



# **EL PRESUPUESTO JUDICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. EL TALÓN DE AQUILES DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN MÉXICO**

José Antonio Caballero Juárez y Juan Jesús Garza Onofre<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Con la colaboración como asistente de investigación de Miguel Ángel Arroyo Álvarez.

# ÍNDICE

03

## **JUSTIFICACIÓN**

07

## **LA INDEPENDENCIA JUDICIAL**

1. Problematización
2. Presupuesto e independencia judicial

14

## **LA JUSTICIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

1. El federalismo judicial
2. El presupuesto en la justicia local

19

## **ANÁLISIS NORMATIVO DE LAS GARANTÍAS JUDICIALES QUE PROTEGEN EL PRESUPUESTO**

25

## **EL PRESUPUESTO JUDICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

30

## **LITIGAR O NO LITIGAR. ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO LITIGIOSO DE LOS PODERES JUDICIALES**

1. Precondiciones
2. Factores identificables para litigar el presupuesto
3. La impunidad respecto al incumplimiento y ejecución de sentencias

42

## **ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNANZA JUDICIAL**

45

## **CONCLUSIONES**

# 01 JUSTIFICACIÓN

La independencia judicial en México tradicionalmente se ha caracterizado por su precariedad. No obstante, a mediados de la década de los ochenta la justicia empezó a aumentar su protagonismo en la vida nacional. En 1987 se publicaron reformas para fortalecer la justicia en las entidades federativas. Sin embargo, los resultados fueron limitados. A finales de los años noventa se renovaron los esfuerzos por fortalecer la autonomía de los poderes judiciales del país. Esto ocurrió de varias formas. La primera fue que algunos integrantes de los poderes judiciales estatales empezaron a plantear tanto amparos como controversias constitucionales en contra de gobernadores y congresos para defender la independencia en el funcionamiento de la justicia. La Suprema Corte de Justicia de la Nación acogió estas reclamaciones y dictó diversas resoluciones a su favor. Junto a las decisiones de la Corte, las legislaturas federal y locales emprendieron diversos cambios a las constituciones y a las leyes con el propósito de fortalecer a la justicia. Se crearon consejos de la judicatura, se establecieron bases para la carrera judicial, se trató de consolidar el gobierno judicial y se reforzaron las provisiones para garantizar el presupuesto de la judicatura. Todos estos acontecimientos generaron una especie de primavera judicial en el país.

Un aspecto particularmente relevante de esa primavera judicial fue el fortalecimiento de las capacidades de los poderes judiciales para administrarse a sí mismos y para reivindicar sus necesidades económicas. Los poderes judiciales del país empezaron a contar con aparatos administrativos propios. Con ello, también aparecieron responsabilidades concretas como la programación del gasto, la transparencia y la rendición de cuentas. De igual manera, los poderes judiciales locales empezaron a tener más voz en la determinación de sus necesidades presupuestales. Esto los obligó a empezar a negociar año con año los montos de sus presupuestos con los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Muy pronto se advirtió que la negociación de los presupuestos judiciales representaba un desgaste importante para las personas juzgadoras. Para tratar de resolver esta cuestión, se intentaron reformas constitucionales en muchas entidades federativas que tenían como objetivo asegurar la llegada estable de recursos a los gobiernos judiciales. Así, se pensó que los mandatos constitucionales facilitarían los procesos de asignación de recursos a los poderes judiciales. Un primer planteamiento en ese sentido vino del presidente de la Suprema Corte de Justicia<sup>2</sup>. A partir de ese momento la cuestión empezó a ser discutida también en el ámbito local<sup>3</sup>. A 25 años del inicio de esa primavera judicial, observamos que los esfuerzos por fortalecer a la justicia en México se han estancado. Incluso, es posible identificar muchos retrocesos. Algunos particularmente preocupantes, como lo son los ataques del presidente de la República a la Suprema Corte de Justicia y, en general, al Poder Judicial federal. Estos efectos también son claramente perceptibles en las entidades federativas con múltiples ejemplos a lo largo y ancho del país, que van desde la remoción de los magistrados locales con la entrada de un nuevo gobernador, pasando por la forma tan burda como las legislaturas de los estados ignoran sus propias constituciones locales, hasta llegar a la indefectible necesidad de que las judicaturas tengan que litigar sus presupuestos.

A la luz de lo anterior, nos interesa problematizar sobre el estado actual de la independencia judicial. Por muchas razones, medir independencia judicial es una labor compleja. Nuestra aproximación busca enfocarse en el tema de los presupuestos judiciales locales como un indicador que indirectamente nos ayuda a tomar la temperatura de la independencia judicial en las entidades federativas.

Para ello, partiremos de un análisis normativo que nos permita identificar el estado actual de los preceptos que protegen el financiamiento de la justicia en las entidades federativas. Una vez analizadas las normas haremos un balance de sus efectos a la luz de los presupuestos judiciales aprobados por las legislaturas de los estados. Muchos estudios desde la academia y la sociedad civil han documentado estos cambios. Sin embargo, al igual que los legisladores, los estudios se detienen en las variaciones y parecen confiar ciegamente en los efectos positivos de las reformas constitucionales. Nuestro planteamiento busca ir más allá. Por una parte, queremos identificar si estas reformas han tenido efectos positivos. Pero, sobre todo, nos interesa preguntarnos: ¿qué sucede cuando no se cumplen los mandatos

<sup>2</sup> Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación. Comunicado 113/2001 del 22 de agosto de 2001.

<sup>3</sup> Más adelante presentamos una clasificación sobre el estado actual de las normas que protegen los presupuestos judiciales en las entidades federativas.

constitucionales que ordenan proteger el presupuesto judicial? Idealmente, este tipo de desacatos deben litigarse. Los poderes judiciales locales pueden emplear la controversia constitucional u otros medios de defensa para reclamar afectaciones a su presupuesto. El tema aquí es qué poderes judiciales usan estos medios y cómo resuelve la Suprema Corte al respecto.

Este análisis nos permite identificar cuáles pueden ser las variables que llevan a algunos poderes judiciales a defender sus presupuestos en procesos formales y a otros a hacerlo por vías más informales. Lo anterior nos muestra claramente los límites de los ejercicios normativos orientados a la protección de los presupuestos judiciales y, en general, de la independencia judicial. Pero también nos proporciona pistas importantes para identificar escenarios en donde los poderes judiciales son proclives a defender activamente su independencia y sus problemáticas posteriores, como lo es el tema del incumplimiento y la ejecución de las sentencias.

Un aspecto adicional que considerar tiene que ver con la gobernanza de los poderes judiciales. Líneas arriba señalamos que los poderes judiciales recibieron a partir de finales de los años noventa capacidades para autogobernarse. Como es bien sabido, una parte central del autogobierno de las organizaciones tiene que ver con su conducción. Nuestra pregunta aquí tiene que ver precisamente con eso. La conducción de las organizaciones judiciales exige procesos de planeación y presupuestación. Si los poderes judiciales deben elaborar su presupuesto año con año, entendemos que este debe responder a una lógica que idealmente busca mejorar el servicio de impartición de justicia. ¿Cómo son estos ejercicios? ¿Qué resultados tienen? Aquí nos parece crítico identificar cómo los poderes judiciales argumentan sus necesidades a fin de justificar sus presupuestos. Así, en un escenario de mala administración judicial, es muy probable que las reivindicaciones presupuestales no se encuentren debidamente sustentadas y no tengan una respuesta positiva. Esta cuestión no es un problema de independencia judicial. Por el contrario, es el resultado de una medida que pretendió fortalecer la independencia judicial pero que quedó trunca dadas las dificultades de los jueces para gobernarse a sí mismos. Para analizar esto optamos por revisar algunos procesos de planeación judicial y sus resultados a la luz de informes de actividades y cuentas públicas.

En nuestras conclusiones presentamos diversas consideraciones sobre los límites de los cambios normativos para fortalecer la independencia judicial. También nos ocupamos de adelantar algunas hipótesis sobre las

circunstancias que propician que algunos poderes judiciales sean más beligerantes que otros para reclamar sus derechos por vía judicial. A la par, buscamos explicaciones para los casos en donde las cosas parecen funcionar bien. Finalmente, presentamos algunas cuestiones útiles para determinar qué tanto pesa la capacidad de gobernanza en los poderes judiciales para permitirles asegurar la llegada de recursos y, en general, para consolidar su independencia.

# 02

## LA INDEPENDENCIA JUDICIAL

### 1. Problematicación

La independencia judicial constituye el principal eje institucional para propiciar imparcialidad en la impartición de justicia. Así, la independencia judicial se integra por un conjunto de diseños y políticas que buscan tanto el fortalecimiento de los poderes judiciales, a manera de organizaciones especializadas en la materia, como el de las personas juzgadoras, en su rol de operadores jurídicos fundamentales en la resolución de los conflictos que son sometidos a su jurisdicción.

La independencia pretende lograr que los juzgadores puedan resolver los conflictos que son sometidos a su consideración libres de toda presión interna o externa. Es decir, que las decisiones sean el resultado del análisis lo más objetivo posible de los argumentos y las pruebas aportadas por las partes en el proceso.

De manera general, la independencia judicial se suele descomponer en independencia externa y en independencia interna o autonomía judicial. La primera se refiere a las relaciones que tiene el Poder Judicial de cara a otros actores políticos y la sociedad misma; en ella se incluyen cuestiones como el presupuesto, la designación de juzgadores o la asistencia que puede requerir dicha institución para la ejecución de sus resoluciones, por mencionar algunos temas. La autonomía, a su vez, se ocupa de todo lo que requiere una persona juzgadora en particular, para tratar de asegurar que su trabajo se realice con imparcialidad. En esta categoría se ubican la carrera judicial y el régimen disciplinario, por ejemplo.

Desde el punto de vista externo, la independencia judicial se puede proteger mediante diseños que propicien la coordinación entre los distintos poderes del estado y que garanticen que las funciones judiciales se puedan desarrollar libres de injerencias y presiones. De esta manera, las constituciones suelen incluir cláusulas que establecen la inamovilidad de los juzgadores y la prohibición de disminuir sus ingresos<sup>4</sup>. Tal esquema originario, con el paso de los años, se ha complementado con diversas disposiciones más contemporáneas y complejas. Entre ellas destacan: *los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*<sup>5</sup>, como parte de aquellos instrumentos internacionales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que aspira prescribir un catálogo de garantías orientadas a la protección de la independencia judicial en ambas vertientes; así como las protecciones en el ámbito continental que desde hace tiempo fueron compiladas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,<sup>6</sup> o, en años recientes, los pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los alcances de la independencia judicial a la luz de casos muy diversos.<sup>7</sup>

Sin bien este tipo de mecanismos, cláusulas o prácticas proporcionan un marco de protecciones amplio para la justicia, en la realidad esto no siempre se refleja en poderes judiciales completamente independientes. Así, por ejemplo, un Poder Legislativo o Ejecutivo interesado en afectar la independencia judicial pueden generar reformas e interpretaciones que tiendan a reducir el ámbito de la independencia de un Poder Judicial en particular.

