios, patrimonio, trabajo, libertad, integridad, entre muchos otros aspectos de enorme valía en la vida de cualquier persona.

La experiencia que viven quienes acuden a la justicia local moldea en forma determinante su percepción sobre las instituciones de justicia nuestro país, generando una mayor o menor confianza hacia ellas y una mejor o peor percepción sobre la forma como el Estado garantiza nuestro derecho a acceder a una justicia imparcial, pronta y expedita.

La más reciente edición de la *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental* (ENCIG) de 2021, elaborada por el INEGI, muestra que, entre 2019 y 2021, el porcentaje de ciudadanos a los que los magistrados y jueces les inspiran mucha o algo de confianza, pasó del 40.3% al 35.1%, es decir, una caída del 5% en tan solo dos años. Casi en la misma proporción, en dicho periodo se incrementó el porcentaje de personas que manifestaron haber experimentado algún acto de corrupción en juzgados o tribunales, pasando del 16.4% en 2019 al 20.9% en 2021¹². A pesar de lo anterior, una encuesta más reciente muestra que el 58.3% de los ciudadanos considera efectivo el trabajo de los jueces¹³.

La forma de recopilar los datos de las referidas encuestas no permite saber cuál es específicamente la percepción de la ciudadanía sobre los poderes judiciales locales, en comparación con el Poder Judicial de la Federación, sin embargo, es probable que la gran mayoría de los ciudadanos no distinga entre unas y otras instituciones, y que tenga una percepción uniforme que no varía significativamente en función de las distribuciones competenciales. Por ejemplo, en un estudio sobre cultura constitucional realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se señala que los tribunales “no son suficientemente distinguidos de otras instituciones, como las

¹² INEGI, *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2021*, disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/encig/2021/>

¹³ INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2023*, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2023/doc/envipe2023_8_autoridad_es_seguridad_publica.pdf

procuradurías de justicia y la policía (incluso las autoridades públicas en general), de cuya mala reputación se contagian”¹⁴.

En todo caso, lo que ponen de manifiesto las citadas encuestas es que, en términos generales, la percepción de la ciudadanía a sus instituciones de justicia se encuentra en crisis. Para poder revertir la desconfianza hacia las instituciones de impartición de justicia es necesario apostar por su fortalecimiento desde la raíz, es decir, desde aquellas instituciones que son las más cercanas, que suelen ser las primeras en atender a la mayor parte de ciudadanos que acuden a los tribunales para hacer valer sus derechos: los poderes judiciales locales.

Los poderes judiciales locales han sido los grandes olvidados de las principales reformas judiciales de los últimos años en nuestro país, ya que casi todas se han concentrado en el Poder Judicial de la Federación. Así, se ha dejado de lado la tarea de fortalecer a las instituciones que fungen como la puerta de entrada de la mayoría de los ciudadanos al sistema de justicia mexicano, es decir, donde comienza a construirse la percepción ciudadana respecto de sus instituciones de justicia.

Lo anterior resulta un contrasentido, pues la justicia local es la que atiende el mayor volumen de los litigios que ocurren en nuestro país cada año. De acuerdo con el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023*, durante el año 2022 ingresaron a los poderes judiciales locales 2,154,768 nuevos asuntos¹⁵; en tanto que a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación ingresaron 1,284,526 nuevos asuntos¹⁶. Es decir, que los poderes judiciales estatales atienden cada año aproximadamente un 67% más de asuntos que el Poder Judicial de la Federación.

No obstante lo anterior, la dimensión institucional de los poderes judiciales locales no se corresponde con la gran cantidad de asuntos que tienen que resolver cada año. Por ejemplo, el número total de las personas funcionarias públicas de los poderes judiciales de los estados en el año 2022 fue de aproximadamente 73,000¹⁷, en tanto que el Poder Judicial de la Federación

¹⁴ Concha Cantú, Hugo A.; Fix-Fierro, Héctor; Flores, Julia y Valadés, Diego, *Cultura de la Constitución en México. Una encuesta de actitudes, percepciones y valores*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM et al., 2004, p. 37.

¹⁵ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023*, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2023/doc/cnije_2023_resultados.pdf

¹⁶ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023*, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2023/doc/cnijf_2023_resultados.pdf

¹⁷ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023*, op.cit.

contó con 54,388 personas servidoras públicas¹⁸. Esto significa que los poderes judiciales locales, que atienden 67% más de asuntos que el Poder Judicial de la Federación, en su conjunto tienen poco menos de un 30% más de funcionarios que la judicatura federal.

Otro dato en el que se observa la insuficiencia institucional de los poderes judiciales locales es el presupuestal. De acuerdo con el *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023*, el presupuesto recibido por todos los poderes judiciales locales en el 2022 sumó \$45,839,663,068¹⁹; en tanto que, el presupuesto del Poder Judicial de la Federación en ese mismo año fue de \$77,407,216,195 pesos²⁰. Ello significa que los poderes locales que resuelven 67% más de asuntos que el Poder Judicial de la Federación, no obstante, reciben alrededor de un 40% menos de presupuesto.

Los anteriores datos ponen de relevancia, por un lado, la enorme importancia de los poderes judiciales locales como la primera ventanilla a la que acuden por primera vez la mayoría de los usuarios del sistema de justicia. Por otro lado, sin embargo, muestran claramente los déficits institucionales que padecen.

Debido a lo anterior, la presente iniciativa modelo de reforma constitucional local busca poner sobre la mesa una propuesta integral de fortalecimiento institucional de los poderes judiciales locales, cuya implementación repercuta en un mejor funcionamiento de las instituciones de justicia locales y con ello en un mejor servicio de justicia para la ciudadanía.

Estamos convencidos de que en una democracia resulta esencial contar con poderes judiciales autónomos, institucional y financieramente sólidos y profesionales, pues sólo si están sostenidos en esos pilares se puede asegurar que desempeñen adecuadamente su función de garantizar el estado de Derecho y de pacificar conflictos sociales, e incluso políticos, utilizando al Derecho como herramienta.

El funcionamiento adecuado de los poderes judiciales en un síntoma positivo de cualquier régimen democrático, porque ponen de manifiesto la voluntad de las élites políticas de someter su poder a los límites establecidos por el ordenamiento jurídico.

¹⁸ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023*, *op.cit.*

¹⁹ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023*, *op.cit.*

²⁰ INEGI, *Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2023*, *op.cit.*

De ahí que cualquier reforma que busque debilitar al poder judicial es incompatible con la democracia constitucional, pues ello supone eliminar uno de los principales mecanismos de contención de los poderes público y privado, por lo que una vez debilitada la institución, el riesgo del ejercicio abusivo del poder y del establecimiento de alguna modalidad de gobierno autoritario se incrementa significativamente.

En el ánimo de contribuir a la preservación y fortalecimiento de nuestro régimen democrático, se presenta la presente propuesta de iniciativa de reforma constitucional local para el fortalecimiento de los poderes judiciales, cuyos aspectos más relevantes se explican a continuación.

1. Carrera judicial con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial

***Artículo 11.-** La carrera judicial, que será reglamentada por la ley, se integra con los cargos de Oficial Judicial, Actuario, Secretario de Primera Instancia, Secretario de Segunda Instancia y Juez de Primera Instancia.*

El acceso a estos cargos será a través de concursos públicos organizados por el Consejo de la Judicatura, los cuales podrán ser abiertos a cualquier persona que reúna los requisitos o cerrados a integrantes del Poder Judicial, con excepción de los de la categoría de Oficial Judicial que siempre serán concursos abiertos.

La ley establecerá las fases y criterios de evaluación en estos concursos, debiendo contemplar, con los ajustes propios para cada cargo, cuando menos las fases a las que se refiere el artículo 8, fracción I, de esta Constitución.

***Artículo 14.-** Corresponde al Consejo de la Judicatura del Estado:*

[...]

***VII.** Acceder, administrar y ejecutar los recursos presupuestales asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las entidades federativas, para el fortalecimiento de la carrera judicial, conforme a las reglas de operación que para tal efecto se establezcan.*

[...]

***XII.** Dirigir y administrar la Escuela Judicial como organismo responsable de la implementación de los concursos para acceder a cargos de la carrera judicial, así como de la capacitación y actualización de los servidores públicos del Poder Judicial.*

[...]

XIV. Celebrar convenios de colaboración con los poderes judiciales de otras entidades federativas y con el Poder Judicial de la Federación en materia de capacitación y fortalecimiento de la carrera judicial, así como para el diseño y operación de programas de certificación profesional señalados en la fracción anterior, sin perjuicio de los que puedan celebrar respecto de otros temas de interés común.

[...]

Se propone que la Constitución local contemple el mandato de que exista una carrera judicial en el ámbito local, precisando los cargos que la conforman y el principio de que el acceso a dichos cargos será mediante concursos de oposición compuestos por, al menos, las mismas fases que los concursos para ocupar una magistratura, con los ajustes pertinentes para cada cargo.

Un sistema de carrera judicial bien diseñado e implementado permite aspirar a contar con un poder judicial local compuesto por personas con vocación por la función jurisdiccional y el servicio público, así como con los conocimientos y la experiencia necesaria para desempeñar los diversos cargos que conforman la columna vertebral de la justicia local. Lo cual, sin duda, repercutirá en que el servicio público de administración de justicia en el ámbito local sea más eficaz y de mayor calidad.

