

# La justicia local en México: elementos para una reforma integral

Esteban Barrón Gutiérrez

**Los foros relativos a la Reforma Judicial, organizados por la Universidad, versan sobre un tema de gran trascendencia para la sociedad; y constituye una magnífica oportunidad para su análisis, en un ambiente de tolerancia, pluralidad y libre expresión de ideas, que siempre han caracterizado la discusión y debate entre los universitarios y universitarias.**

El tema de la reforma judicial, objeto de esta exposición es el relativo a la Justicia local, tema de gran interés para este ponente, quien además de ser académico de esta Facultad, se desempeña como Juez en materia familiar en el Poder Judicial del Estado de México, designado a través de concurso de oposición; y, por ende, lo expresado constituye la opinión de un operador del sistema de justicia local.

## Introducción

La iniciativa de reforma presentada el 5 de febrero de 2024 por el titular del Ejecutivo federal contempla cambios importantes en el sistema de impartición y administración de justicia, entre los que se destacan los siguientes:

- *Elección de personas juzgadoras por voto popular*
- *Creación de un nuevo órgano de administración judicial*
- *Creación de un tribunal de disciplina judicial*
- *Cambios procesales para garantizar una justicia pronta y expedita*

Dicha iniciativa propone cambios en el ámbito federal; no obstante, si se aprueba la reforma, sus efectos trascenderán en el ámbito local, en las entidades federativas, en términos de los Artículos 116 fracción III y 122 fracción IV Constitucionales, que disponen esencialmente que las Constituciones y las Leyes Orgánicas de las entidades federativas establecerán *las condiciones para la elección de [jueces y magistrados] por voto directo y secreto de la ciudadanía; la creación de un Tribunal de Disciplina Judicial y de un órgano de administración judicial con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones, conforme a las bases establecidas en la Constitución Federal para el Poder Judicial de la Federación, así como del ingreso, formación y permanencia de quienes sirven en los Poderes Judiciales locales; así como que deberán establecerse mecanismos transparentes y paritarios de elección de jueces y magistrados; dejando a consideración de dichos ordenamientos el tiempo de duración en el ejercicio de su encargo; reiterando la prohibición de que perciban una remuneración mayor a la establecida para el Presidente de la República.*