Este tema no es nuevo ni ajeno a la cotidianidad de los contextos democráticos. Y es que debido a la constante intromisión de agentes políticos y las afectaciones a la invasión de poderes, los ataques a la independencia judicial se han vuelto una alarma recurrente en todo el mundo frente a las amenazas del poder político. Incluso en casos en donde las afectaciones pueden resultar evidentes, los mecanismos de control de estas provisiones son cautelosos en la determinación de los efectos de las violaciones. Esto nos ilustra las dificultades para proteger la independencia judicial más allá de cualquier texto normativo y los límites de las estructuras legales en ciertos escenarios extremos y no del todo comprometidos con una noción robusta de democracia.

<sup>4</sup> El modelo inicial se expresa en el artículo 3, sección 1, de la Constitución de los Estados Unidos de América. Ese texto ha tenido una amplia influencia en el planeta. México no es la excepción.

<sup>5</sup> Celebrados durante el séptimo congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, y confirmados a su vez por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985.

<sup>6</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, 2013, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44.

<sup>7</sup> El más reciente: Caso *Aguinaga Aillón vs. Ecuador*, sentencia de 30 de enero de 2023.

En el caso de la autonomía judicial la cuestión se suele plantear a partir de casos en concreto. Una determinación judicial no tiene medias tintas; una parte gana y otra pierde. Si la decisión se toma con imparcialidad el juez ha cumplido con su labor en cierta medida. De esta manera, desde el punto de vista interno existen tres momentos relevantes para la independencia judicial:

- **El primero se presenta durante el proceso y hasta que se pronuncia la sentencia;** aquí se busca resguardar a las personas juzgadoras de cualquier interferencia irregular que busque afectar su imparcialidad.
- **El segundo momento es en la valoración de la sentencia en sí misma,** lo que se pretende es que la resolución esté sustentada en una técnica jurídica razonable y un mínimo de calidad, en donde sus argumentos deberán convencer no solo a los involucrados sino a toda una comunidad, ya que solo en los casos extremos en donde se identifica que la decisión es altamente deficiente sería viable la disciplina judicial; esto significa que los juzgadores deben tener controles que permitan asegurar que su trabajo se realiza con calidad y seriedad. Así, la rendición de cuentas se presenta como la otra cara de la moneda de la independencia.
- **El tercer momento es la ejecución de la decisión en sí misma,** ya que los poderes judiciales típicamente cuentan con el apoyo de los poderes ejecutivos para que se cumplan sus resoluciones. Sin este apoyo, cualquier resistencia al fallo tendrá como resultado el desacato. Esta cuestión puede sublimarse cuando la decisión debe ejecutarse en áreas que afectan directamente al Poder Ejecutivo o, en su caso, al Legislativo.<sup>8</sup>

Es necesario destacar que la construcción de una independencia judicial sin generar avances en la transparencia y en rendición de cuentas, así como también en la colaboración y división de poderes, puede terminar por producir resultados tan perniciosos como la propia falta de independencia.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> En el caso del Poder Legislativo, el problema más tradicional es el relativo a la omisión legislativa. Cuando el Poder Legislativo no legisla y es condenado a legislar, ¿el desacato obliga al Poder Judicial a hacerlo en su lugar?

<sup>9</sup> José A. Caballero Juárez, "La independencia de los poderes judiciales a diez años de reforma en México", *Reforma Judicial: Revista Mexicana de Justicia*, núm. 6, 2005, pp. 82-98.

La anterior problematización permite establecer que la independencia judicial es el objetivo al que se llega mediante entramados normativos, prácticas institucionales y el comportamiento en lo individual de los actores (tanto los protagonistas del proceso como los terceros que lo observan). En esta mezcla, **lo normativo es indispensable para la estructura, pero presenta muchos límites en la práctica**. Lo normativo es atractivo porque parece cimentar y es relativamente rápido crearlo, pero pocas veces se da cuenta de su rápida erosión. De poco sirve lo normativo si las condiciones para su aplicación no son propicias. Este es uno de los puntos en los que queremos hacer énfasis en el presente trabajo. Nuestra pregunta tiene que ver con las condiciones que se requieren para hacer efectivas las salvaguardas de la independencia judicial con énfasis en los presupuestos. Para la realidad mexicana esto es relevante porque en los últimos 30 años hemos observado múltiples procesos de reforma que pretenden consolidar la independencia judicial. El balance contemporáneo es que esto no se ha conseguido del todo.

## 2. Presupuesto e independencia judicial

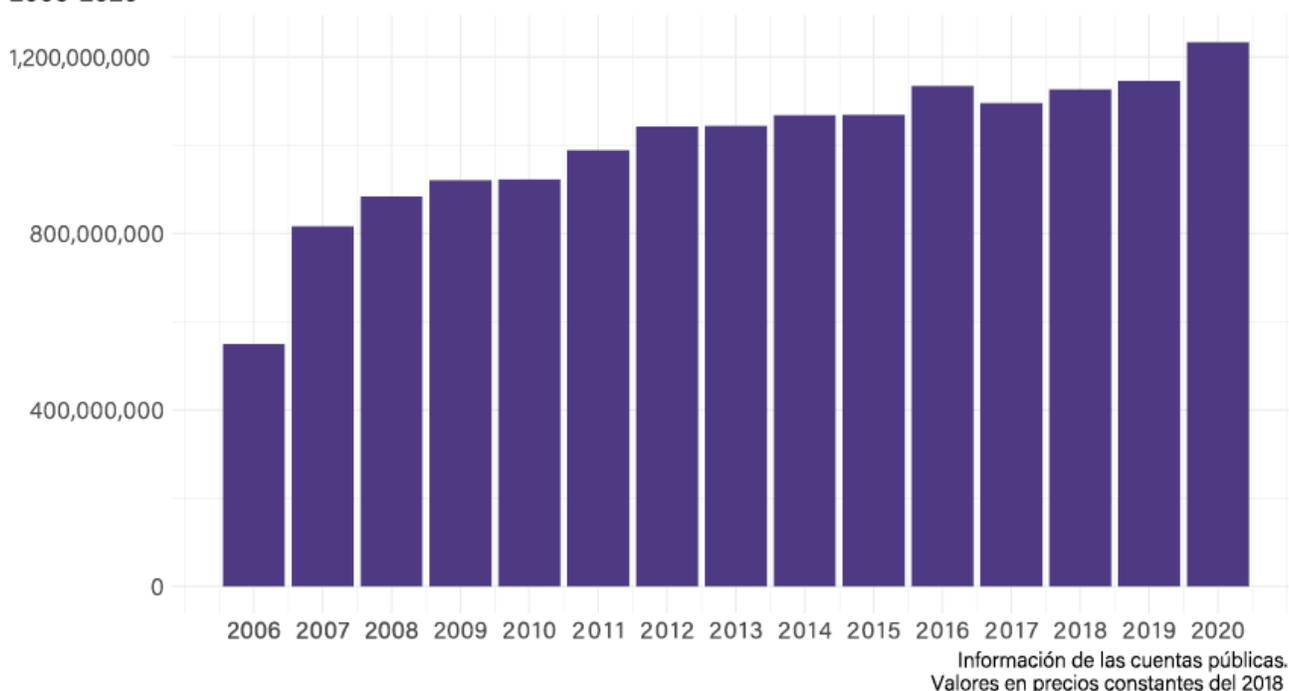
Desde principios del presente siglo el debate sobre la independencia judicial en México ha tenido como especial protagonista el presupuesto judicial. Eso no podría ser de otra manera, pues es por medio de la asignación de recursos públicos donde mejor se ve reflejada la expresión del sistema de impartición de justicia más allá del corto plazo, el plan de acción para la efectividad y eficiencia de una institución; por decirlo pronto, **el presupuesto es la principal herramienta para el correcto funcionamiento del gobierno judicial en el marco de un Estado democrático de derecho**, ya que sin este, simple y sencillamente los derechos no tendrían sustento ni garantía.

Bajo esta perspectiva, los poderes judiciales reivindicaban su autonomía a través de mecanismos que permitieran garantizar un flujo estable de recursos para financiar todas sus actividades. La premisa sostenía que las judicaturas podían mejorar con cambios normativos y otras acciones complementarias, pero mientras su operación estuviera comprometida por la incertidumbre presupuestal, era muy difícil que la independencia judicial se consolidara.

Dicho argumento tiene sentido desde el punto de vista institucional. Un Poder Judicial puede ver comprometidas todas sus capacidades si no cuenta con los fondos necesarios para funcionar. Por eso **las reformas normativas que buscan fortalecer los poderes judiciales siempre tendrán efectos limitados si no están acompañadas por medidas que garanticen el flujo de recursos para financiar a la justicia.** Lo que sí podemos observar es que año con año los poderes judiciales mexicanos enfrentan múltiples dificultades para asegurar la llegada de recursos suficientes para realizar sus labores.

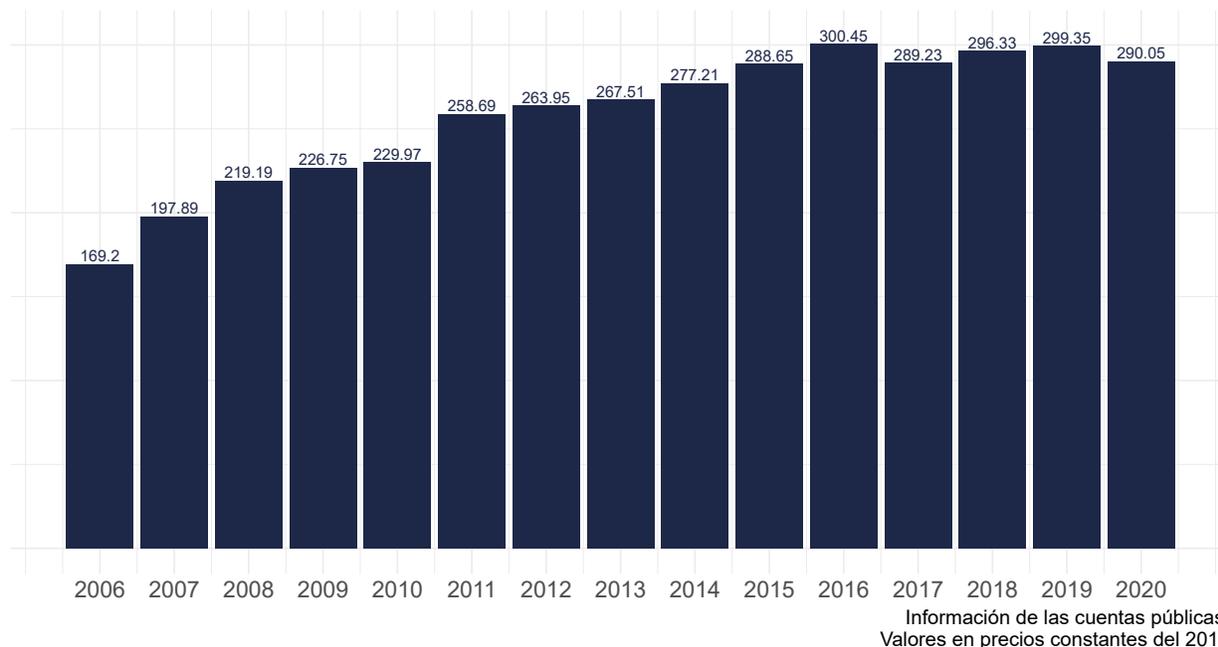
Al comparar en el tiempo se puede observar que en los últimos años el gasto anual promedio de los poderes judiciales estatales ha mostrado un incremento.