Asimismo, en la propuesta se contempla que los concursos de acceso a los cargos de la carrera judicial podrán ser abiertos o cerrados, con excepción del de la categoría inicial que siempre serán abiertos. Con ello se pretende que en todo momento exista una vía de acceso para la ciudadanía a la función jurisdiccional, que sea universal, objetiva y meritocrática y no que dependa de la decisión discrecional de alguna persona.

Para la implementación y consolidación de los sistemas de carrera judicial estatales, en la iniciativa se contempla la posibilidad de que las entidades federativas establezcan alianzas estratégicas con el Poder Judicial de la Federación, el cual cuenta con un sistema de carrera judicial consolidado y con las capacidades institucionales suficientes, a través de la Escuela Federal de Formación Judicial, para apoyar a las entidades federativas.

Con la posibilidad de establecer esas alianzas estratégicas lo que se busca es eficientizar el uso de recursos públicos, aprovechando la infraestructura y el conocimiento operativo con el que ya cuenta la Escuela Federal de

Formación Judicial y que puede ponerse al servicio de las entidades federativas que, en uso de su soberanía constitucional, decidan aprovecharla.

Adicionalmente, la iniciativa contempla la posibilidad de que las entidades federativas puedan acceder a los recursos presupuestales que sean destinados para el fortalecimiento de la carrera judicial local en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

2. Sistema de nombramientos de personas juzgadoras que garanticen su capacidad y sensibilidad social

Artículo 1.- [...]

La ley establecerá la existencia de Juzgados de Conciliación encargados de resolver controversias menores privilegiando la conciliación, cuyos titulares serán electos por voto directo de la ciudadanía.

Artículo 8.- *Las personas titulares de las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia serán designadas por el Congreso del Estado a propuesta de una terna enviada por el Poder Ejecutivo, conforme al siguiente procedimiento:*

I. *Cuando menos 60 días antes de que se vaya a registrar alguna vacante en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura emitirá una convocatoria pública abierta a un concurso para seleccionar a la terna que enviará al Congreso de la Estado.*

En caso de que la vacante se genere previamente a la conclusión del periodo de la persona titular de la Magistratura, el Consejo de la Judicatura publicará la convocatoria dentro de los 10 días siguientes a que tenga conocimiento de la vacante.

La convocatoria establecerá las fechas y etapas del concurso, así como el método y criterios de evaluación en cada etapa, los cuales deberán ser objetivos y basados en el mérito. En todo caso, la convocatoria incluirá las siguientes etapas:

a) *Valoración curricular;*

b) *Examen de conocimientos generales del Derecho y particulares de la función que desempeñan las personas titulares de las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia; y*

c) *Resolución de un caso práctico, sobre algún asunto competencia del Tribunal Superior de Justicia.*

II. Una vez agotadas las distintas fases del concurso, el Consejo de la Judicatura conformará dos listas, una de hombres y otra de mujeres. De ellas elaborará una sola lista de seis personas candidatas, de manera alternada entre quienes, en cada lista, hubiesen acreditado el concurso y obtenido las calificaciones más altas. En cada proceso de designación, el Consejo de la Judicatura alternará la lista con la que iniciará la integración de la terna respecto del proceso anterior.

III. Cuando menos con veinte días de anticipación a que se genere la vacante, el Consejo de la Judicatura deberá remitir al Poder Ejecutivo la lista de seis personas candidatas. De esa lista, el Poder Ejecutivo seleccionará una terna, para lo cual deberá tomar en consideración las opiniones que sobre las personas candidatas presenten las organizaciones de la sociedad civil, colegios de abogados e instituciones de educación superior, públicas y privadas, en los términos que señale la ley. En la propuesta que envíe el Ejecutivo al Congreso deberá expresar las razones en las que sustenta la selección de la terna.

IV. El Congreso del Estado, previa comparecencia de las personas que integren la terna, designará a la persona titular de la Magistratura con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y le tomará la protesta constitucional dentro de los 10 días siguientes a que reciba la terna del Ejecutivo. En el dictamen que se presente al Pleno del Congreso con la propuesta de la persona a designar se deberán expresar las razones en las que se sustenta dicha propuesta.

V. En caso de que ninguna de las personas de la terna obtenga la votación señalada la fracción anterior, el titular del Ejecutivo enviará inmediatamente una segunda terna conformada por las otras tres personas de la lista de seis seleccionadas por el Consejo de la Judicatura. Previa comparecencia de las personas integrantes de la terna, el Congreso designará por mayoría simple de sus integrantes presentes a quien ocupe la Magistratura y le tomará la protesta constitucional, dentro de los cinco días siguientes a que reciba la segunda terna. En el dictamen que se presente al Pleno del Congreso con la propuesta de la persona a designar se deberán expresar las razones en las que se sustenta dicha propuesta.

Artículo 11.- La carrera judicial, que será reglamentada por la ley, se integra con los cargos de Oficial Judicial, Actuario, Secretario de Primera Instancia, Secretario de Segunda Instancia y Juez de Primera Instancia.

El acceso a estos cargos será a través de concursos públicos organizados por el Consejo de la Judicatura, los cuales podrán ser abiertos a cualquier persona que reúna los requisitos o cerrados a integrantes del Poder Judicial,

con excepción de los de la categoría de Oficial Judicial que siempre serán concursos abiertos.

La ley establecerá las fases y criterios de evaluación en estos concursos, debiendo contemplar, con los ajustes propios para cada cargo, cuando menos las fases a las que se refiere el artículo 8, fracción I, de esta Constitución.

Durante muchos años las Constituciones estatales replicaron el sistema de nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte para la designación de las Magistraturas de sus Tribunales Superiores de Justicia. De esta manera, tradicionalmente la designación correspondía realizarla gobernador de cada estado con ratificación de la legislatura estatal. Esto comenzó a cambiar a partir de 1994, cuando se modificó el proceso de designación de los Ministros de la Suprema Corte, para prever que el Presidente de la República propone una terna por cada vacante, correspondiendo al Senado la designación.

De esta manera, paulatinamente, en las entidades federativas comenzaron a ensayarse nuevas modalidades de designación. En 2001 un estudio mostraba como para ese momento, si bien en 21 entidades federativas continuaba prevaleciendo el proceso de designación a partir de algún mecanismo de colaboración entre el ejecutivo y el legislativo estatales, en 11 entidades federativas se había excluido al gobernador del proceso de designación, ya sea estableciendo algún mecanismo de colaboración entre el poder legislativo y poder judicial, o bien, dejando la designación exclusivamente en el poder legislativo²¹.

Hoy en día, si bien sigue prevaleciendo un sistema de nombramiento a partir de una colaboración entre ejecutivo y legislativo, en algunas entidades federativas se han establecido modalidades interesantes de colaboración de los tres poderes y en otras se han incorporado dos mecanismos de gran relevancia: la **convocatoria pública** y el **concurso de oposición**.

Ambos mecanismos, por su neutralidad, permiten inyectar a los procesos de designación fuertes dosis de legitimidad, con independencia de los órganos específicos que participen en el proceso de designación.

La **convocatoria pública** permite que cualquier persona que reúna los requisitos de acceso al cargo pueda participar en el proceso de selección, con independencia de la forma específica que éste adopte. De esta manera

²¹ Véase Concha Cantú, Hugo Alejandro y Caballero Juárez, José Antonio, *Diagnóstico sobre la administración de justicia en las entidades federativas. Un estudio institucional sobre la justicia local en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2001, pp. 131-132.

el origen del proceso de designación es transparente e incluyente, de tal manera que inicia con un universo muy amplio de aspirantes, dentro del cual será más probable seleccionar a las personas mejor preparadas para dicho cargo.

Por otra parte, el **concurso de oposición** permite una depuración del universo de aspirantes, a través de parámetros objetivos y meritocráticos, cuyo resultado es la llegada a las etapas finales del proceso de designación de las personas mejor preparadas para ocupar dicho cargo. Al depurarse la lista de aspirantes, a partir de criterios objetivos y basados en el mérito y las capacidades para el cargo, se garantiza que, con independencia del órgano o de los órganos en los que recaiga el poder de decisión final, dicha designación favorezca a una persona que, sin lugar a duda, cuente con los méritos suficientes para desempeñar tan relevante función.

De esta manera, para la designación de las Magistraturas de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas se propone un proceso de designación que implica la colaboración entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero que, además, incluye los dos mecanismos antes mencionados: la convocatoria pública y el concurso de oposición.

De esta manera, el poder judicial, por conducto del Consejo de la Judicatura, se encargará de emitir, con la anticipación suficiente a que se genere la vacante o en el menor tiempo posible en caso de que la vacante se genere de manera inesperada, una convocatoria pública para que cualquier persona interesada y que reúna los requisitos de acceso al cargo se registre en el proceso.

De esta manera si bien el proceso inicia con una convocatoria pública y abierta, los requisitos de acceso al cargo constituyen un primer filtro para que en dicho concurso participen únicamente personas con experiencia en la función jurisdiccional.

Posteriormente a la convocatoria, el Consejo de la Judicatura desarrollará un concurso de oposición que constará, cuando menos, de tres etapas: valoración curricular, examen de conocimientos y resolución de caso práctico. De dicho proceso se obtendrá una lista de seis personas integrada por los hombres y las mujeres con mejor la evaluación a lo largo del concurso, a través de un mecanismo que busca garantizar la paridad en la integración del Tribunal.