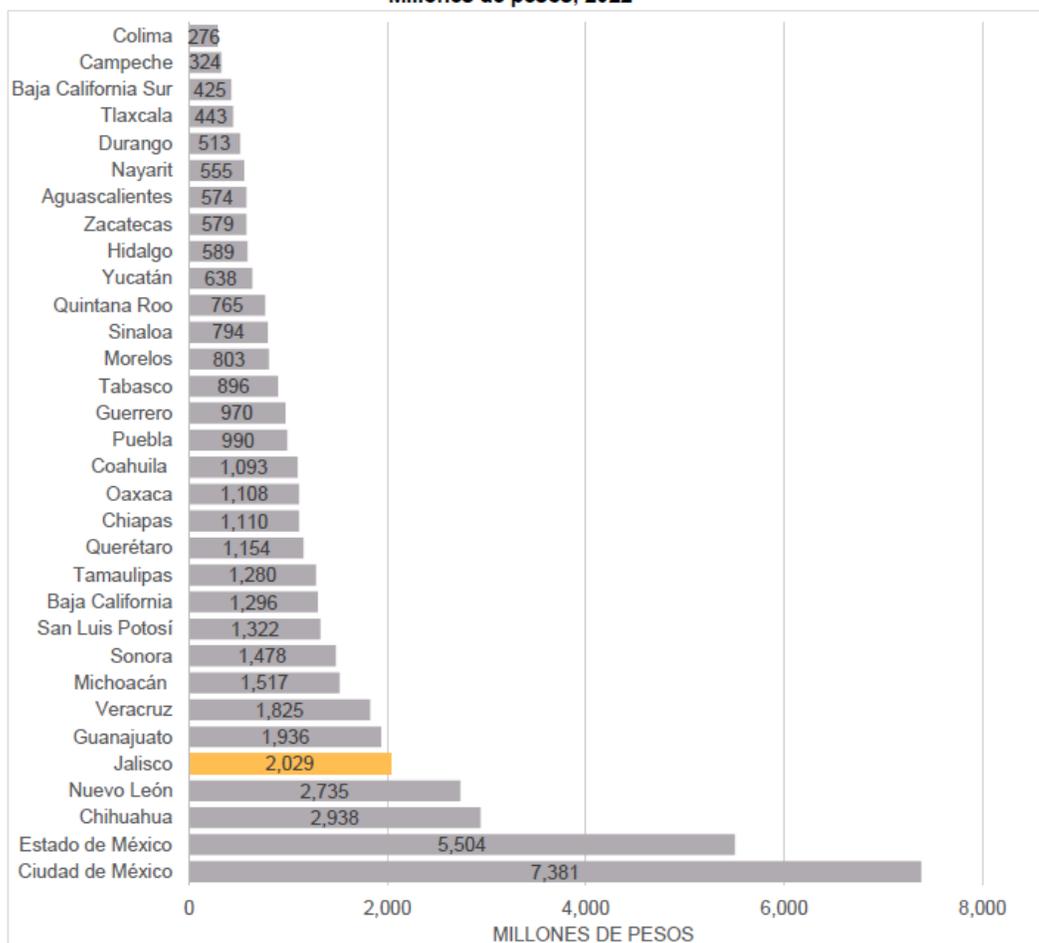
## Contexto de la justicia local

Carga de trabajo. Para proporcionar un contexto al tema de justicia local y el impacto que en ella tendría la iniciativa de reforma judicial, en principio, vale señalar que la justicia cotidiana corresponde a los tribunales locales; el 85% de los asuntos judiciales corresponde a los tribunales de los estados, es decir a tribunales locales: divorcios, controversias en materia familiar, arrendamientos, juicios ejecutivos mercantiles, reivindicaciones, juicios penales o laborales, corresponden normalmente y se tramitan ante tribunales locales.

Los tribunales locales son, por ende, los que tienen la mayor carga de trabajo, y constituyen el primer punto de acceso de los ciudadanos a la administración de justicia; pues los tribunales federales conocen únicamente de un 15% de los asuntos. Número de órganos jurisdiccionales y titulares. Por otra parte, mientras el Poder Judicial de la Federación –excluyendo la SCJN y el TEPJF– cuentan con 932 órganos jurisdiccionales, contando con 1,580 titulares (jueces, juezas, magistradas y magistrados), contando con un total de 54,388 personas servidoras públicas entre órganos administrativos y jurisdiccionales [Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal del INEGI]; los poderes judiciales locales, se componen de 5,315 órganos jurisdiccionales y administrativos [contando con 603 magistrados y 4,398 jueces y juezas, aproximadamente] que requieren las labores de 73,000 personas servidoras públicas. En el caso del Estado de México, por ejemplo, se cuenta con 430 jueces y 60 magistrados.

Presupuesto. Aunado a lo anterior, mientras que en 2022, el Poder Judicial Federal ejerció un presupuesto total de 77,407 millones de pesos, (con un incremento interanual de 4.5 por ciento), la suma del presupuesto ejercido por la totalidad de poderes judiciales locales en ese mismo año equivale aproximadamente al 50% de dicha cantidad, lo cual da una idea de la asimetría existente en recursos entre el ámbito federal y el local; e incluso en cuanto a entidades federativas, pues mientras los poderes judiciales en la Ciudad de México o Estado de México, ejercieron más de 7,000 y 5,000 millones para ese año, Colima o Campeche, ejercieron tan sólo 276 y 324 millones, respectivamente.

**Gráfica 4. Presupuesto ejercido por el Poder Judicial, por Entidad Federativa  
Millones de pesos, 2022**



Fuente: Elaborado por el IIEG con datos de INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2023.

Nota: Cifras preliminares.