**Gasto anual estatal promedio del Poder Judicial en millones de pesos**  
2006-2020



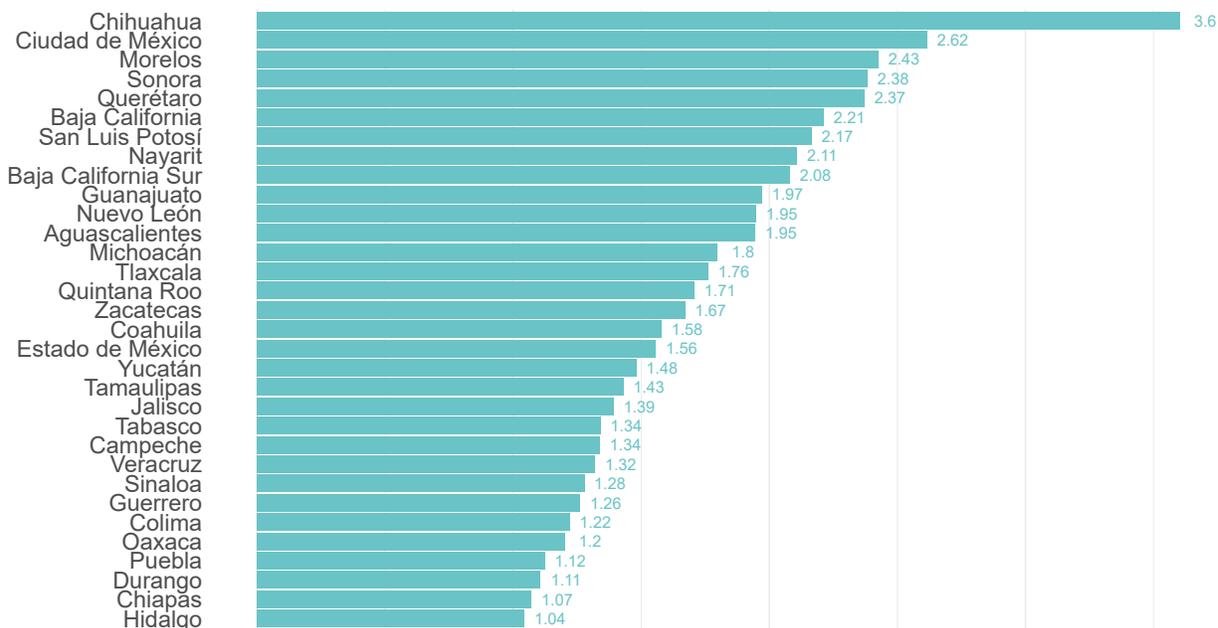
Sin embargo, el aumento en el gasto destinado a la impartición de justicia no es suficiente. Si consideramos el tamaño de la población, el gasto promedio de los poderes judiciales estatales ronda en los \$300 pesos por habitante.

## Gasto per cápita promedio del Poder Judicial 2006-2020



Durante 2023 los estados destinaron en promedio 1.74% del presupuesto estatal total al poder Judicial. Los cinco estados donde el presupuesto del poder judicial estatal representó la mayor proporción del presupuesto estatal son Chihuahua con 3.6%, Ciudad de México con 2.6%, Morelos con 2.4%, Sonora con 2.3%, y Querétaro también con 2.3%.

## Presupuesto aprobado al Poder Judicial como porcentaje del presupuesto estatal total 2023



Información de los presupuestos de egresos.

Al margen de las carencias financieras, el presupuesto judicial suele emplearse como una herramienta de negociación política para generar judicaturas más dóciles a los intereses de quienes ostentan el poder en turno en sede legislativa y ejecutiva. Y es que cuando la lógica imperante en dichos procesos es de índole política, los criterios técnicos pasan a segundo término. Así, los intercambios clientelares y el cobro de favores resultan una constante que termina limitando los intentos por realizar una planeación de largo plazo.

Las tensiones entre los poderes por el reparto del presupuesto público son evidentes, ya que mientras la vocación del Judicial es la imparcialidad y la permanencia más allá de coyunturas, la del Ejecutivo y Legislativo no solo es que sean parciales en ocasión de una determinada identidad o ideología, sino que se encuentran marcadas por las premuras del calendario electoral.

Un problema adicional es que incluso cuando existen recursos, esto no garantiza que las cosas necesariamente vayan a funcionar de forma automática en los poderes judiciales. Para ello también se requiere que quienes conforman la judicatura tengan capacidades para gobernarse a sí mismos y administrar sus recursos de buena manera. La falta de gobernanza puede provocar que un Poder Judicial no aproveche correctamente los recursos que recibe, o simplemente los malgaste. Y es que los temas de corrupción y opacidad para nada son ajenos al Poder Judicial.

Ante un escenario que implica azarosas negociaciones políticas, recursos limitados e importantes habilidades de gestión, tal parece que las condiciones para una tormenta perfecta siempre están a la vuelta de la esquina.

# 03

## LA JUSTICIA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

### 1. El federalismo judicial

No cabe la menor duda de que el federalismo en México —entendido como forma de organización política de corte institucional—, tiene sentido para dar cabida a la amplia gama de necesidades locales que intentan convivir dentro de una misma unidad; constituyéndose así uno de los aspectos más importantes para el desarrollo de la soberanía nacional.

De la correcta estructuración del federalismo depende la consolidación del Estado de derecho como única vía para dar solución a múltiples problemáticas particulares que emergen a lo largo y ancho del territorio nacional. No obstante, más allá de cualquier marco normativo o definiciones teóricas, su consolidación en la práctica exige constantes acuerdos que transitan por negociaciones coyunturales entre los diferentes actores que lo dotan de contenido.

Así, ante retos cada vez más complejos que develan insuficiencia y desorden en la distribución de competencias y la coordinación gubernamental en el país, lo cierto es que poco se ha hecho por resolver desde una perspectiva coherente el panorama federal. Porque en los últimos años se puede afirmar que las incesantes reformas que ha sufrido el federalismo mexicano lo han llevado a una situación extrema, en la que las tensiones que de ahí se desprenden generan concepciones contrapuestas y equívocas sobre un mismo Estado.

En tal sentido, uno de los principales focos rojos de dicha problemática se encuentra en la impartición de justicia —es decir, en la estructura que el Gobierno ha decidido desplegar para tener una doble jurisdicción, donde el ámbito federal cuente con una especie de preponderancia para revisar e incluso atraer casos correspondientes a las autoridades judiciales locales—, ya que la organización judicial es una de las piezas que mejor revelan el diseño original y las tensiones del federalismo como un mecanismo de control del poder federal.

En México la justicia tiene múltiples caras. Así, existe una justicia federal que se ocupa de los procesos civiles<sup>10</sup>, penales y laborales federales, así como de la jurisdicción constitucional (amparo, acciones y controversias constitucionales). En el orden federal también existe la justicia electoral, la agraria, la administrativa y la burocrático-laboral. En las entidades federativas se imparte justicia civil, penal y laboral en los 32 tribunales superiores de justicia de las entidades federativas. Adicionalmente, existen tribunales electorales, administrativos y burocrático-laborales.

Así, el término *federalismo judicial*<sup>11</sup> parte de la base de respetar la libertad y soberanía de cada entidad federativa que conforma la República, siguiendo los principios de definitividad de la instancia y cosa juzgada que en materia de administración de justicia corresponde a la estructura del Estado federal; es decir, teniendo como presupuesto político el pluralismo, cada estado en pleno goce de sus atribuciones puede organizar de la manera que mejor le convenga sus estructuras judiciales locales, sobre todo, tomando en cuenta las tradiciones y particularidades culturales y geográficas de sus regiones.

Porque habrá que tomar en cuenta que bajo el modelo federal no es lo mismo impartir y administrar justicia en una región del país que en otra; factores como el número de habitantes, la propensión a la litigiosidad y la cantidad de juicios presentados históricamente, la incidencia delictiva, los sistemas normativos existentes, así como la capacidad de respuesta de la judicatura son tan solo algunos factores a considerar al momento en que se intente pensar en estos temas desde una perspectiva federal. Y es que a pesar de que la propia lógica del sistema judicial invita a que los casos se recurran y se revisen en instancias federales, **la inmensa mayoría de los conflictos jurídicos son fundamentalmente abordados por las judicaturas locales.**

<sup>10</sup> En la materia civil se suelen incluir los asuntos familiares y los mercantiles.

<sup>11</sup> Sobre la definición del federalismo judicial, véase Héctor Fix-Zamudio, "El Poder Judicial y el federalismo mexicano", Revista Ameinape, Querétaro, núm. 1, enero-junio de 1996, p. 138; José de Jesús Gudiño Pelayo, "Federalismo e independencia judicial", Jus Semper Loquitur, núm. 30, octubre-diciembre de 2000, p. 15.

Cuando se analizan los números, lo que se observa de inmediato es que la mayoría de la justicia se imparte en las entidades federativas.<sup>12</sup> De esta manera, el servicio de justicia en las entidades federativas en 2021 recibió más de dos millones de asuntos (civil, penal y justicia para adolescentes). En contraste con esa cifra, la justicia federal (Suprema Corte de Justicia, tribunales colegiados, tribunales unitarios y juzgados de distrito) recibió en 2021 poco más de un millón de asuntos (justicia federal y constitucional).

**La justicia local es la más cercana a la ciudadanía**, en ella se resuelven asuntos que van desde cuestiones familiares como divorcios, custodias y patria potestad, pasando por asuntos que tienen que ver con la delincuencia ordinaria, hasta el cumplimiento de contratos y asuntos mercantiles. Entonces, **su importancia radica también en atender la descentralización de la justicia en un sistema de corte federal.**

Lamentablemente en México desde la segunda mitad del siglo XIX parecería que se ha forjado una fuerte tendencia por centralizar la justicia, ideándose un sinfín de dinámicas y mecanismos de corte homogéneo<sup>13</sup>, que en vez de proponer políticas públicas que remedien las graves fallas estructurales y desigualdades que aquejan a los poderes judiciales de las entidades federativas, se fomentan reformas incompletas que más que nada responden a intereses políticos del momento.

Por eso mismo no conviene que la justicia local se convierta en un ente subordinado y dependiente de la esfera federal. El entendimiento entre jurisdicción local y federal se torna crucial para generar un sano equilibrio que pueda servir como garantía en la defensa de los derechos de todas las personas en esas instancias.

De ahí, justamente, que la erogación de recursos públicos para que los poderes judiciales locales no solo cumplan con sus fines y funciones constitucionales, sino que también cuenten con buenos niveles de confianza entre la ciudadanía, transitan de manera indefectible por un presupuesto suficiente que sea bien administrado y manejado. Cuestión que para nada resulta sencilla tomando en consideración las particularidades de cada estado de la República y sus enredadas dinámicas políticas.

<sup>12</sup> Al respecto se pueden consultar los censos de impartición de justicia que publica anualmente el INEGI. Más adelante vamos a abordar estas cifras. Véase <https://www.inegi.org.mx/programas/cnijf/2022/> y <https://www.inegi.org.mx/programas/cnife/2022/> (consultada en enero de 2023).

<sup>13</sup> José Antonio Caballero y Sergio López Ayllón. "¿Qué federalismo judicial?", Nexos, 7 de abril de 2020.