Dicha lista es remitida al Poder Ejecutivo con el propósito de que este seleccione de ella una terna. Es importante señalar que la propuesta contiene

algunas previsiones para motivar que la selección de la terna esté basada en criterios objetivos, tales como que el Ejecutivo tendrá que tomar en consideraciones las opiniones que sobre los integrantes de esta lista presenten organizaciones de la sociedad civil, colegios de abogados e instituciones de educación superior, públicas y privadas. Así como que la propuesta de la terna que envíe al Poder Legislativo contenga razones explícitas que justifiquen la selección de cada persona.

Finalmente, el Congreso realizará la designación, en un primer momento, a través de una mayoría calificada, buscando con ello que la designación sea producto de un consenso entre diversas fuerzas políticas y no la decisión de un solo grupo mayoritario.

Asimismo, se contempla que, en caso de que la primera terna sea rechazada, inmediatamente el Ejecutivo enviará la segunda terna integrada por las otras tres personas de la lista de seis seleccionadas por el Consejo de la Judicatura y que, en este segundo momento, la designación del Congreso sea por mayoría simple.

Lo anterior, si bien incrementa la posibilidad de que la designación final sea producto de la decisión del grupo mayoritario y no necesariamente de un consenso entre las distintas fuerzas políticas, en nada demerita la selección final. Ello, pues los requisitos de acceso al cargo y el proceso de integración de la lista de seis personas que realiza el Consejo de la Judicatura garantizan que cualquiera de los integrantes de esa lista de seis cuenta con los méritos y las capacidades necesarias para ocupar una Magistratura del Tribunal Superior de Justicia.

Esto último, resulta acorde con otro de los pilares de esta iniciativa de reforma, que es el fortalecimiento de la carrera judicial. Al establecer que para el acceso a alguna Magistratura del Tribunal Superior de Justicia se requiera haber desempeñado el cargo de Juez de Primera Instancia del Poder Judicial del Estado por al menos 5 años ininterrumpidos, se busca contar con candidatos que provengan de burocracias judiciales consolidadas, lo que garantiza que quienes ocupen el más alto cargo judicial estatal cuenten con la formación técnica, experiencia y un comportamiento ético acreditable en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Este proceso de designación integra diversos elementos que tienden a asegurar que la designación de las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia recaiga en personas cuya idoneidad para ejercer el cargo sea incuestionable.

De esta manera, se trata de un procedimiento de designación que se nutre de las mejores herramientas de los diversos procesos de designación que se han ensayado a nivel local, las cuales actuando en conjunto tienen como resultado la designación de personas que desempeñen tan relevante función de manera profesional, técnica e independiente.

Este tipo de procedimientos presenta considerablemente mayores ventajas que otros procedimientos que se han puesto sobre la mesa recientemente para la designación de personas juzgadoras.

Así, por ejemplo, a diferencia de la elección popular, el procedimiento aquí propuesto permite la selección de personas técnicamente competentes para desempeñar una Magistratura, quienes deberán su designación a su trayectoria profesional y a los méritos demostrados en el concurso y no a intentar agradar al electorado a través de propuestas y acciones superfluas o de intentar difundir una determinada imagen.

De igual manera, el procedimiento propuesto mantiene a las personas aspirantes lejos de las redes de estructuras partidistas o de grupos de interés (despachos de abogados, por ejemplo) que puedan ofrecer interesadamente su apoyo electoral, a través del voto corporativo de un determinado sector del electorado o de financiamiento.

En correspondencia con la intención de mantener alejadas a las personas aspirantes a una Magistratura de los intereses partidistas, se propone incluir como requisito para ocupar dicho cargo el no estar afiliado a un partido político en el año previo a la elección.

Lo anterior, sin renunciar a que la designación de las Magistraturas esté investida de la legitimidad democrática suficiente, la cual es brindada tanto por la apertura a que cualquier persona que reúna los requisitos se presente al proceso de designación, tanto por el hecho de que la designación es producto de un procedimiento que involucra a los tres poderes y a la sociedad civil y cuya decisión final recae en un órgano plural de representación directa de la ciudadanía.

Finalmente, se propone establecer que la designación de los **Jueces de Conciliación** sea a través de la **elección popular**, dejando en libertad a las entidades federativas para establecer la modalidad específica de elección.

A diferencia de las Magistraturas y de los Jueces de Primera Instancia, respecto de los que se considera que la elección popular no es método idóneo para su designación, en el caso de los Jueces de Conciliación, por el tipo de

labor que realizarían, consideramos que se trata de un modelo más apropiado.

Se trata de jurisdicciones que buscarán solucionar los conflictos más cotidianos a los que se enfrentan los ciudadanos cuando interactúan entre sí, mediante la conciliación. Para lo cual resulta conveniente que las personas que resuelvan o faciliten la solución de estos conflictos pertenezcan a la misma comunidad y conozcan el entorno en el que ocurren y tengan un vínculo directo con sus habitantes, lo cual puede lograrse a través de la elección popular.

3. Requisitos de acceso a cargos judiciales que garanticen capacidad y sensibilidad social

Artículo 7.- Para ocupar una Magistratura del Tribunal Superior de Justicia se requiere:

[...]

V. Haber desempeñado el cargo de Juez de Primera Instancia del Poder Judicial del Estado por al menos 5 años ininterrumpidos.

[...]

Artículo 12.- Para ser Juez de Primera Instancia se requieren los mismos requisitos que para ocupar una Magistratura del Tribunal Superior de Justicia, con excepción de la edad que será de 30 años y el contemplado en la fracción V, del artículo 7; y con adición del requisito de haber ocupado el cargo de Secretario de Primera o de Segunda Instancia, o de manera combinada, o Juez de Conciliación, por un periodo mínimo de 5 años.

Los Jueces de Primera Instancia serán designados para un periodo inicial de 6 años, al cabo del cual podrán ser ratificados por el Consejo de la Judicatura, con base en criterios objetivos de desempeño. En caso de ser ratificados adquirirán inamovilidad hasta la edad de retiro forzoso que establezca la ley.

Una vez designados y previamente a asumir el cargo, las personas seleccionadas como jueces deberán realizar una estancia profesional de tres meses en la Clínica de asesoría gratuita del Poder Judicial del Estado, o bien, en alguna otra institución que, a juicio del Consejo de la Judicatura, les permita a las personas designadas brindar atención directa a usuarios del sistema judicial de escasos recursos o en situación de vulnerabilidad.

La ley determinará los requisitos de acceso a los demás cargos de la carrera judicial, debiendo contemplar un periodo de experiencia en el cargo inmediato inferior.

Con relación a los requisitos para ocupar una Magistratura del Tribunal Superior de Justicia es de destacar que en la propuesta se incluye el requisito de haber desempeñado el cargo de Juez de Primera Instancia del Poder Judicial local por un periodo mínimo de cinco años.

La razón de ser de este requisito es favorecer la llegada al cargo judicial más importante en una entidad federativa de personas que cuenten con carrera judicial, ya sea en el Poder Judicial local o en el Poder Judicial de la Federación. Ello con el propósito de garantizar que quienes sean designados para ocupar una Magistratura del Tribunal Superior de Justicia tengan predominantemente un perfil técnico en la función jurisdiccional, de tal manera que se evite la llegada de personas con un perfil preponderantemente político.

Finalmente, con el objetivo de que quienes van a ocupar el cargo de Juez de Primera Instancia se sensibilicen con la realidad y las problemáticas que enfrentan las personas que acuden a los tribunales en busca de justicia, se propone que las personas designadas para ser Juez de Primera Instancia, previamente a asumir el cargo, realicen una estancia profesional de tres meses en la Clínica de asesoría jurídica gratuita del Poder Judicial local, o en alguna otra institución que, a juicio del Consejo de la Judicatura, permite a las futuras personas juzgadoras estar en contacto directo con las necesidades de las personas usuarias del sistema de justicia

4. Duración y estabilidad en el cargo

***Artículo 9.-** Las personas titulares de las Magistraturas durarán en el cargo un periodo de 10 años, pudiendo ser ratificadas por el Congreso del Estado, previo dictamen favorable del Consejo de la Judicatura, para otro periodo igual.*

Para tal efecto, cuando menos con 90 días de anticipación a que concluya el primer periodo de las personas titulares de las Magistraturas, el Consejo de la Judicatura emitirá un dictamen, debidamente fundado y motivado y basado en criterios objetivos, sobre el desempeño del Magistrado o Magistrada, en el cual recomendará su ratificación o no, para lo cual deberá

tomar en cuenta las opiniones que presenten las organizaciones de la sociedad civil, colegios de abogados e instituciones de educación superior, públicas y privadas, en los términos que señale la ley.

Con base en ese dictamen, dentro de los 30 días siguientes, previa comparecencia de la persona titular de la Magistratura, el Congreso del Estado decidirá, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentantes, sobre la ratificación o no del Magistrado o Magistrada. La votación será pública y abierta y las personas legisladoras que se opongan a la ratificación deberán justificar las razones de su voto.

En caso de que se decida la no ratificación de la persona Magistrada, el Consejo de la Judicatura iniciará el proceso al que se refiere el artículo anterior.

Artículo 12.- [...]

Los Jueces de Primera Instancia serán designados para un periodo inicial de 6 años, al cabo del cual podrán ser ratificados por el Consejo de la Judicatura, con base en criterios objetivos de desempeño. En caso de ser ratificados adquirirán inamovilidad hasta la edad de retiro forzoso que establezca la ley.

[...]

Artículo 15.- [...]

[...]

Las personas titulares de las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia que hayan ejercido el cargo al menos por un primer periodo de 10 años, al dejar el cargo tendrán derecho a recibir un haber de retiro por el mismo tiempo que ejercieron el cargo en los términos que defina la ley.