## 2. El presupuesto en la justicia local

El tema del presupuesto en las áreas de impartición y administración de justicia para nada es solo una cuestión de erogación de recursos sin más, o acaso un cumplimiento de porcentajes que ignore parámetros de racionalidad financiera y que pueda gastarse con entera discreción. Si esto fuera así, queda claro que no existirían tensiones entre poderes del Estado.

Las dificultades comienzan cuando el presupuesto público es limitado y los poderes encargados de su estructuración y aprobación utilizan sus facultades legales a la par de sus habilidades de negociación política para intentar someter y distorsionar el funcionamiento del Poder Judicial.

Bajo ese entendido, **el presupuesto se torna un mecanismo de presión ejercido por quien ostente el poder político en turno y sus correspondientes mayorías para amedrentar o debilitar a cualquier institución que no esté en su misma sintonía**; una moneda de cambio donde tristemente parecería que los dados están cargados, ya que, al final de cuentas, la ingeniería constitucional y legal genera dinámicas y mecanismos donde el margen para las negociaciones puede recaer sobre otro tipo de presiones, que van desde la designación de personajes afines al poder político en la judicatura, pasando por el cambio total de integraciones de quienes conforman a los poderes judiciales, hasta la posibilidad de reformar por completo a las instituciones de justicia.

Y tal vez ese es el mayor de los problemas en los temas presupuestarios y las instituciones de justicia, que cuando la independencia judicial es ejercida en serio, o esta se torna bastante independiente del poder político hasta llegar al punto de incomodarlo, las consecuencias saltan a la vista y empiezan abiertos enfrentamientos entre poderes que en nada contribuyen al fortalecimiento de un modelo de Estado que aspire a ser democrático.

En ese sentido, las experiencias que ponen de relieve la manera en cómo el poder político intenta mermar el funcionamiento de las judicaturas en México son tan variadas como inverosímiles, casos que demuestran una absoluta falta de respeto de los representantes populares no solo por la independencia de la judicatura, sino también por una visión de Estado que vaya más allá de un sexenio y de una visión electorera.

En cualquier caso, la lógica imperante en este tipo de injerencias e intrusiones a la independencia judicial a través de una manipulación política del presupuesto suele ser sistemáticamente la misma: da igual el partido político en turno, tampoco importan mucho las promesas de campaña por construir una mejor justicia para la ciudadanía, tal parece que la aprobación del dinero público siempre será un condicionante para que las personas juzgadoras realicen su trabajo en plena autonomía e independencia.

En el presente trabajo nos ocupamos del presupuesto judicial a la luz de sus salvaguardas normativas y de los montos que año con año se asignan a los poderes judiciales. La pregunta principal tiene que ver con el efecto de los cambios normativos que pretenden fortalecer los presupuestos judiciales e implícitamente la independencia judicial. Es decir, nos preguntamos si dichas disposiciones son eficaces y cuál es su efecto en la construcción de la independencia judicial.

Nuestra aproximación pretende identificar si desde el punto de vista normativo se cumple con los parámetros necesarios para garantizar la llegada de recursos a la justicia y la forma en la que los recursos se emplean, cuáles son los casos en donde ello no ocurre y de qué manera se protegen los poderes judiciales afectados.

# 04

## **ANÁLISIS NORMATIVO DE LAS GARANTÍAS JUDICIALES QUE PROTEGEN EL PRESUPUESTO**

El servicio de impartición y administración de justicia requiere de una amplia infraestructura que permita garantizar que las personas juzgadoras estén en condiciones de recibir y resolver las controversias que se presentan en nuestra sociedad. Esto implica que la capacidad instalada debe ser suficiente para enfrentar la demanda de justicia. Pero, adicionalmente, es necesario que los operadores jurídicos involucrados cuenten con las garantías necesarias para hacerlo con imparcialidad.

A partir del análisis de la asignación, manejo y defensa de su presupuesto, el interés por la justicia en las entidades federativas resulta crucial porque, como ya lo dijimos, ahí es donde está la justicia que tiene mayor contacto con las personas. Sin embargo, también es la justicia que presenta un panorama más diverso. Existen 32 poderes judiciales y sus capacidades y niveles operativos son muy distintos. Vale la pena destacar estas diferencias bajo la lupa de la independencia presupuestaria.

Para ello presentamos un análisis comparado de las normas constitucionales locales que regulan las cuestiones relativas a la asignación del presupuesto público de los diferentes poderes judiciales locales.

Como no podría ser de otra manera, el punto de partida es el parámetro que establece el artículo 116, fracción III, de la Constitución mexicana:

*El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.*

*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 las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.*

*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. 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, 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.*

*Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo [sic] el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, 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.*

*Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.*

El tema fundamental en este precepto se encuentra en la forma en que la propia Constitución habilita remitir a las constituciones estatales aquellos mecanismos para velar la independencia en el trabajo jurisdiccional local.

Más allá de disponer la necesidad de regular los mecanismos de ingreso, formación y permanencia de las personas juzgadoras, así como generar requisitos para acceder al cargo de magistrado y disponer que las percepciones de los juzgadores no podrán ser disminuidas durante su encargo, lo cierto es que sin una suficiencia presupuestal no se podrán garantizar todas esas encomiendas.

Dentro de todos esos elementos que aspiran a fortalecer la autonomía judicial en lo local, habrá que insistir en que la más importante es aquella relativa al presupuesto, ya que su disminución o no incremento de manera razonable y en diálogo con la judicatura involucrada conlleva un estado de incertidumbre no solo para quienes realizan dichas labores sino también, y quizá sobre todo, para los justiciables, creando una especie de dependencia y subordinación al contexto político del momento.

Así entonces, después de analizar las constituciones locales de todos los estados de la República, las estrategias que los diferentes constituyentes han ido estructurando para dotar de autonomía y fortalecer su independencia presupuestaria a los poderes judiciales transitan por aspectos que van desde fijar porcentajes y prohibiciones de disminución, pasando por fórmulas etéreas sin ningún tipo de implicaciones en la realidad, hasta llegar a ignorarlos por completo.

De ahí que sistematizando las fórmulas que es posible encontrar en las 32 constituciones locales respecto a los presupuestos judiciales podemos, a grandes rasgos, encontrar cuatro categorías:



A continuación explicamos cada una de estas categorías con sus respectivas subcategorizaciones, incluyendo también las entidades de la República que corresponden.

- **De porcentaje mínimo;** cuando el presupuesto judicial está anclado a una cifra preestablecida por el propio legislador. Es posible afirmar que dicha fórmula resulta la más optimista y favorable desde un punto de vista normativo para la judicatura, ya que por mandato obligatorio año tras año se le estará otorgando una cantidad más o menos estable que difícilmente podrá reducirse de manera abrupta o sin algún tipo de justificación.

Esta categoría relativa a un porcentaje fijo, a su vez, es posible subdividirla en relación con distintas formulaciones, como lo son:

- **El presupuesto general**
  - Tamaulipas y Veracruz
- **El presupuesto de egresos**
  - Jalisco y Quintana Roo
- **Los ingresos ordinarios**
  - Estado de México
- **El gasto programable**
  - Morelos y Yucatán
- **De no reducibilidad:** impedimento constitucional que asegura que el presupuesto judicial nunca sea inferior al ejercido el año inmediato anterior. Esta fórmula, al igual que la anterior, resulta una de las más favorables para la judicatura desde un enfoque normativo, pues establece pisos mínimos para ir desarrollando de forma progresiva y blinda algún tipo de recorte, de hecho cuando se incluyen en las normas criterios objetivos, como el índice inflacionario establecido por el Banco de México, es probable que se cuenten con más elementos para generar certidumbre a la propuesta.
  - Baja California, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Nayarit

- **Explícitas, aunque difusas;** formulaciones más bien de corte retórico o programático cuya garantía dependerá, en gran medida, de la construcción argumentativa que se pueda realizar al momento de solicitar el presupuesto correspondiente.

La presente fórmula, aunque puede ayudar a proteger en un primer momento el proceso de propuesta de presupuesto judicial y su posterior aprobación por los representantes populares, no implica certeza ni fiabilidad alguna en su concreción. A manera más bien de principios y disposiciones vagas, la puesta en acción de este tipo de fórmulas claramente dependerá de la voluntad y la comprensión de la Constitución por parte del poder político en turno, o bien del momento en que no se cumplan y se puedan accionar a través de un medio de defensa constitucional.

- Chiapas, Colima, Michoacán, Nuevo León y Zacatecas

- **Implícitas o ausentes;** omisiones o simples lagunas respecto a un tema que el constituyente local no ha incluido todavía dentro del máximo ordenamiento de su entidad federativa. En tal sentido, el hecho de que la propia Constitución federal no mencione nada al respecto ha generado que la gran mayoría de las entidades federativas siga tal ejemplo y, por ende, se encuentren en este supuesto.

Y aunque, por lo general, existen artículos a lo largo de los textos constitucionales cuya interpretación permite que las instancias judiciales cuenten con algún tipo de garantías a su favor en el tema presupuestal, lo cierto es que resulta indispensable realizar un trabajo de abstracción a partir de distintas reglas y principios relacionados con la materia.

- En estos casos, la garantía de irreductibilidad de las percepciones de los funcionarios judiciales es el principal elemento normativo existente. Sea el que existe en el 116, fracción III, de la Constitución o sus análogos en las constituciones locales.
- La autonomía de gestión del presupuesto es también una constante. En la interpretación, esta se refiere tanto al procedimiento para el otorgamiento de los recursos como a su ejercicio. No obstante, en la práctica esto tampoco suele ser así. Los poderes judiciales dependen en buena medida de los poderes ejecutivos para asegurar la llegada de recursos

y, durante el ejercicio, para completar los faltantes con ampliaciones presupuestales.

- Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Coahuila, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Tlaxcala.

El análisis comparativo de las diferentes constituciones locales demuestra que no existe una fórmula estándar o uniforme para garantizar normativamente el presupuesto judicial. Por el contrario, parecería que la constante es la ausencia explícita de este tipo de normas y que la excepción pendula entre novedosas formulaciones de carácter financiero o bien combinar algunas de estas alternativas.

Sin embargo, de todas las diferentes protecciones constitucionales relativas al presupuesto judicial en México habrá que decir que, como se demuestra en el siguiente apartado, lamentablemente no existe texto constitucional que valga frente a la convulsa realidad política que se despliega en el tema del presupuesto judicial de las diferentes entidades federativas de la República.

# 05

## EL PRESUPUESTO JUDICIAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El análisis y desglose de los presupuestos generales de los estados de la República aprobados para las judicaturas locales durante los últimos años (el periodo de tiempo elegido para el estudio fue de 2016 a 2022) arroja diferentes reflexiones en torno a la manera en cómo estos se encuentran ligados a las normas constitucionales y el contraste con su efectividad en la práctica.

Partimos de una premisa: año con año los poderes judiciales reciben con cierta estabilidad recursos para garantizar su funcionamiento. De manera general, estos recursos y algunas ampliaciones aprobadas ya avanzados los ejercicios fiscales permiten que los poderes judiciales obtengan sus recursos.

A pesar de ello, los líderes judiciales siempre deben enfrentar cierto desgaste a la hora de iniciar los procesos de presupuestación y entrar en contacto con los otros dos poderes. La justificación y negociación del presupuesto judicial suele ocurrir en escenarios alejados del escrutinio público. De esta manera, muchos de los proyectos de presupuesto judicial, a pesar de ciertas normas que digan lo contrario, suelen estar “autorizados” por la Secretaría de Finanzas estatal antes de su presentación al Legislativo. Así, por más que existan previsiones constitucionales que establezcan que el presupuesto del Poder Judicial debe ser enviado directamente al Congreso, la práctica silenciosa de muchos líderes judiciales es asegurar el consenso previamente y evitar pleitos.