Uno de los principales mecanismos para combatir la corrupción y lograr la independencia judicial es dotar a los cargos de este poder de la estabilidad suficiente para que puedan desempeñar su cargo sin temor a represalias. En la presente iniciativa ello se busca lograr estableciendo el principio de inamovilidad judicial durante el periodo del encargo, lo que supone que la Magistratura o el juez sólo puedan ser removidos de su cargo a través de los correspondientes procedimientos de responsabilidad penal, administrativa o constitucional, pero no por razones de oportunidad política.

Adicionalmente, se disponen periodos largos de duración (10 años en el caso de las Magistraturas y 6 en el caso de los jueces), pudiendo ser ratificados para un nuevo periodo para el caso de las Magistraturas y hasta la edad de retiro forzoso en el caso de los jueces.

Finalmente, dada la alta responsabilidad que conlleva, el carácter temporal del cargo y las restricciones laborales que se establecen con posterioridad a que concluyan su encargo, se contempla que las personas que ocupen una Magistratura y sean ratificados para un segundo periodo percibirán un haber retiro por el mismo tiempo que desempeñaron el cargo.

5. Garantías de estabilidad financiera

Artículo 4.- El Poder Judicial contará con los recursos materiales y humanos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo de la Judicatura elaborará cada año el anteproyecto de presupuestos de egresos del poder judicial, el cual será remitido al Poder Ejecutivo. Una vez que lo haya recibido, el Poder Ejecutivo deberá incorporarlo al proyecto de presupuesto de egresos del Estado, exactamente en los mismos términos en los que lo recibió, sin que le pueda realizar cambios, formular observaciones, ejercer su derecho de veto, ni realizar cualquier acto tendiente a retardar o impedir su entrega oportuna al Congreso del Estado.

El Congreso del Estado deberá garantizar que el Poder Judicial reciba cada año el presupuesto necesario para el adecuado ejercicio de sus funciones, el cual, en términos porcentuales, no podrá ser inferior al recibido el año anterior. Adicionalmente, el Congreso del Estado deberá autorizar los recursos necesarios para que el Poder Judicial implemente las nuevas leyes y reformas que sean aprobadas por el órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión o la propia legislatura estatal, y que supongan mayores competencias y cargas de trabajo, requieran de más personal o de mayor o mejor infraestructura.

Artículo 15.- Las personas funcionarias públicas del Poder Judicial percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, determinada anualmente por el Congreso del Estado en el Presupuesto de Egresos, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo y que deberá incrementarse cada año, cuando menos, conforme a la inflación.

Las personas titulares de las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia y de las Consejerías de la Judicatura del Estado recibirán la misma remuneración. La remuneración que reciban los Jueces de Primera Instancia no podrá ser inferior al 75% de aquella remuneración. La remuneración que reciban los demás cargos de la carrera judicial no podrá ser inferior al 50% de la remuneración que corresponda al cargo de la categoría inmediata superior.

[...]

Como se indicó con anterioridad, los poderes judiciales locales no reciben un presupuesto que resuelva acorde a la gran cantidad de asuntos que atienden cada año. Para intentar remediar esta situación, en la propuesta se incorporan diversos mecanismos que buscan dotar de una estabilidad financiera mínima, tanto a la institución como a sus personas servidoras públicas.

En esta iniciativa modelo se establece el mandato constitucional de la legislatura estatal de dotar al poder judicial de los recursos económicos necesarios para el adecuado desempeño de función.

Adicionalmente, se establece la garantía de que en términos porcentuales el presupuesto que reciba el poder judicial no podrá ser inferior al del año anterior. Es decir, una especie de principio de progresividad presupuestal, que no sólo brinda de tranquilidad financiera a la institución y un piso mínimo que queda fuera de la negociación presupuestal de cada año con el poder legislativo, sino que también le permite a la institución tener estabilidad y claridad para realizar una planeación a mediano y largo plazo.

Finalmente, se busca atender uno de los principales problemas que han enfrentado los poderes judiciales en los últimos años que es el impacto financiero de implementar las diversas reformas a la Constitución federal, a leyes nacionales o generales o en el propio ámbito local. Para los poderes judiciales locales, estas reformas suelen traducirse en mayores competencias y, por lo tanto, mayores cargas de trabajo, por lo que se necesita un mayor número de jueces y funcionarios judiciales, además de la infraestructura necesaria para ello.

Lamentablemente, en no pocas ocasiones, estas reformas no han sido acompañadas del correspondiente incremento en el presupuesto asignado a los poderes judiciales estatales, lo que genera retrasos o deficiencias en la implementación de las referidas reformas.

En complemento con lo anterior, la iniciativa confiere al poder judicial absoluta libertad para elaborar su anteproyecto de presupuesto, el cual debe ser presentado íntegramente al poder legislativo.

En lo que se refiere al ámbito de las personas servidoras públicas, en la propuesta de reforma se consagra una de las garantías por excelencia de la independencia judicial, consistente en que a los funcionarios judiciales no se les podrá reducir su remuneración durante el periodo de su encargo.

Adicionalmente, para impedir que la remuneración que perciban las personas integrantes del poder judicial pierda poder adquisitivo, se propone garantizar constitucionalmente un incremento salarial anual, cuando menos, en el mismo porcentaje que la inflación del año anterior.

Como parte de los lineamientos constitucionales que se establecen para la organización de la carrera judicial, buscando con ello limitar la discrecionalidad en el establecimiento de las remuneraciones y que éstas sean establecidas con equidad, se contemplan pisos mínimos de referencia para los salarios. Así, se dispone un tope de referencia que sería el salario que se determine para las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia y las Consejerías del Consejo de la Judicatura para, a partir de ahí, establecer la remuneración de las categorías inferiores respetando límites mínimos, como el de que para los jueces de primera instancia el salario no podrá ser inferior al 75% del que reciban las Magistraturas y que para las categorías subsecuentes la remuneración no podrá ser inferior al 50% de la que perciba la categoría inmediata superior.

6. Consejos de la Judicatura locales

Artículo 13.- El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado se compondrá por cinco Consejerías, integradas de la siguiente manera:

I. La persona que ocupe la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, quien presidirá el Consejo.

II. Una Magistratura del Tribunal Superior de Justicia que cuente con al menos 3 años en el cargo, designada por el Pleno del Tribunal por mayoría de votos.

III. Un Juez de Primera Instancia ratificado, designado por la mayoría de los jueces a través de un proceso organizado por el Consejo de la Judicatura.

IV. Una persona designada por el Congreso del Estado.

V. Una persona designada por la persona titular del Poder Ejecutivo.

Las personas titulares de las Consejerías durarán en su cargo 5 años, con excepción de quien ocupe la Presidencia que durará 3 años y de la Magistratura que durará un año. En ningún caso, las personas titulares de las Consejerías podrán ser designadas para un segundo periodo consecutivo.

Los órganos y personas encargadas de designar a las Consejerías deberán observar que el Consejo no quede integrado por más de tres Consejerías del mismo género.

Para ocupar una Consejería del Consejo de la Judicatura se requieren los mismos requisitos que para ocupar una Magistratura del Tribunal Superior de Justicia, con excepción del previsto en la fracción V, del artículo 7.

Los consejos de la judicatura han demostrado ser necesarios para una adecuada gestión administrativa al interior del poder judicial, evitando con ello que los órganos jurisdiccionales distraigan su función con la atención de tareas administrativas.

Sin embargo, para que dichos consejos funcionen adecuadamente es indispensable contemplar una adecuada integración, en la que tengan presencia los otros poderes, pero en la que prevalezca la sensibilidad y el conocimiento a profundidad sobre la función jurisdiccional y sus requerimientos.

Por ello, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte²², se dispone una integración del Consejo de la Judicatura conformado mayoritariamente por personas magistradas o jueces, encabezadas por quien ocupe la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, así como una Magistratura de éste y un Juez de Primera Instancia ratificado, todos ellos designados por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Es importante destacar que, para evitar designaciones *ad hoc* de jueces o de magistraturas con el propósito de hacerse de alguna posición en el Consejo, se prevé que, para ser designados, las magistraturas deban tener al menos

²² Véase tesis de jurisprudencia P./J. 112/2009, con el rubro: “**CONSEJOS DE LA JUDICATURA LOCALES. PRINCIPIOS ESTABLECIDOS POR EL CONSTITUYENTE PERMANENTE EN RELACIÓN CON SU CREACIÓN**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, diciembre de 2009, pág. 1241, registro digital: 165846.

3 años en el cargo y en el caso de los jueces, éstos hayan sido ratificados después de su periodo inicial de 6 años.

Para el caso de la magistratura que integrará el Consejo se establece que esta se renovará anualmente, es decir, que existirá una participación rotativa de los integrantes del Pleno del Tribunal en la conformación del Consejo, buscando que ello enriquezca con distintas experiencias y conocimientos sobre la función jurisdiccional, las decisiones del Consejo, y que las distintas perspectivas de los integrantes del Tribunal se vean representadas en este órgano de gobierno judicial.

En este sentido, cabe recordar que, a nivel federal, la razón de ser que el Ministro Presidente de la Suprema Corte sea a la vez quien presida el Consejo de la Judicatura Federal obedece a una doble lógica. Por un lado, desincorporar de las facultades de la Suprema Corte una serie de tareas administrativas con el objetivo de que dicho tribunal pudiera enfocarse a su labor jurisdiccional. Pero, por otro lado, mantener un puente de comunicación entre el Consejo y la Corte que permitiera tomar decisiones que no afecten la armonía y la unidad institucional.