Pero, incluso cuando estos mecanismos no funcionan, los poderes judiciales pueden ser muy tímidos para tratar de hacer valer la ley en beneficio de aumentar los montos que reciben. De alguna manera, se trata de llevar la fiesta en paz con lo que se recibe ordinariamente, antes que arriesgar la generación de un conflicto con los otros dos poderes.

En tal sentido es posible distinguir seis grandes constantes bajo las cuales se pueden agrupar a cada uno de los supuestos que arrojan los datos presupuestales de los poderes judiciales locales en los últimos tiempos. A continuación explicamos cada una de estas categorías, incluyendo las entidades de la República que encuadran en esos supuestos.

- **Incremento constante y significativo;** la categoría ideal en estas cuestiones para cualquier judicatura, pues no solo mantiene un ininterrumpido aumento en los recursos públicos, sino que también, de vez en vez, se refleja en un considerable incremento específico que eleva los estándares financieros para el año subsecuente. Bajo esta constante se trasciende el tiempo en el que un determinado mandatario o mayoría política ocupa el poder en turno para fomentar la certeza y la institucionalidad en las labores jurisdiccionales.

- Baja California, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Nuevo León, Puebla, Querétaro.

- **Incremento constante;** esta constante del presupuesto judicial es, por decirlo de algún modo, la estándar durante los años recientes. Al seguir este modelo la mayoría de los estados de la República no solo se asegura el financiamiento para las funciones jurisdiccionales, sino que con una buena gobernanza judicial es posible la generación de proyectos que beneficien a la sociedad y fortalezcan la institución en el largo plazo. Como dejando entrever un buen diálogo y respeto entre poderes, queda claro que una gran parte de quienes han gobernado las entidades federativas prefiere evitar pleitos con los jueces a partir del dinero público. Que esta lógica presupuestal sea la preponderante habla de un cierto nivel de institucionalidad y madurez política.

- Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala.

■ **Incremento constante, aunque con variaciones;** aunque en México la constante es el incremento sostenido en el presupuesto judicial, de vez en vez existen reducciones que afectan los planes y proyecciones anuales de las judicaturas locales y, por ende, se afecta su estabilidad funcional. Puede ocurrir que dichas disminuciones en comparación con años anteriores resultan ligeras o acaso mínimas (debiéndose más bien a cuestiones enteramente recaudatorias y financieras), sin embargo, en otros casos suelen ser significativas y provocar incertidumbre. Cuando estas variaciones presupuestales resultan importantes, por lo general los motivos que las originan son de corte político (un cambio en la presidencia o integración de los poderes judiciales locales, alternancia en el Poder Ejecutivo y Legislativo), no obstante es posible que también obedezcan a factores coyunturales (la pandemia). Lo importante en este modelo es hacer notar que las alteraciones se repongan en el año siguiente y el camino se pueda llegar a recomponer sin la necesidad de llegar al litigio.

- Coahuila, Colima, Durango, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

■ **Del incremento constante y significativo a la reducción significativa;** a pesar de que este tipo de categoría antes que marcar tendencia en el análisis y seguimiento de los presupuestos judiciales resulta más bien un caso aislado, lo cierto es que no deja de ser una opción que dichas estrategias puedan ser utilizadas a manera de revancha política y de espaldas a lo que estipule el marco legal. Precisamente fue el caso de un Poder Judicial que a partir de un cambio de sexenio y de partido gobernante provocó una reducción mayor a 90% de lo que se había ido incrementando de manera constante e incluso significativa a lo largo de los años.

- Guerrero.

■ **Indeterminación constante;** bajo este esquema no existe ninguna variable identificable más que la falta de estabilidad y previsibilidad en los presupuestos judiciales. A manera de “sube y baja”, este tipo de seguimiento temporal del financiamiento público al Poder Judicial transita entre la opacidad y negociaciones al estilo del “estira

y afloja". Entendido así, el presupuesto deja de ser el instrumento por excelencia para la planeación en el mediano plazo, además de poner en riesgo la estabilidad laboral de las personas que son parte de dicho Poder Judicial. Cabe hacer mención de que este modelo se identificó en un solo caso en concreto y cuyo presupuesto casualmente es por mucho el más alto entre todas las entidades federativas.

- Ciudad de México.

- **Indeterminación absoluta**; cuando los enredos y disputas políticas rebasan cualquier límite, las dinámicas judiciales también se verán afectadas y así, el presupuesto sea la mejor manera de amedrentar, presionar y, por ende, terminar en un cúmulo de litigios para su defensa. Esta constante sería más bien el antejemplo y un extraño caso de estudio que no debe permitirse por las graves afectaciones a la ciudadanía al no existir año tras año ninguna condición para la estabilidad financiera en el funcionamiento del sistema de justicia. De tal forma que la defensa del presupuesto judicial antes que tornarse una estrategia seria y legítima se trivializa hasta llegar al absurdo de incluir su defensa a la par de su planeación.

- Morelos.

La normatividad local pasa a segundo término frente a las negociaciones entre poderes en temas presupuestales, ya que al momento en que una gran parte de los casos está en alguno de los primeros dos supuestos, queda claro que **el contexto en el que operan las judicaturas locales es uno con mayor o menor estabilidad, pues el financiamiento público es aprobado sistemáticamente y este alcanza para cubrir sus necesidades elementales.**

Como resaltando la relevancia que tienen el diálogo respetuoso entre poderes y la búsqueda de cierta estabilidad en la materia, para bien y para mal, una nota distintiva del análisis de los presupuestos judiciales locales es que la aprobación de estos no se basa en un estudio serio de sus requerimientos ni funcionamiento por parte de los involucrados, por decirlo con otras palabras, en estas dinámicas las cuestiones políticas priman sobre las jurídicas.

Esto claramente genera incertidumbre cada año y, sobre todo, cada que se avecina un periodo electoral, sin embargo, la experiencia de los últimos años sirve como prueba de que la aversión al riesgo y el evitar situaciones tensas entre poderes genera que las opciones para que las judicaturas locales emprendan un litigio ante la Suprema Corte hayan sido excepcionales.

# 06

## **LITIGAR O NO LITIGAR. ANÁLISIS DEL COMPORTAMIENTO LITIGIOSO DE LOS PODERES JUDICIALES**

Las nociones más robustas que dotan de sentido al Estado democrático de derecho postulan motivos suficientes para que las constituciones locales sean exigibles y los derechos y garantías ahí plasmados se lleven a la práctica. Pero, lamentablemente, la realidad supera por mucho a cualquier diagnóstico que se pueda prever desde el derecho.

Una de las reflexiones más importante que arroja el ejercicio comparativo radica en evidenciar cómo el manejo del presupuesto por parte de los ejecutivos y legislativos locales se torna un mecanismo de negociación disparejo donde para hacer valer el derecho, muchas veces la judicatura tiene que accionar los medios de defensa que brinda el propio sistema de justicia.

Y es que por más que se agreguen creativas cláusulas a nivel constitucional y se invoquen principios internacionales, se instalen candados para evitar intromisiones de otros poderes, o se intenten establecer criterios objetivos para el manejo de recursos públicos, parecería que al final del día y de manera indefectible serán las coyunturas políticas, las configuraciones partidistas de los congresos locales y, sobre todo, los ánimos del poder en turno lo que termine condicionando un tema tan importante.

Bajo esa lógica, el presupuesto y su correspondiente aprobación se tornan el talón de Aquiles de la independencia judicial, un condicionante de la política sobre el derecho, pues no solo es que los recursos del Poder Judicial históricamente han estado muy por debajo de los otros dos poderes del Estado, sino que este puede ser usado como una de las herramientas más vigorosas para presionar, imponer o incluso extorsionar a quienes la misma Constitución les ha encomendado la labor de impartir justicia.

Parecería entonces que las variaciones presupuestales para las judicaturas locales, por lo menos en un primer momento, van más allá de una mera cuestión normativa, pues las cantidades erogadas no se suelen corresponder con lo que mandatan los ordenamientos legales.

Como hemos visto en el apartado anterior, existen casos tanto para bien como para mal dentro del actual panorama que postula el federalismo judicial mexicano, ya que mientras a algunos les disminuyen considerablemente el financiamiento a pesar de cualquier normatividad, hay algunos otros casos en que sin necesidad de que lo ordene la Constitución local, diversos poderes judiciales obtienen presupuestos suficientes y razonables, que incluso rebasan el anhelado 2% del total del presupuesto general de una entidad federativa.

Habrá que abandonar el optimismo que conlleva pensar que el solo hecho de cambiar y añadir cláusulas que propugnen la irreductibilidad presupuestaria de los poderes judiciales en las constituciones locales solucionará todos los problemas que enfrenta la independencia judicial. Reformar la ley no asegura que esta se cumpla, ni mucho menos cambia de manera automática e inmediata la realidad que aspira regular.

# 1. Precondiciones

A pesar del panorama descrito, la posibilidad que tienen los propios poderes judiciales locales al momento en que deciden emprender una defensa proactiva de su presupuesto para desempeñar debidamente sus funciones es accionando uno de los medios de control constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para hacer valer el marco legal.

En tal sentido, no deja de resultar increíble que las labores del poder encargado en cada entidad federativa de generar certeza jurídica estén supeditadas a un proceso de la jurisdicción federal<sup>14</sup>. La paradoja es evidente cuando los jueces se convierten en litigantes y de ellos mismos depende su propia existencia.

Ante la desnaturalización de la función judicial local y un escenario tan politizado, para nada resulta casual la manera en que la jurisdicción federal se visualiza como el último recurso disponible de los poderes judiciales locales para defenderse ante los recortes al presupuesto y las intromisiones de distintos ejecutivos y legislativos locales.

El problema se torna cíclico, y muchas veces llega a agravarse, pues la estructuración de estos medios de defensa proactiva por parte de los poderes judiciales locales involucra el despliegue de recursos tanto materiales como humanos para generar una buena demanda, así como tampoco hay que olvidar que ya involucrados en un litigio, los poderes locales demandados ejercerán cualquier tipo de estrategia legal en aras de mantener el estado de cosas que generaron. En esa ecuación, el Poder Judicial local tiende a ser la parte más vulnerable del conflicto. Esto hace que la decisión de litigar se torne crítica. Incluso hay un caso en donde ya iniciado el litigio, el Poder Judicial involucrado opta por desistirse con la llegada de un nuevo presidente.

Al momento en que los poderes del Estado se vuelven contrincantes en una disputa política que la Suprema Corte deberá resolver jurídicamente, queda claro que gane quien gane, la ciudadanía saldrá perdiendo, pues no es solo que al contraponerse visiones sobre una misma comunidad se quebrante el equilibrio de poderes y las finanzas queden en vilo, sino que los recursos utilizados para el litigio, de forma paradójica, no provendrán de otro lugar que del mismo presupuesto público en juego.

<sup>14</sup> Muchas entidades cuentan con procesos de control constitucional. No obstante, los poderes judiciales son los responsables de su resolución. Esto complica todavía más su empleo. Por ello, la vía natural para debatir presupuestos judiciales es la controversia constitucional.