Desde su implementación con la forma constitucional de 1994 este diseño institucional ha demostrado ser efectivo y funcional, por lo que no se advierte alguna razón que justifique un cambio que tenga como propósito desligar al máximo órgano jurisdiccional del máximo órgano del gobierno judicial en una entidad federativa.

En el caso de los jueces de primera instancia se contempla que quien integre el Consejo sea designado por los propios jueces, buscando con ello que las personas juzgadoras se vean representadas directamente por uno de sus pares en quien ellos mismos depositen dicha confianza.

Finalmente, la integración del Consejo se complementa con Consejerías designadas directa y libremente por los poderes ejecutivo y legislativo estatales, de tal manera que éstos sean corresponsables de la administración, vigilancia y disciplina del funcionamiento del poder judicial.

7. Certificación de la abogacía con el apoyo de la Escuela Federal de Formación Judicial

Artículo 14.- Corresponde al Consejo de la Judicatura del Estado:

[...]

XIII. Establecer programas voluntarios de certificación para el ejercicio profesional de la abogacía.

XIV. Celebrar convenios de colaboración con los poderes judiciales de otras entidades federativas y con el Poder Judicial de la Federación en materia de capacitación y fortalecimiento de la carrera judicial, así como para el diseño y operación de programas de certificación profesional señalados en la fracción anterior, sin perjuicio de los que puedan celebrar respecto de otros temas de interés común.

La transformación del sistema de justicia que requiere nuestro país no es posible realizarla sólo a través de cambios institucionales en los poderes judiciales. Es necesario que ello vaya de la mano de otra serie de reformas que busquen una transformación auténtica en el ejercicio de la profesión.

Hoy en día ante la proliferación de escuelas de Derecho y la ausencia de la colegiación obligatoria de profesionistas del Derecho resulta prácticamente imposible contar con controles efectivos para garantizar la calidad y honestidad en la prestación de servicios jurídicos. Lo anterior, afecta directamente a la sociedad que en muchas ocasiones, con motivo de una asesoría o defensa adecuada, sufre afectaciones en su persona o patrimonio.

Algunas de las propuestas que se han desarrollado para tratar de contrarrestar esta situación son los programas de certificación profesional que buscan garantizar que quienes ejercen la abogacía cuenten con los conocimientos y de habilidades mínimas necesarias para el ejercicio responsable y ético de esta profesión.

En este sentido, los poderes judiciales pueden contribuir al desarrollo de programas de certificación voluntaria que busquen garantizar un ejercicio ético y responsable de las personas abogadas.

Ello es así porque, tanto en el ámbito federal con la Escuela Federal de Formación Judicial, como algunas entidades federativas cuentan ya con programas y procesos para certificar que las personas aspirantes cuentan con los conocimientos y habilidades necesarias para el desempeño de los distintos cargos que conforman la carrera judicial.

Por lo cual, con el propósito de aprovechar su imparcialidad, los recursos institucionales y la experiencia con la que cuentan las escuelas judiciales, federal y locales, dentro de las atribuciones de los Consejos de la Judicatura locales se contempla la posibilidad de que establezcan, con el apoyo de la

Escuela Federal de Formación Judicial, programas de certificación de quienes ejerzan la abogacía en la respectiva entidad federativa.

Con ello se busca sentar las bases jurídicas para aquellas entidades que, de manera voluntaria y en ejercicio de su soberanía, deseen establecer alianzas estratégicas para la creación de programas para la certificación de las personas abogadas.

8. Clínicas de asesoría jurídica gratuitas

Artículo 1.- [...]

[...]

[...]

El Poder Judicial contará con una clínica de asesoría jurídica gratuita, en la que las personas estudiantes de Derecho de las instituciones de educación superior del Estado podrán prestar su servicio social, las cuales brindarán a la población que lo requiera orientación y asistencia en la realización de actos jurídicos que brinden seguridad jurídica a sus relaciones sociales, así como en la tramitación de asuntos ante los tribunales correspondientes.

Finalmente, se propone que los poderes judiciales estatales establezcan clínicas de asesoría jurídica gratuitas en las que, con la participación de estudiantes de Derecho que realicen su servicio social, brinden orientación y asesoría jurídica gratuita a las personas que lo requieran. La cual, se busca que no sólo sea para la tramitación de sus asuntos ante los tribunales, sino también en aspectos que puedan brindar seguridad jurídica a sus relaciones sociales y que, precisamente por ello, puedan prevenir el surgimiento de conflictos que deban ventilarse ante las instancias jurisdiccionales.

Con ello se busca incidir en varios aspectos. En primer lugar, atender una necesidad latente de la población, especialmente de escasos recursos, de acceder a orientación y asesoría jurídica tanto en la tramitación de sus asuntos antes los tribunales, como en la celebración de actos jurídicos, como contratos y testamentos, que doten de certeza jurídica a sus relaciones sociales, de tal manera que pueda prevenirse el surgimiento de futuros litigios. Con lo cual, se pretenden establecer los cimientos para un sólido Estado de Derecho.

En segundo lugar, con esta propuesta se busca fortalecer la función social de la abogacía, acercando a los estudiantes de Derecho, a través del aprendizaje clínico en la prestación de su servicio social, a la solución de problemas jurídicos reales que enfrentan las personas en mayor situación de vulnerabilidad, con lo cual podrán evidenciar de primera mano el poder transformador en la vida de las personas que puede llegar a tener el Derecho.

De esta manera, se pone sobre la mesa de la discusión pública la presente iniciativa de reforma constitucional local, buscando que ella coadyuve a focalizar el debate de la reforma judicial en uno de los pilares esenciales para el fortalecimiento del sistema de justicia en nuestro país. Ninguna reforma judicial logrará cambios profundos en el funcionamiento del sistema de justicia y en la percepción que la ciudadanía tenga de él, sino no inicia donde inicia el acceso de los ciudadanos a dicho sistema: la justicia local.

DECRETO POR EL CUAL SE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE ****, EN EL CAPÍTULO **** CORRESPONDIENTE AL PODER JUDICIAL

CAPÍTULO **** DEL PODER JUDICIAL

Artículo 1.- El Poder Judicial del Estado de **** se deposita en un Tribunal Superior de Justicia y en los Juzgados que prevea su ley orgánica.

La ley establecerá la existencia de Juzgados de Conciliación encargados de resolver controversias menores privilegiando la conciliación, cuyos titulares serán electos por voto directo de la ciudadanía.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial estará cargo de un Consejo de la Judicatura, el cual se integrará en los términos previstos en esta Constitución.

El Poder Judicial contará con una clínica de asesoría jurídica gratuita, en la que las personas estudiantes de Derecho de las instituciones de educación superior del Estado podrán prestar su servicio social, las cuales brindarán a la población que lo requiera orientación y asistencia en la realización de actos jurídicos que brinden seguridad jurídica a sus relaciones sociales, así como en la tramitación de asuntos ante los tribunales correspondientes.

Artículo 2.- Al Poder Judicial le corresponde la jurisdicción local en las materias siguientes:

I. Control de la constitucionalidad local en los términos que señale esta Constitución y la ley reglamentaria correspondiente.

II. Civil, familiar, penal, laboral y de personas adolescentes, en los términos de las leyes respectivas.

III. Cualquier otra materia que, de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución, no sea de competencia exclusiva de los tribunales federales o autónomos.

Artículo 3.- El Poder Judicial desempeñará sus funciones con sujeción a los principios de legalidad, honradez, accesibilidad, austeridad, transparencia, máxima publicidad y rendición de cuentas.

Artículo 4.- El Poder Judicial contará con los recursos materiales y humanos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

El Consejo de la Judicatura elaborará cada año el anteproyecto de presupuestos de egresos del poder judicial, el cual será remitido al Poder Ejecutivo. Una vez que lo haya recibido, el Poder Ejecutivo deberá incorporarlo al proyecto de presupuesto de egresos del Estado, exactamente en los mismos términos en los que lo recibió, sin que le pueda realizar cambios, formular observaciones, ejercer su derecho de veto, ni realizar cualquier acto tendiente a retardar o impedir su entrega oportuna al Congreso del Estado.

El Congreso del Estado deberá garantizar que el Poder Judicial reciba cada año el presupuesto necesario para el adecuado ejercicio de sus funciones, el cual, en términos porcentuales, no podrá ser inferior al recibido el año anterior. Adicionalmente, el Congreso del Estado deberá autorizar los recursos necesarios para que el Poder Judicial implemente las nuevas leyes y reformas que sean aprobadas por el órgano reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso de la Unión o la propia legislatura estatal, y que supongan mayores competencias y cargas de trabajo, requieran de más personal o de mayor o mejor infraestructura.

Sección Primera Del Tribunal Superior de Justicia

Artículo 5.- El Tribunal Superior de Justicia se integrará por el número de magistraturas que disponga la ley y su funcionamiento será en Pleno y en Salas, las cuales podrán ser unitarias o colegiadas, y cuyo número y materia de especialidad serán establecidas en la ley orgánica.

Tanto Pleno como las Salas colegiadas del Tribunal deberán tener una integración paritaria.

Artículo 6.- Al Tribunal Superior de Justicia corresponde:

I. Funcionando en Pleno:

- a)** Determinar el número de Salas, su integración y especialidad y la adscripción de las Magistraturas.
- b)** Resolver las controversias constitucionales locales, que podrán promover el Estado y los Municipios, así como los poderes, con excepción del Poder Judicial, u órganos autónomos estatales o

municipales, para impugnar actos de autoridad o normas generales, que provengan de otro diverso poder u órgano estatal o municipal y que invadan sus competencias garantizadas por esta Constitución. Las resoluciones en las que se declaró la invalidez de una norma general que sean aprobadas por las dos terceras partes de los integrantes del Pleno tendrán efectos generales.

- c)** Resolver las acciones de inconstitucionalidad locales para impugnar normas generales expedidas por el Congreso del Estado o por cualquier Ayuntamiento, que en abstracto resulten contrarias a esta Constitución. Esta podrá ser promovida por los integrantes del Congreso y de los ayuntamientos, y por las personas titulares del Poder Ejecutivo, la Fiscalía General del Estado, la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Instituto de Transparencia estatal y el Instituto Electoral local en los términos establecidos por la ley reglamentaria. Las resoluciones en las que se declaró la invalidez de una norma general que sean aprobadas por las dos terceras partes de los integrantes del Pleno tendrán efectos generales, las que no obtengan esa votación serán desestimadas.
- d)** Resolver las contradicciones de criterios entre sus Salas.
- e)** Resolver los conflictos de competencia entre sus Salas y entre los Juzgados.
- f)** Expedir su Reglamento Interno, así como los acuerdos necesarios para el ejercicio de sus funciones.
- g)** Presentar iniciativas de ley relacionadas con la administración de justicia y la organización y funcionamiento del Poder Judicial.
- h)** Promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, controversias constitucionales en contra de actos que invadan sus competencias o que atenten contra la independencia judicial.
- i)** Autorizar las licencias de las Magistraturas.
- j)** Elegir cada tres años a la persona que ocupará la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia.
- k)** Designar a las personas Magistradas para integrar el Consejo de la Judicatura.

I) Las demás que le confiera esta Constitución y las leyes respectivas.

II. Funcionando en Salas:

a) Resolver los recursos de apelación que se interpongan en contra de las resoluciones que emitan los jueces de primera instancia.

b) Las demás que les confiera la ley orgánica.

Artículo 7.- Para ocupar una Magistratura del Tribunal Superior de Justicia se requiere:

I. Tener ciudadanía mexicana y encontrarse en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

II. Tener cuando menos 35 años el día de la designación.

III. Ser originario o haber residido en el Estado de manera ininterrumpida los cinco años anteriores al día de la designación.

IV. Poseer el día de la designación, título profesional de licenciatura en derecho, con antigüedad mínima de diez años, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello.

V. Haber desempeñado el cargo de Juez de Primera Instancia del Poder Judicial del Estado por al menos 5 años ininterrumpidos.

VI. No haber sido Gobernador, Secretario de Despacho, Fiscal General de Justicia del Estado o titular de alguna de las fiscalías especializadas, Senador, Diputado Federal o Local o Alcalde, ni estar afiliado a algún partido político, cuando menos un año previo al día la designación.

Artículo 8.- Las personas titulares de las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia serán designadas por el Congreso del Estado a propuesta de una terna enviada por el Poder Ejecutivo, conforme al siguiente procedimiento:

I. Cuando menos 60 días antes de que se vaya a registrar alguna vacante en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura emitirá una convocatoria pública abierta a un concurso para seleccionar a la terna que enviará al Congreso de la Estado.

En caso de que la vacante se genere previamente a la conclusión del periodo de la persona titular de la Magistratura, el Consejo de la Judicatura publicará la convocatoria dentro de los 10 días siguientes a que tenga conocimiento de la vacante.

La convocatoria establecerá las fechas y etapas del concurso, así como el método y criterios de evaluación en cada etapa, los cuales deberán ser objetivos y basados en el mérito. En todo caso, la convocatoria incluirá las siguientes etapas:

- a)** Valoración curricular;
- b)** Examen de conocimientos generales del Derecho y particulares de la función que desempeñan las personas titulares de las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia; y
- c)** Resolución de un caso práctico, sobre algún asunto competencia del Tribunal Superior de Justicia.

II. Una vez agotadas las distintas fases del concurso, el Consejo de la Judicatura conformará dos listas, una de hombres y otra de mujeres. De ellas elaborará una sola lista de seis personas candidatas, de manera alternada entre quienes, en cada lista, hubiesen acreditado el concurso y obtenido las calificaciones más altas. En cada proceso de designación, el Consejo de la Judicatura alternará la lista con la que iniciará la integración de la terna respecto del proceso anterior.

III. Cuando menos con veinte días de anticipación a que se genere la vacante, el Consejo de la Judicatura deberá remitir al Poder Ejecutivo la lista de seis personas candidatas. De esa lista, el Poder Ejecutivo seleccionará una terna, para lo cual deberá tomar en consideración las opiniones que sobre las personas candidatas presenten las organizaciones de la sociedad civil, colegios de abogados e instituciones de educación superior, públicas y privadas, en los términos que señale la ley. En la propuesta que envíe el Ejecutivo al Congreso deberá expresar las razones en las que sustenta la selección de la terna.

IV. El Congreso del Estado, previa comparecencia de las personas que integren la terna, designará a la persona titular de la Magistratura con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes y le tomará la protesta constitucional dentro de los 10 días siguientes a que reciba la terna del Ejecutivo. En el dictamen que se presente al Pleno del Congreso con la

propuesta de la persona a designar se deberán expresar las razones en las que se sustenta dicha propuesta.

V. En caso de que ninguna de las personas de la terna obtenga la votación señalada la fracción anterior, el titular del Ejecutivo enviará inmediatamente una segunda terna conformada por las otras tres personas de la lista de seis seleccionadas por el Consejo de la Judicatura. Previa comparecencia de las personas integrantes de la terna, el Congreso designará por mayoría simple de sus integrantes presentes a quien ocupe la Magistratura y le tomará la protesta constitucional, dentro de los cinco días siguientes a que reciba la segunda terna. En el dictamen que se presente al Pleno del Congreso con la propuesta de la persona a designar se deberán expresar las razones en las que se sustenta dicha propuesta

Artículo 9.- Las personas titulares de las Magistraturas durarán en el cargo un periodo de 10 años, pudiendo ser ratificadas por el Congreso del Estado, previo dictamen favorable del Consejo de la Judicatura, para otro periodo igual.

Para tal efecto, cuando menos con 90 días de anticipación a que concluya el primer periodo de las personas titulares de las Magistraturas, el Consejo de la Judicatura emitirá un dictamen, debidamente fundado y motivado y basado en criterios objetivos, sobre el desempeño del Magistrado o Magistrada, en el cual recomendará su ratificación o no, para lo cual deberá tomar en cuenta las opiniones que presenten las organizaciones de la sociedad civil, colegios de abogados e instituciones de educación superior, públicas y privadas, en los términos que señale la ley.

Con base en ese dictamen, dentro de los 30 días siguientes, previa comparecencia de la persona titular de la Magistratura, el Congreso del Estado decidirá, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentantes, sobre la ratificación o no del Magistrado o Magistrada. La votación será pública y abierta y las personas legisladoras que se opongan a la ratificación deberán justificar las razones de su voto.

En caso de que se decida la no ratificación de la persona Magistrada, el Consejo de la Judicatura iniciará el proceso al que se refiere el artículo anterior.

Artículo 10.- El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, en sesión pública y por mayoría de votos, elegirá entre sus integrantes que cuenten con al menos 3 años en el cargo a quien ocupará su Presidencia. La persona designada durará 3 años en el cargo, sin que pueda ser electa para un segundo periodo

consecutivo. La persona que ocupe la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia ocupará, a la vez, la del Consejo de la Judicatura.

Sección Segunda De la Carrera Judicial

Artículo 11.- La carrera judicial, que será reglamentada por la ley, se integra con los cargos de Oficial Judicial, Actuario, Secretario de Primera Instancia, Secretario de Segunda Instancia y Juez de Primera Instancia.

El acceso a estos cargos será a través de concursos públicos organizados por el Consejo de la Judicatura, los cuales podrán ser abiertos a cualquier persona que reúna los requisitos o cerrados a integrantes del Poder Judicial, con excepción de los de la categoría de Oficial Judicial que siempre serán concursos abiertos.

La ley establecerá las fases y criterios de evaluación en estos concursos, debiendo contemplar, con los ajustes propios para cada cargo, cuando menos las fases a las que se refiere el artículo 8, fracción I, de esta Constitución.

Artículo 12.- Para ser Juez de Primera Instancia se requieren los mismos requisitos que para ocupar una Magistratura del Tribunal Superior de Justicia, con excepción de la edad que será de 30 años y el contemplado en la fracción V, del artículo 7; y con adición del requisito de haber ocupado el cargo de Secretario de Primera o de Segunda Instancia, o de manera combinada, o Juez de Conciliación, por un periodo mínimo de 5 años.

Los Jueces de Primera Instancia serán designados para un periodo inicial de 6 años, al cabo del cual podrán ser ratificados por el Consejo de la Judicatura, con base en criterios objetivos de desempeño. En caso de ser ratificados adquirirán inamovilidad hasta la edad de retiro forzoso que establezca la ley.

Una vez designados y previamente a asumir el cargo, las personas seleccionadas como jueces deberán realizar una estancia profesional de tres meses en la Clínica de asesoría gratuita del Poder Judicial del Estado, o bien, en alguna otra institución que, a juicio del Consejo de la Judicatura, les permita a las personas designadas brindar atención directa a usuarios del sistema judicial de escasos recursos o en situación de vulnerabilidad.