El presupuesto judicial en las entidades federativas no es obra pública, no se trasluce en beneficios electorales, tampoco suele contar con carismáticos y mediáticos portavoces que se encarguen de enardecer los ánimos, ni mucho menos encuentra resonancia de forma inmediata, su cristalización suele ser más discreta, difusa y difícil de explicar en la arena pública.

Por eso el presente análisis sirve no solo para dar cuenta de la litigiosidad de las judicaturas locales por cuestiones presupuestales sino, y quizá sobre todo, para tratar de distinguir tanto las causas como las consecuencias que provocan estas pugnas entre poderes a lo largo y ancho de la República.

Si la defensa del presupuesto por parte de las judicaturas estatales resulta proactiva, esta, en definitiva, no ocurre en ocasión de una cordial relación con los ejecutivos y legislativos correspondientes, o acaso porque el marco legal se esté cumpliendo de buena manera; acaso las principales precondiciones distinguibles en este tema transitan entre la alternancia partidista en los poderes ejecutivos y legislativos, hasta la existencia de algunos casos controvertidos y mediáticos entre quienes conforman los poderes.

El componente técnico-jurídico en tales dinámicas es fundamental para comprender que la decisión de algunos poderes judiciales locales por defender sus presupuestos transita por una valoración política del caso en concreto, es decir, haciendo un cálculo que implica analizar las posibilidades reales de obtener una victoria ante el máximo tribunal del país —por decirlo con un célebre refrán popular: “Si no sale más caro el caldo que las albóndigas”—, pues queda claro que si la judicatura local emprende un litigio por su presupuesto, además de intensificar la tensión y animadversión frente al Ejecutivo y al Legislativo durante los años venideros, más allá de cómo se resuelva el caso y del desgaste institucional, podría seguir sufriendo otro tipo de ataques a su independencia.

Emprender una defensa del presupuesto judicial local es una determinación tan ineludible como complicada; es, por un lado, el deber de la judicatura por hacer valer las normas constitucionales que nutren y mantienen una democracia federal y, por el otro, asumir un rol político en franca disputa con los otros poderes del Estado. Encontrarse entre la espada y la pared nunca ha sido fácil, y más cuando por las propias funciones que despliega la judicatura, es precisamente esta institución la que se encarga de dirimir conflictos entre partes.

## 2. Factores identificables para litigar el presupuesto

En las páginas siguientes analizamos los efectos de los cambios legislativos en las entidades federativas desde el punto de vista de su defensa en la Corte. Para este efecto, revisamos las controversias constitucionales presentadas por los poderes judiciales de las entidades federativas. Nuestro análisis se concentra en las que fueron interpuestas en los últimos tres años. Sin embargo, también incorporamos al análisis algunas anteriores que pueden dar luz sobre los alcances de la interpretación constitucional en materia de presupuesto judicial.

En Morelos, los conflictos entre el Judicial y el Ejecutivo y el Legislativo de esa entidad tienen varios años y múltiples controversias constitucionales de por medio. Las primeras controversias planteadas ocurrieron en 2016 (controversias 112/2016, 130/2016 y 238/2016). En estos casos el Poder Judicial demandó la invalidez de varios decretos por los que el Legislativo de Morelos otorgó pensiones con cargo al presupuesto de la judicatura local. De igual manera, se demandó la invalidez de diversos artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos.

En ambos casos se estimó que los decretos impugnados no eran el primer acto de aplicación de los artículos de la Ley del Servicio Civil para el caso del Poder Judicial de Morelos señalados como inconstitucionales. Por ello no se admitieron las controversias en contra de dichos preceptos<sup>15</sup>. En consecuencia, la Corte se abocó al conocimiento de los decretos impugnados y su posible inconstitucionalidad. Las resoluciones encontraron que los decretos afectaban la independencia judicial en su vertiente de subordinación (artículo 17) y violaban el principio de la división de poderes en perjuicio del Poder Judicial de Morelos por afectar su capacidad de gestión presupuestal (artículo 116). En concreto, el decreto establecía una pensión con cargo al presupuesto judicial. Con ello, la Corte entendió que se afectaba la competencia del Poder Judicial para disponer de los recursos que le son asignados y declaró la inconstitucionalidad de una porción del decreto impugnado.

A pesar del resultado de las anteriores controversias, así como de la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la ley del servicio civil, el Le-

<sup>15</sup> Previamente, estos preceptos fueron considerados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias 55/2005, 89/2008, 90/2008, 91/2008, 92/2008 y 50/2010. No obstante, dada la regla del 105 constitucional, los preceptos considerados inconstitucionales solo se desaplican a las partes que los impugnaron oportunamente.

gislativo de Morelos no ha subsanado los vicios de la ley, ha publicado muchos otros decretos en el mismo sentido que el referido en el párrafo previo y ha forzado su impugnación a cargo del Poder Judicial. El conflicto subsiste. Tan solo en 2023 se han presentado más de 30 controversias. Tres fueron resueltas en los primeros nueve meses del año y confirman el criterio de inconstitucionalidad (controversias 4/2023, 5/2023 y 7/2023). En otros dos casos se desecharon las controversias por estimar que se presentaron de forma extemporánea (271/2023 y 270/2023). En años previos, la situación ha sido semejante. Así, estamos frente a un absurdo causado por los límites de la acción de la justicia a la luz del principio de relatividad y de la regulación constitucional de las controversias.

La litigiosidad del Poder Judicial de Morelos no se ha concentrado solo en los decretos de pensiones. En 2021 se presentó una controversia (15/2021) en la modificación de su proyecto de presupuesto anual para el ejercicio 2021 y su presentación en esos términos al Congreso del Estado por parte del gobernador<sup>16</sup>, así como la aprobación de un presupuesto para el ejercicio de 2021 por un monto inferior a la garantía de 4.7% del gasto programable en términos del artículo 40 de la Constitución local. El asunto fue turnado a la Segunda Sala. El ministro ponente empezó por establecer que la reclamación del ajuste del presupuesto judicial a la garantía fija no podía ser en sí misma materia de una controversia constitucional<sup>17</sup>.

No obstante, la decisión acepta que el problema de la integración del presupuesto judicial planteado por la intromisión del gobernador afectó también el procedimiento de aprobación en el Congreso. Por ello, la controversia analiza desde el punto de vista de invasión de competencias tanto la intromisión del gobernador como sus efectos en la integración del presupuesto de egresos del estado de Morelos<sup>18</sup>. La Segunda Sala concluye que efectivamente la reducción del monto en el proyecto de presupuesto judicial a cargo del gobernador constituía una afectación a los principios de autonomía de gestión presupuestal (artículo 17) y de independencia de los poderes judiciales contenido en la fracción III del artículo 116 constitucional.

Ello implica necesariamente una invasión a las competencias del Poder

<sup>16</sup> El gobernador unilateralmente redujo el proyecto de presupuesto judicial de 1 480 051 000.00 pesos a 549 034 000.00 y así lo presentó al Congreso. Sobre esta conducta hay precedentes. El primero de ellos es la controversia 10/2005 planteada por el Poder Judicial de Baja California.

<sup>17</sup> La ejecutoria es muy escueta en este pasaje. Más adelante abordamos este punto al hablar de la posición de la Corte cuando analiza violaciones de legalidad en controversias.

<sup>18</sup> Párrafos 12 y 13, controversia 15/2021. El pasaje no proporciona mayor explicación para justificar la exclusión. Sin embargo, es muy probable que la decisión se base en que se trata de una cuestión que involucra un problema de legalidad, toda vez que se reclama la aplicación de una norma de la Constitución local. En esos términos, la SCJN opta por centrar su atención en cuestiones relacionadas con invasión de competencias.

Judicial del estado. Para el caso del monto aprobado por el Congreso, el razonamiento de la Corte es que los principios de autonomía e independencia judicial, así como el de autonomía de gestión presupuestal, permiten que un Poder Judicial genere un proyecto de presupuesto acorde con sus necesidades. En caso de que la legislatura pretenda asignar un presupuesto inferior, tiene la obligación de justificar sus razones.

Sin embargo, para evitar entrar al tema de legalidad frontalmente<sup>19</sup>, la sala establece que la modificación del presupuesto a cargo del gobernador vició todo el procedimiento de aprobación del presupuesto del Poder Judicial y ello generó las violaciones ya señaladas. Al establecer los efectos de la resolución, la sala retoma el mandato del artículo 40 de la Constitución estatal y ordena al Congreso asignar al Poder Judicial la diferencia que resulte entre el cálculo del 4.7% ahí establecido y el presupuesto originalmente asignado. Aquí, de nuevo, no hay una explicación clara para sustentar la decisión en el artículo 40 de la Constitución estatal sin pasar por una violación de legalidad. No obstante, la resolución se ciñe en su fundamentación a las violaciones a la independencia judicial y a la autonomía de gestión presupuestal del Poder Judicial local.

La historia de la controversia 15/2021 no concluyó con la sentencia del 24 de noviembre de 2021. Todavía fue necesario litigar su cumplimiento. Para ello se requirieron múltiples promociones, acuerdos, notificaciones y oficios que demoraron la resolución final de cumplimiento hasta el 5 de septiembre de 2022<sup>20</sup>. La decisión final sobre cumplimiento tuvo por válido el cálculo presentado por el Congreso local en desahogo de la prevención de 3 de junio de 2022 por la que estableció que no existía diferencia por transferir entre el gasto programable y el monto asignado al Poder Judicial del estado. El cálculo en cuestión señalaba que la cifra de 549 millones de pesos otorgada originalmente al Poder Judicial del estado, superaba el monto del 4.7% establecido en el gasto programable del presupuesto del estado. En consecuencia, se tuvo por cumplida la sentencia. Así, después de cerca de dos años de litigio, las cosas se mantuvieron en el mismo estado en el que estaban al inicio.

En 2022, antes de que se resolviera sobre el cumplimiento de la controversia 15/2021, el Poder Judicial de Morelos interpuso la controversia 25/2022. En esta ocasión demandó la omisión legislativa de aprobar el presupuesto de egresos del Poder Judicial dentro del periodo establecido en el artículo

<sup>19</sup> La ejecutoria hace controles de legalidad, pero siempre los relaciona con la afectación a la independencia judicial y no como vicios en sí mismos. El párrafo 100 es muy claro en establecer que no se cumplió con el 4.7% ordenado por el artículo 40 de la Constitución del estado.

<sup>20</sup> Auto del 5 de septiembre de 2022 firmado por el ministro presidente Zaldívar dictado en la controversia 15/2021.

32 de la Constitución del estado; *“como consecuencia de lo anterior, por actualizarse la tácita reconducción, la inconstitucional asignación al promovente del mismo presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal dos mil veintiuno, que fue declarado inválido en la sentencia dictada en la Controversia Constitucional 15/2021, por no haber otorgado cuando menos el 4.7% del gasto total programable a que tiene derecho.”*<sup>21</sup> El problema aquí consiste en que la no aprobación de un presupuesto judicial para el ejercicio 2022 echó a andar el mecanismo de tácita reconducción presupuestal del artículo 32 de la Constitución estatal. Sin embargo, el monto aprobado en el ejercicio 2021 había sido impugnado con éxito en la controversia 15/2021. En consecuencia, la tácita reconducción tenía el efecto de revivir un presupuesto judicial que ya había sido declarado inconstitucional por la Corte. La controversia fue sobreseída porque la Corte no pudo resolverla durante la vigencia del ejercicio fiscal de 2022<sup>22</sup>.