La ley determinará los requisitos de acceso a los demás cargos de la carrera judicial, debiendo contemplar un periodo de experiencia en el cargo inmediato inferior.

Sección Tercera Del Consejo de la Judicatura

Artículo 13.- El Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado se compondrá por cinco Consejerías, integradas de la siguiente manera:

- I. La persona que ocupe la Presidencia del Tribunal Superior de Justicia, quien presidirá el Consejo.
- II. Una Magistratura del Tribunal Superior de Justicia que cuente con al menos 3 años en el cargo, designada por el Pleno del Tribunal por mayoría de votos.
- III. Un Juez de Primera Instancia ratificado, designado por la mayoría de los jueces a través de un proceso organizado por el Consejo de la Judicatura.
- IV. Una persona designada por el Congreso del Estado.
- V. Una persona designada por la persona titular del Poder Ejecutivo.

Las personas titulares de las Consejerías durarán en su cargo 5 años, con excepción de quien ocupe la Presidencia que durará 3 años y de la Magistratura que durará un año. En ningún caso, las personas titulares de las Consejerías podrán ser designadas para un segundo periodo consecutivo.

Los órganos y personas encargadas de designar a las Consejerías deberán observar que el Consejo no quede integrado por más de tres Consejerías del mismo género.

Para ocupar una Consejería del Consejo de la Judicatura se requieren los mismos requisitos que para ocupar una Magistratura del Tribunal Superior de Justicia, con excepción del previsto en la fracción V, del artículo 7.

Artículo 14.- Corresponde al Consejo de la Judicatura del Estado:

- I. Conformar las ternas para la designación de Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia y enviarlas oportunamente al Congreso del Estado.
- II. Nombrar, adscribir, confirmar o remover al personal del Poder Judicial, con excepción de las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia y las Consejerías.
- III. Crear nuevos juzgados y distritos judiciales.

- IV.** Definir el número, materia y domicilio de cada juzgado.
- V.** Conceder las licencias, admitir las renunciaciones y sancionar las faltas del personal del Poder Judicial, excepto de aquellos que tengan señalado un procedimiento especial, en los términos que establezca esta Constitución y la ley.
- VI.** Administrar y ejercer el presupuesto del Poder Judicial.
- VII.** Acceder, administrar y ejecutar los recursos presupuestales asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación a las entidades federativas, para el fortalecimiento de la carrera judicial, conforme a las reglas de operación que para tal efecto se establezcan.
- VIII.** Elaborar el anteproyecto de Presupuesto de Egresos del Poder Judicial y remitirlo al Poder Ejecutivo para su presentación al Congreso del Estado.
- IX.** Expedir y modificar los reglamentos y acuerdos necesarios para el funcionamiento del Poder Judicial, con excepción del Tribunal Superior de Justicia.
- X.** Designar, a través de concursos públicos, a las personas titulares de la Visitadurías Judiciales, quienes tendrán las atribuciones que señale la ley.
- XI.** Examinar los informes que mensualmente deberán remitirle los Juzgados sobre los asuntos resueltos y en trámite.
- XII.** Dirigir y administrar la Escuela Judicial como organismo responsable de la implementación de los concursos para acceder a cargos de la carrera judicial, así como de la capacitación y actualización de los servidores públicos del Poder Judicial.
- XIII.** Establecer programas voluntarios de certificación para el ejercicio profesional de la abogacía.
- XIV.** Celebrar convenios de colaboración con los poderes judiciales de otras entidades federativas y con el Poder Judicial de la Federación en materia de capacitación y fortalecimiento de la carrera judicial, así como para el diseño y operación de programas de certificación profesional señalados en la fracción anterior, sin perjuicio de los que puedan celebrar respecto de otros temas de interés común.

XV. Diseñar, integrar y mantener actualizado el Sistema de Información Estadística del Poder Judicial del Estado.

XVI. Elaborar la cuenta pública anual del Poder Judicial.

XVII. Dictar las medidas necesarias para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados dentro de un proceso penal o de adolescentes infractores.

XVIII. Las demás facultades que esta Constitución y las leyes le otorguen.

Sección Cuarta De las garantías judiciales

Artículo 15.- Las personas funcionarias públicas del Poder Judicial percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, determinada anualmente por el Congreso del Estado en el Presupuesto de Egresos, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo y que deberá incrementarse cada año, cuando menos, conforme a la inflación.

Las personas titulares de las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia y de las Consejerías de la Judicatura del Estado recibirán la misma remuneración. La remuneración que reciban los Jueces de Primera Instancia no podrá ser inferior al 75% de aquella remuneración. La remuneración que reciban los demás cargos de la carrera judicial no podrá ser inferior al 50% de la remuneración que corresponda al cargo de la categoría inmediata superior.

Las personas titulares de las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia que hayan ejercido el cargo al menos por un primer periodo de 10 años, al dejar el cargo tendrán derecho a recibir un haber de retiro por el mismo tiempo que ejercieron el cargo en los términos que defina la ley.

Artículo 16.- Las personas titulares de las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia, de las Consejerías de la Judicatura del Estado y los Jueces de Primera Instancia serán inamovibles durante el período de su encargo, el cual se perderá solamente cuando incurran en responsabilidades penales, administrativas o constitucionales, sancionadas en los términos de las leyes correspondientes.

Las personas titulares de las Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia y de las Consejerías de la Judicatura del Estado solo podrán ser removidos

de sus cargos por el Congreso del Estado, en los términos establecidos en esta Constitución, mientras que los Jueces solo podrán serlo por el Consejo de la Judicatura, en los términos que disponga la ley.

Artículo 16.- Ninguna persona servidora pública del Poder Judicial podrá ser abogado de terceros, apoderado en negocios ajenos, asesor, árbitro de derecho o arbitrador, ni tener cargo o empleo alguno del Gobierno o de particulares, salvo los cargos en instituciones educativas o en asociaciones científicas, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado Magistraturas del Tribunal Superior de Justicia no podrán, dentro de los tres años siguientes a la fecha de terminación de su encargo, actuar como patronas, abogadas o representantes de los particulares en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial del Estado, salvo que lo hagan en causa propia o ejerciendo algún cargo público y con motivo de su función.

**PROPUESTA DE INCENTIVOS ECONÓMICOS PARA LAS
ENTIDADES FEDERATIVAS**

1. Creación de un programa presupuestario en el PEF

Los recursos contenidos en el proyecto de Presupuesto de Egresos se presentan y aprueban conforme a las siguientes clasificaciones:

- Administrativa
- Funcional y programática
- Económica
- Geográfica
- De género

La asignación de dichos recursos se organiza en **programas presupuestarios**, los cuales se conciben como la categoría que permite organizar, en forma representativa y homogénea, los programas federales y el gasto federalizado a cargo de los diversos ejecutores de este, para el cumplimiento de sus objetivos y metas.

De acuerdo con la **clasificación administrativa**, la estructura de los **programas presupuestarios** que identifica a los ejecutores del gasto público federal se organiza por ramos:

- a) **Ramos autónomos**, que agrupan a los Poderes Legislativo y Judicial, y entes autónomos.
- b) **Ramos administrativos**, que agrupan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- c) **Ramos generales**, que agrupan los mecanismos de control presupuestario, cuyas asignaciones de recursos no corresponden al gasto directo de las dependencias y de las entidades.

El instrumento que vincula los procesos de programación y presupuestación es la **estructura programática**, que es el conjunto de categorías y elementos programáticos ordenados en forma coherente y define las acciones que efectúan los ejecutores de gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el **Plan Nacional de Desarrollo** y en los programas y presupuestos, la cual debe incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales.

El Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, debe remitir a la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de junio de cada año, la **estructura programática** a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos.

Las actividades de **programación y presupuesto** se realizarán conforme al siguiente calendario:

- De **enero a marzo**: formulación de escenarios de gasto y de programas prioritarios;
- De **enero a junio**: etapa de programación;
- De **abril al 15 de junio**: integración del informe del avance físico y financiero de los programas presupuestarios del Presupuesto de Egresos;
- De **junio a julio**: etapa de presupuesto;
- De **junio a agosto**: elaboración e integración del proyecto de Presupuesto de Egresos, exposición de motivos, proyecto de decreto, anexos, tomos y apartados específicos;
- **A más tardar el 8 de septiembre**: envío del Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados del proyecto de Presupuesto de Egresos, de los Criterios Generales de Política Económica, la iniciativa de Ley de Ingresos y, en su caso, las iniciativas de reformas legales relativas a las fuentes de ingresos para el siguiente ejercicio fiscal;
- A partir de la fecha de aprobación del Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados, durante los **20 días naturales siguientes**, la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos y sus anexos en el Diario Oficial de la Federación;

Para **incorporar un nuevo programa presupuestario**, las dependencias y entidades deberán **elaborar un diagnóstico que justifique la creación** de nuevos programas federales que se pretendan incluir dentro del proyecto de presupuesto, **precisando su impacto presupuestario y las fuentes de financiamiento**.

A manera de referencia, podemos citar que **una fuente de financiamiento** podrían ser los recursos a que se refiere el artículo Séptimo Transitorio de la Ley de Ingresos 2024 que señala que las entidades federativas y municipios que cuenten con **disponibilidades de recursos federales etiquetados**, correspondientes a ejercicios fiscales anteriores al 2024, **que no hayan sido devengados y pagados** en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, **deberán concentrarlos a la Tesorería de la Federación**, incluyendo los rendimientos financieros que hubieran generado.