Al margen de lo sucedido en Morelos, existen varios otros casos de poderes judiciales locales en donde se debaten cuestiones semejantes a lo recién expuesto. Los resultados no son muy diversos.

En la controversia 17/2021 el Poder Judicial de Colima señaló afectaciones a su autonomía e independencia porque no se le había aprobado un presupuesto suficiente para cumplir con sus funciones. En particular, reclamaba que el presupuesto aprobado no cumplía con los parámetros establecidos en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de Colima<sup>23</sup>. La decisión de la Segunda Sala encuentra que la actora no presentó argumento alguno que relacione esta afectación de legalidad con la invasión de competencias establecidas en la Constitución.

En los párrafos 65 a 69 la Segunda Sala reitera el criterio sostenido por la propia Segunda Sala, por la Primera Sala y por el Pleno, en donde se establece que el agravio reclamado en controversia debe tener su origen en una afectación al régimen de competencias de la Constitución federal<sup>24</sup>. Si bien en este caso los razonamientos de la Sala se apartan parcialmente de lo expresado en la controversia 15/2021,<sup>25</sup> arriba cita-

<sup>21</sup> Controversia 25/2022, página 2.

<sup>22</sup> Sentencia de sobreseimiento del 15 de febrero de 2023.

<sup>23</sup> “Artículo 8. Autonomía. El Poder Judicial gozará de autonomía técnica y operativa para garantizar la independencia funcional del juzgador. El presupuesto asignado al Poder Judicial será el suficiente para el adecuado cumplimiento de sus funciones, garantizando su independencia económica. En ningún caso podrá ser menor al ejercido el año inmediato anterior, actualizado con base en la cifra oficial de inflación que publique el Banco de México; y de conformidad con las necesidades del servicio dicho porcentaje se incrementará anualmente”.

<sup>24</sup> Esta controversia se aprobó por mayoría de cuatro votos con el voto en contra del ministro Laynez. El voto considera que en la controversia sí existen conceptos de invalidez que establecen una afectación a las competencias constitucionales. Este razonamiento es muy semejante al de la controversia 15/2021 resuelta por unanimidad por la Segunda Sala. No obstante, en este caso no hubo consenso.

<sup>25</sup> El voto particular del ministro Laynez así lo deja ver.

da, la decisión deja claro que los poderes judiciales locales no pueden invocar las salvaguardas establecidas en la Constitución del estado o en la legislación estatal como fuente de agravio en controversia constitucional. El criterio de la Corte es que la actora debe invocar necesariamente violaciones a su esfera de competencia sustentadas en la Constitución federal.<sup>26</sup>

La controversia 36/2020 fue iniciada por el Poder Judicial del estado de Baja California por considerar que el monto del presupuesto aprobado para 2020 era inferior al presupuesto que había sido aprobado para 2019, con las ampliaciones incluidas. Con ello reclama afectaciones al artículo 90 de la Constitución estatal y 116 de la Constitución federal. Adicionalmente, reclamaba la inconstitucionalidad del artículo 90 de la Constitución de Baja California, por considerar que era contrario al artículo 116. El argumento es que el artículo 90 establece que el presupuesto judicial no puede ser inferior al del año previo. Sin embargo, el precepto establece que para efectos del cálculo del presupuesto judicial estatal se debe tomar exclusivamente el aprobado por la legislatura en el presupuesto de egresos sin incluir las ampliaciones. El argumento del Poder Judicial es que la exclusión de las ampliaciones en el cálculo del presupuesto judicial para el siguiente ejercicio fiscal era contraria a los artículos 17 y 116 de la Constitución federal.

En este caso conviene empezar por señalar que la controversia fue depositada en la oficina de correos del municipio de Mexicali el 13 de febrero de 2020. Es decir, el último día del término para presentar. Adicionalmente, al presentarla por correo, la llegada de la controversia demoró muchos más días. La controversia fue recibida en la Corte el 4 de marzo de 2020. El proceso de notificación a las demandadas se detuvo por la pandemia. El 13 de julio de 2020 se volvió a ordenar la notificación. Por auto de 18 de agosto el ministro instructor recibe el informe del Juzgado de Distrito encargado de notificar en dónde indica que se notificó parcialmente a los demandados y acuerda que el juzgado encargado de notificar debe completar la información y notificar. Por auto de 7 de septiembre de 2020 se acordó la recepción de la contestación del Ejecutivo del estado.

El 29 de octubre de 2020 se acordó la contestación del Poder Legislativo del estado. En ese mismo auto se citó para audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas el 19 de noviembre de 2020. El 23 de noviembre de

<sup>26</sup> La Corte ha ido y venido con este tema. Un primer antecedente fue la controversia Temixco. Desde ese entonces se han modificado y ajustado los criterios de manera muy variable. La iniciativa de reforma constitucional de 2021 trató de cerrar la procedencia de las controversias por cuestiones de legalidad. El texto resultante es ambiguo (ver artículo 105, fracción I). En todo caso, dadas las tensiones y conflictos entre los poderes en las entidades federativas, parece necesario revisar de nuevo los criterios de procedencia de las controversias. La salida fácil es evitar la legalidad, el problema es que toda esa conflictividad subsiste.

2020 se decretó el cierre de la instrucción de la controversia. En febrero de 2022 la controversia se sobreseyó. Para el caso de la impugnación de la constitucionalidad del artículo 90 de la Constitución de Baja California se encontró que no se trataba del primer acto de aplicación. En el caso del presupuesto estatal para el 2020, el sobreseimiento fue por razón de la conclusión del ejercicio presupuestal<sup>27</sup>.

En la controversia 35/2020 el Poder Judicial del estado de Baja California reclamó una reforma a su ley orgánica por la que se establecía la forma y condiciones en las que se otorgaba el haber de retiro a los jueces. El Poder Judicial se queja de vicios en el procedimiento legislativo para la aprobación de la reforma impugnada. Adicionalmente, reclama que el régimen resultante para el haber de retiro afecta el principio de independencia judicial porque la reforma no otorga garantías de estabilidad a los juzgadores. En este caso, el Pleno optó por invalidar la reforma por encontrar violaciones al procedimiento legislativo. Con ello, los argumentos sobre el fondo de la reforma no fueron analizados<sup>28</sup>. Si bien el tema no es directamente presupuestal, los planteamientos de la controversia indirectamente se ocupan de ello. Incluso la sentencia, a pesar de no entrar directamente al fondo, alude brevemente a la cuestión al establecer que el haber para el retiro es un componente directo de las garantías constitucionales de la función jurisdiccional<sup>29</sup>. Con ello concluye que el Poder Judicial debió ser llamado por el legislativo para escuchar su opinión sobre la reforma. La omisión es entendida como una afectación a la independencia judicial y la autonomía presupuestal del Poder Judicial.

La controversia 122/2023 trata un tema también tangencial al del presupuesto, pero altamente relevante. En este caso, el Tribunal de Justicia Administrativa del estado de Oaxaca reclama una reforma por la que se faculta al Congreso del Estado para designar a su órgano interno de control. En este caso el tribunal defiende su autonomía en términos de la fracción V del artículo 116 constitucional, pero invoca la fracción III de ese mismo precepto para, por analogía, plantear una afectación a sus competencias a la luz de la división del poder. La sentencia aplica su doctrina sobre afectación funcional a las competencias constitucionales<sup>30</sup> y establece que las normas impugnadas violan la autonomía e independencia del tribunal actor.<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Lo mismo ocurrió con la controversia 30/2020 interpuesta por el Poder Judicial de Colima.

<sup>28</sup> Controversia 35/2020, sentencia del 15 de noviembre de 2022.

<sup>29</sup> Controversia 35/2020, sentencia del 15 de noviembre de 2022, páginas 67 y siguientes.

<sup>30</sup> División de poderes. Para evitar la vulneración a este principio existen prohibiciones implícitas referidas a la no intromisión, a la no dependencia y a la no subordinación entre los poderes públicos de las entidades federativas. Registro digital 180648, tesis: P./J. 80/2004.

<sup>31</sup> Controversia constitucional 122/2021, sentencia del 2 de febrero de 2023, párrafo 65.

Hasta aquí el recuento de las controversias. Ahora bien, ¿cuáles son algunas de las principales conclusiones que nos dicen estos casos a partir de todo lo estudiado?

### **3. La impunidad respecto al incumplimiento y ejecución de sentencias**

La experiencia de Morelos muestra con toda claridad los alcances y los límites del litigio constitucional en defensa de los presupuestos judiciales. La Suprema Corte acoge sin muchas dificultades los casos en donde se plantean problemas que pueden tener un cumplimiento razonable. Ordenar ajustes para casos individuales parece perfectamente viable. Sin embargo, en los casos en donde la ejecución de las resoluciones implica la asignación de altas cantidades de dinero, la cuestión se torna más complicada. De haber éxito, las sentencias pueden dar lugar a un ir y venir de oficios para la ejecución con resultados limitados o nulos al final.

El ejercicio de ejecución no puede ser menospreciado. Reasignar recursos en un presupuesto que está en pleno ejercicio no es tarea sencilla. En otros casos, el año del ejercicio presupuestal concluye antes de que la controversia pueda ser resuelta y el asunto se sobresee. Una aparente alternativa aquí son las medidas cautelares. Sin embargo, en estos casos la Suprema Corte ha optado por establecer que una medida cautelar que tenga efectos positivos es materia del fondo de la controversia.<sup>32</sup> Habida cuenta de los problemas para ejecutar, parece necesario matizar esta posición.

Por otro lado, la experiencia de Morelos también muestra que las reformas en las constituciones y la legislación de los estados tienen efectos limitados para el litigio constitucional. La Corte las puede emplear como referencia, pero los razonamientos jurídicos descansan fundamentalmente en la interpretación de los principios contenidos en los artículos 17 y 116, fracción III, de la Constitución federal. El caso de la controversia constitucional

<sup>32</sup> Véase por ejemplo la Controversia 14/2023 presentada por el Instituto Nacional Electoral. En este caso se negó la suspensión y en el recurso de reclamación 224/2023-CA se confirmó la negativa por entenderse que la cuestión era materia del fondo de la controversia.

17/2021 entre el Poder Judicial de Colima y la legislatura de aquel estado así lo confirma.

El balance general que nos da el litigio constitucional es el de una instancia abierta a proteger y ampliar la independencia judicial. Nos habla también de los efectos limitados de las reformas constitucionales y legislativas locales. Pero también nos habla de importantes problemas de articulación entre poderes en escenarios de conflicto y a la luz del texto constitucional. En este contexto, las decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación enfrentan importantes resistencias para su cumplimiento.

Sin llamarnos a consuelo, podemos señalar que lo mismo sucede, por ejemplo, con las decisiones de la justicia europea en casos actuales como el de Polonia, o bien en casos históricos como el de *Brown vs. Topeka Board of Education* en Little Rock de 1954, en Arkansas, Estados Unidos<sup>33</sup>. En efecto, la tarea de ejecutar decisiones judiciales en contextos polarizados se muestra altamente compleja. Es evidente que no parece viable optar por simplemente tratar de sobrellevar los obstáculos y mantener la presión en la ejecución. Aquí debemos insistir en la importancia de las medidas cautelares para preparar el terreno para posibles ejecuciones.