Esa misma disposición establece que **dichos recursos**²³ **podrán destinarse** por la SHCP a las entidades federativas que justifiquen un **desequilibrio**

²³ Con información pública de la ASF se conoce que en el ejercicio fiscal 2021 la SHCP obtuvo 4,779.6 millones de pesos por concepto de reintegros de las entidades federativas y municipios, y en el ejercicio fiscal 2022 fueron 3,057.6 millones de pesos.

financiero que les imposibilite cumplir con obligaciones de pago de corto plazo del gasto de operación.

En el diagnóstico para justificar la creación de un nuevo **programa presupuestario** se deberá **especificar de qué manera el programa contribuye al cumplimiento de los objetivos estratégicos de la dependencia o entidad** y, en su caso, las previsiones para la **integración y operación de su padrón de beneficiarios** conforme a las disposiciones aplicables, y además deberán **elaborar una matriz de indicadores** del programa propuesto.

La Cámara de Diputados en el **Presupuesto de Egresos** podrá señalar los **programas a través de los cuales se otorgan “Subsidios”** y aquellos **programas que deberán sujetarse a reglas de operación.**

Las dependencias y las entidades **deben emitir las reglas de operación de los programas que inicien su operación en el ejercicio fiscal siguiente** o, en su caso, las modificaciones a aquéllas que continúen vigentes, previa autorización presupuestaria de la SHCP y dictamen de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER).

Los **“Subsidios”** son las **asignaciones de recursos federales** previstas en el Presupuesto de Egresos que, **a través de las dependencias y entidades**, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las **entidades federativas** o municipios para fomentar **el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.**

Programa presupuestario de similar naturaleza (ejemplo)

Un programa presupuestario creado con un fin similar o análogo al del planteamiento de la propuesta, es el U100 **“Subsidios a las entidades federativas para la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral”**, a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).

- Fue creado **para dar cumplimiento a la Reforma Constitucional en materia de justicia laboral** del 24 de febrero de 2017, así como a la Reforma del 1º de mayo de 2019 a la Ley Federal del Trabajo en materia de justicia laboral, libertad sindical y negociación colectiva auténtica.
- Su **finalidad es dotar de recursos suficientes para que los Centros de Conciliación Laboral locales y de Tribunales Laborales locales,**

lleven a cabo las funciones de conciliación prejudicial, así como la sustanciación de juicios laborales.

- Para ello se creó el Consejo de Coordinación para la Implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral, que es la instancia nacional encargada de integrar y ejecutar las acciones necesarias para poner en marcha el Nuevo Sistema de Justicia Laboral tanto a nivel federal como local²⁴.
- El citado Consejo aprobó un Acuerdo por el que **se exhortó a la STPS a realizar las acciones necesarias para gestionar ante las instancias competentes un programa de “Subsidios”** para el ejercicio fiscal 2024, **dirigido a las entidades federativas**, con el fin de consolidar la Reforma al Sistema de Justicia Laboral.

En el PEF 2024 **se asignaron 856.9 millones de pesos a la STPS** en el programa presupuestario U100 "Subsidios a las entidades federativas para la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral".

Consideraciones sobre el planteamiento de la propuesta

- La vía más idónea para ofrecer recursos a las entidades federativas con el fin de desarrollar e implementar planes de carrera judicial para el personal de los órganos que integran los Poderes Judiciales locales podría ser mediante el **gasto federalizado etiquetado**, en su **modalidad de “Subsidios”**.
- Los **“Subsidios”** son recursos federales que, **a través de las dependencias y entidades** de la APF, se otorgan **a las entidades federativas** para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.
- La entrega de **“Subsidios”** a entidades federativas se realiza **mediante programas presupuestarios aprobados en el PEF**, para los cuales, el ejercicio de sus recursos se puede regular mediante la emisión de

²⁴ Se conforma por el Titular de la STPS (quien lo preside), una Secretaría Técnica (que recae en el Titular de la Unidad de Enlace para la Reforma al Sistema de Justicia Laboral de la STPS) y de los integrantes siguientes: el Titular de la SHCP, la Ministra Presidenta de la SCJN, el Gobernador que preside la CONAGO, el Titular del Tribunal Superior de Justicia local al frente de la CONATRIIB y el Titular de la Secretaría de Trabajo local al frente de la CONASETRA.

reglas de operación o con la suscripción de convenios y anexos de ejecución.

- La creación de **un nuevo programa presupuestario** recae en **alguna dependencia o entidad** de la APF, y debe ser orientado a cumplir los objetivos estratégicos de éstas, justificando su creación y precisando su impacto presupuestario y sus fuentes de financiamiento.
- Asimismo, podría **crearse un programa presupuestario a propuesta de los legisladores**, en el proceso de discusión y aprobación del paquete financiero, o como se mostró en este documento (en el ejemplo de la STPS), mediante **alguna propuesta legislativa de reforma legal o creación de alguna ley**, que proponga la asignación de “Subsidios” para que las entidades federativas implementen la reforma o la nueva ley.

Anexo. COSTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA LABORAL

PRESUPUESTO EJERCIDO POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON RELACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA LABORAL (2019-2024)

| Año | Presupuesto ejercido PJF | | Total |
|------------------------------|---|---|-------------------------|
| | Unidad de Implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral | Programa de implementación de la Reforma en Materia de Justicia Laboral | |
| 2019 | \$307,055.25 | \$0.00 | \$307,055.25 |
| 2020 | \$514,129.83 | \$62,458.50 | \$587,584.53 |
| 2021 | \$534,590.72 | \$971,176,205.50 | \$971,710,796.22 |
| 2022 | \$498,167.62 | \$645,480.09 | \$1,143,647.71 |
| 2023 | \$533,387.31 | \$554,919.76 | \$1,088,307.07 |
| 2024 (Enero-Marzo) | \$75,609.03 | \$0.00 | \$75,609.03 |
| TOTAL | \$2,473,935.96 | \$972,439,063.85 | \$974,912,999.81 |

Fuentes:

2019

- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2019/Cierre_Transparencia_1Trim_2019_modificado.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2019/Cierre_Transparencia_2Trim_2019.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2019/Cierre_Transparencia_3Trim_2019.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2019/Cierre_Transparencia_4Trim_2019.htm

2020

- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2020/Cierre_Transparencia_1Trim_2020.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2020/Cierre_Transparencia_2Trim_2020.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2020/Cierre_Transparencia_3Trim_2020.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2020/Cierre_Transparencia_4Trim_2020.htm

2021

- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2021/Cierre_Transparencia_1Trim_2021.htm

- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2021/Cierre_Transparencia_2Trim_2021.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2021/Cierre_Transparencia_3Trim_2021.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2021/Cierre_Transparencia_4Trim_2021.htm

2022

- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2022/Cierre_Transparencia_1Trim_2022.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2022/Cierre_Transparencia_2Trim_2022.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2022/Cierre_Transparencia_3Trim_2022.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2022/Cierre_Transparencia_4Trim_2022.htm

2023

- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2023/Cierre_Transparencia_1Trim_2023.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2023/Cierre_Transparencia_2Trim_2023.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2023/Cierre_Transparencia_3Trim_2023.htm
- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2023/Cierre_Transparencia_4Trim_2023.htm

2024

- https://www.cjf.gob.mx/transparencia/resources/Presupuestoejercido/cierremensual/2024/Cierre_Transparencia_1Trim_2024.htm

RECURSOS ASIGNADOS EN EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF) PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA LABORAL

De la revisión de los PEF de 2019 a 2024 en el PEF de 2020 recursos directamente asignados para la implementación de la reforma laboral, por un monto total de 1,401.9 millones de pesos, desglosados de la siguiente manera:

Miércoles 11 de diciembre de 2019

DIARIO OFICIAL

(Segunda Sección) 99

ANEXO 32. IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA EN MATERIA DE JUSTICIA LABORAL, LIBERTAD SINDICAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA (millones de pesos)

| | |
|---|----------------|
| Centro Federal de Conciliación y Registro Laboral ^{1/} | 197.2 |
| Tribunales Laborales Federales ^{2/} | 375.3 |
| Centros de Conciliación Locales ^{1/} | 359.6 |
| Tribunales Laborales Locales ^{1/} | 270.1 |
| Secretaría del Trabajo y Previsión Social | 199.7 |
| TOTAL | 1,401.9 |

1/ Presupuesto incluido en el Ramo 14.- Trabajo y Previsión Social.

2/ Presupuesto incluido en el Ramo 3.- Poder Judicial, Unidad 110 Consejo de la Judicatura Federal.

Nota: Los recursos del presente Anexo corresponden a la implementación de la primera etapa. Las entidades incluidas en la misma son: Baja California, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Morelos, Nayarit, Puebla, Tabasco y Veracruz.

De igual forma, en el PEF 2024 se contempla el Programa Presupuestario U 100 "Subsidios a las Entidades Federativas para la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral"



2. Creación de un fondo de participaciones en la Ley de Coordinación Fiscal

Otra posible vía para el establecimiento de incentivos económicos para que las entidades federativas adopten el modelo de reforma constitucional local podría ser la creación de un fondo de participaciones en la Ley de Coordinación Fiscal.

A diferencia de la propuesta anterior, esta propuesta requeriría que fuera aprobada por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

En las reglas de operación que se establezcan para este fondo podría vincularse la entrega de recursos a las entidades federativas al cumplimiento de diversos indicadores que supongan la adopción de la reforma constitucional modelo.