**33** El ejemplo clásico sobre los problemas de ejecución de una resolución y el indispensable apoyo del Poder Ejecutivo es el caso de la ejecución de *Brown vs. Topeka Board of Education* en Little Rock (1954), Arkansas. Detalles sobre el evento desde la perspectiva del presidente Eisenhower en <https://www.eisenhowerlibrary.gov/research/online-documents/civil-rights-little-rock-school-integration-crisis> (consultada en agosto de 2023).

# 07

## ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE GOBERNANZA JUDICIAL

En julio de 2021 aparecieron noticias en los medios de comunicación sobre la quiebra del Poder Judicial de Veracruz. Las notas referían la existencia de un déficit de 500 millones de pesos<sup>34</sup>. Los cruces de culpas y reclamos ocurrieron de inmediato. Se propusieron reducciones de salarios voluntarias y otras medidas para atemperar la crisis. Pero, al margen de lo que terminó de ocurrir ahí, este caso es un ejemplo relevante para ilustrar los enormes retos que enfrentan los poderes judiciales en el tema de la gobernanza judicial.

En la introducción nos referimos al proceso de consolidación de la independencia judicial ocurrida a principios del presente siglo. Un aspecto central dentro de este proceso fue la transferencia a los poderes judiciales de su manejo administrativo. Los poderes judiciales se hicieron cargo de sus nóminas y, en general, de su manejo presupuestal. Esto implicó la necesidad de desarrollar áreas especializadas en la planeación y gestión presupuestal de los poderes judiciales. Si bien esto fue una buena noticia

<sup>34</sup> Laurence Pantin, Alejandra Quezada y Sandra Escamilla. "Recuento de una catástrofe: la bancarrota del Poder Judicial de Veracruz", México Evalúa, 19 de agosto de 2021. Disponible en <https://www.mexicoevalua.org/recuento-de-una-catastrofe-la-bancarrotadel-poder-judicial-de-veracruz/> (consultada en octubre de 2023).

para la consolidación de la independencia judicial, la tarea de asumir la responsabilidad resultó enorme. Este es precisamente el corazón de la gobernanza judicial. Sin embargo, a más de 25 años del desarrollo de áreas administrativas en los poderes judiciales, queda mucho por hacer. A continuación nos concentraremos en tres cuestiones que parecen relevantes como punto de partida.

La primera cuestión que destaca en relación con la gobernanza judicial tiene que ver con la estructura de los órganos de gobierno judicial. Los periodos de las presidencias de los tribunales no logran ser suficientemente largos para consolidar acciones<sup>35</sup>. Los relevos periódicos también tienen importantes implicaciones sobre las áreas administrativas porque suelen venir acompañados de cambios en muchos niveles directivos. Así, la llegada de una nueva administración a la presidencia del tribunal anuncia muchos ajustes al interior. Y, en muchos casos, falta de continuidad en acciones emprendidas por administraciones previas. Esto afecta directamente la capacidad de las administraciones judiciales. En el caso de los consejos de la judicatura, sus integrantes no siempre tienen las condiciones ideales para realizar la labor que se espera de ellos. Ser juez no necesariamente implica que se tenga capacidad para incidir en la administración de todo un Poder Judicial. La cuestión es todavía más crítica en las designaciones de consejeros que provienen de las gubernaturas o de los congresos de los estados.

La segunda cuestión es que los poderes judiciales tienen un margen muy acotado para la planeación de sus actividades. Esto es particularmente relevante cuando se aborda la prestación del servicio de impartición de justicia. La planeación de la oferta judicial tiene que revisar cuestiones que incluyen distribución de servicios en la entidad y tipo de oferta jurisdiccional y respuestas concretas a problemas específicos de los justiciables. Los administradores judiciales no siempre tienen las condiciones para dar respuesta a estas interrogantes. Peor, los presupuestos judiciales suelen garantizar el gasto corriente y dejan márgenes ínfimos para la inversión. Esto hace que cuestiones como la apertura de nuevas unidades jurisdiccionales sean altamente complejas. El panorama resultante es que la cobertura de servicios de los poderes judiciales es más el resultado de inercias que de un proceso de planeación judicial.

**35** La regulación es muy variada. En el Estado de México el periodo es de cinco años. En Hidalgo, Ciudad de México y Puebla es de cuatro años. Un periodo razonable es de cinco años. En Guerrero y Chihuahua el periodo es de tres años con opción a un periodo adicional. En ocasiones, estos periodos de tres años con opción a periodo adicional coinciden con los tiempos del encargo de gobernador del estado. Así, la presidencia del tribunal se ejerce bajo la sombra del sexenio estatal. En el caso de Guanajuato y Morelos, el cargo de presidente dura dos años con opción a un periodo adicional.

En relación con la planeación, los poderes judiciales enfrentan muchos problemas para definir con claridad sus objetivos. Y una vez que lo hacen, cuesta mucho trabajo alinearlos con los presupuestos. Esto hace que incluso aquellos planes de desarrollo judicial que tengan metas y objetivos claros no siempre logren dar resultados<sup>36</sup>.

Una tercera cuestión tiene que ver con la rendición de cuentas. Los gobiernos judiciales tienen muchas dificultades para articular mecanismos claros de rendición de cuentas de sus organizaciones. Estas dificultades generan críticas del exterior y erosionan la imagen de la justicia. La problemática se puede ilustrar claramente con ejemplos de irregularidades en el ejercicio de la función judicial. Pero también hay ejemplos que apuntan hacia problemas en la administración e incluso corrupción en procesos de compras de bienes y servicios. En todos estos casos los poderes judiciales son muy lentos en reaccionar y sus respuestas no siempre son suficientes.

Las tres cuestiones anteriores simplemente ilustran aspectos muy concretos de los problemas de gobernanza judicial. Nuestro interés es destacar que junto con la necesidad de garantizar presupuestos judiciales viables, también es necesario incidir en el desarrollo institucional de la justicia. Sin administraciones competentes, los recursos destinados a la justicia corren el riesgo de ser utilizados en formas muy poco eficientes.

<sup>36</sup> Como ejemplos de planeación judicial pueden verse los planes de los poderes judiciales del Estado de México, Coahuila, Ciudad de México o Jalisco. Es frecuente también que las nuevas administraciones judiciales convoquen a la elaboración de planes. En octubre de 2023, por ejemplo, los poderes judiciales de Nayarit y de Yucatán lanzaron convocatorias.

# 08

## CONCLUSIONES

Una mirada a los datos sobre el comportamiento de los presupuestos judiciales nos muestra una estabilidad razonable. En efecto, los presupuestos que se aprueban año con año, por lo general, reflejan aumentos sostenidos. No siempre en cantidades importantes, pero sostenidos, al fin y al cabo. Ahora bien, ¿qué implica esa aparente estabilidad? Lo primero que podemos considerar es que el tema del gasto corriente de la justicia parece estar asegurado. Sin embargo, eso es solamente una parte de las necesidades de la independencia judicial.

La aparente estabilidad en la llegada de recursos a los poderes judiciales también resta visibilidad a los procesos de negociación de los presupuestos judiciales. Si bien año con año se garantiza el gasto corriente, el margen de maniobra para ampliar la oferta judicial es necesariamente limitado. Este es, probablemente, el aspecto que genera más desgaste a los integrantes de los órganos de gobierno judicial encargados de negociar el presupuesto. Los rastros sobre las negociaciones son muy difíciles de identificar. Así, cada año se somete a las judicaturas locales a la incertidumbre de verse afectadas por disminuciones discrecionales que ponen en riesgo su funcionamiento básico y los estándares mínimos sobre los cuales deben desplegar sus labores. En algunos casos da la sensación de que aspectos como la eficiencia y la calidad en el trabajo de la judicatura importan mucho menos que llevar una buena relación con el Ejecutivo y el Legislativo en turno. Al evitar discrepancias se pueden ganar recursos en el corto plazo, pero, a la larga, se erosiona la independencia judicial. Lo cierto es que la capacidad de los poderes judiciales para negociar sus presupuestos es limitada.

Existen graves dificultades para hacer operativas las protecciones constitucionales e internacionales de la independencia judicial. La vía jurisdiccional tiene límites. Incluso en casos en donde las afectaciones pueden

resultar evidentes, los mecanismos de control de estas provisiones son cautelosos en la determinación de los efectos de las violaciones. El litigio de los presupuestos es muy problemático porque los asuntos se plantean durante los ejercicios fiscales y deben resolverse antes de su conclusión. La ausencia de medidas cautelares al inicio de este tipo de litigios dificulta mucho el panorama. Incluso en casos en donde se obtienen resultados positivos, la falta de medidas cautelares hace que la ejecución de algunas sentencias sea prácticamente imposible. Esto nos ilustra los problemas para proteger la independencia judicial más allá de cualquier texto normativo y los límites de las estructuras legales en ciertos escenarios extremos y no del todo comprometidos con una noción robusta de democracia.

El reto que vemos para la justicia pasa por asegurar vías de financiamiento multianuales. Estamos conscientes de que este es un momento muy complejo para hacer este tipo de propuestas. Pero precisamente los ejemplos de los fideicomisos del Poder Judicial federal nos dan una estupenda pauta para ilustrar cómo esta clase de mecanismos contribuyen a dar certeza a los gobiernos judiciales. Les permiten financiar actividades de largo plazo. Dan a los órganos de gobierno judicial capacidad para atender urgencias y planear el desarrollo judicial. La presencia de estos recursos en cuentas controladas por los órganos de gobierno judicial evita que la toma de decisiones se contamine con procesos de negociación con otros poderes.

La imagen operativa de la independencia judicial que buscamos es la de una organización judicial robusta que cuenta con un marco normativo que la protege, un gobierno judicial que la conduce e ingresos estables. Para alcanzar este escenario, nos parece fundamental que los órganos de gobierno judicial logren consolidarse. Los problemas de gobernanza judicial brevemente relatados en este trabajo dan una somera cuenta de ello. También nos parece indispensable que los mecanismos para el financiamiento de la justicia se diversifiquen. Esto implica que los presupuestos anuales pueden mantener su enfoque en garantizar el gasto corriente. Pero resulta necesario complementarlos con otras alternativas que otorguen certeza para la toma de decisiones contingentes y para la planeación multianual. En tercer lugar, los procesos de fortalecimiento de los presupuestos locales en las entidades federativas deben mantenerse. A pesar de las limitaciones que pueden tener desde el punto de vista litigioso, las normas contribuyen a los procesos de consolidación de los poderes judiciales. Y, en última instancia, contribuyen a la argumentación de los casos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



**José Antonio Caballero Juárez y Juan Jesús Garza Onofre**  
Investigadores

**Miguel Ángel Arroyo Álvarez**  
Asistente de investigación

**Catalina Kühne Peimbert**  
Directora Ejecutiva de Impunidad Cero

**Alejandra Sánchez, Helga Jáuregui, Itzel Jiménez Ríos,  
Leslie Jiménez Urzua, Monserrat López Pérez y Victoria  
López Prieto**  
Equipo de Impunidad Cero

**Andrea Arenas Marquet**  
Edición

**Ángeles Castellanos García**  
Diseño

**Noviembre 2023, México**

Este material es de libre distribución. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre y cuando se acredite a Impunidad Cero y a los autores como la fuente [www.impunidadcero.org](http://www.impunidadcero.org)

**IMPUNIDAD** | CERO