Número de jueces. Aunado a lo anterior, según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2021 del INEGI, para atender las necesidades de la sociedad en materia de justicia, la media nacional es de 4.4 jueces por cada cien mil habitantes. No obstante, lo anterior, por ejemplo, en el Estado de México, el estado más poblado del país, se tienen únicamente 2.7 jueces por cada cien mil habitantes, lo cual está muy lejos de la media nacional, así como del estándar sugerido por la OCDE, de 18 jueces por cada cien mil habitantes, lo cual da una idea de la enorme carga de trabajo existente en la justicia local.

Consecuencias. Con el crecimiento demográfico del país y las grandes transformaciones que en todos los ámbitos ha tenido la sociedad mexicana, se han incrementado considerablemente el número de litigios a nivel nacional —la mayoría de los cuales son tramitados antes tribunales locales—, lo cual ha ocasionado que la carga de trabajo en los tribunales locales sea enorme.

Lo anterior, aunado a la insuficiencia de personal judicial —jueces, secretarios de acuerdos, actuarios, oficiales judiciales, así como personal auxiliar administrativo y pericial—, así como la insuficiencia de recursos financieros, materiales, de instalaciones ha dificultado la función jurisdiccional en los poderes judiciales locales, pues

los juicios se vuelven lentos, tardados y complejos, muchas veces las sentencias se dan a destiempo y con mucha dilación; por lo cual resulta sumamente complicado de cumplir el mandato constitucional de impartir justicia de manera pronta y expedita.

Cabe acotar, en este punto, que, dada la asimetría y la diversidad de circunstancias existentes en las entidades federativas, en algunos estados, como es el caso del Estado de México, a pesar de la insuficiencia de personal y de recursos, los juicios se tramitan, en general, de manera más rápida que en la mayoría de entidades federativas; no obstante, ello se logra a partir del esfuerzo y trabajo del personal judicial, la mayoría de las veces fuera de sus jornadas laborales, para abatir la enorme carga de trabajo que tienen diariamente, con las consecuencias que esto acarrea en los ámbitos personal, familiar, afectando su salud y produciendo estrés laboral.

### **La justicia local en la iniciativa de Reforma Judicial**

Un primer apunte, en torno a la iniciativa de Reforma Judicial es que la misma se encuentra sustentada —tal y como se desprende de su exposición de motivos—, en el análisis que se hace de la justicia en el ámbito federal y *de los órganos del Poder Judicial Federal* —particularmente, de la SCJN y del CJF—, así como de la problemática que advierte en el mismo; sin embargo omite tomar en consideración, en su totalidad, para dicho análisis y sustentación, cualquier referencia al ámbito local, omitiendo indicadores, estadísticas, datos o circunstancias relativas a la justicia local, a los poderes judiciales de las entidades federativas, así como de la problemática y las circunstancias en que se encuentran inmersos.

Por tanto, dicha iniciativa está diseñada como respuesta a las dificultades que presenta la relación entre el Ejecutivo Federal y la SCJN y, en última instancia, como una respuesta para resolver los problemas que su suscitan, en todo caso, en el ámbito de la justicia federal, más no al de la justicia local, pues sí bien ambas presentan algunos problemas comunes, no obstante, la justicia local cuenta con una problemática y una complejidad muy diversa a la federal, con temas como la excesiva carga de trabajo, la insuficiencia de recursos financieros, humanos y materiales, la falta de instalaciones e infraestructura adecuados, de capacitación, de evaluación del desempeño, o de un adecuado sistema de responsabilidades, los cuales, si bien se encuentran presentes en la justicia federal, son más característicos de la justicia en el ámbito local, que requieren, a nuestro parecer, soluciones diversas a las planteadas en la reforma judicial presentada por el Ejecutivo.

En este sentido, la iniciativa de reforma judicial resulta incompleta, por lo cual, si se pretende reformar la justicia local, se requeriría mayor discusión y análisis del contexto y problemática que presenta la función jurisdiccional en las entidades federativas.

### **Necesidad de una Reforma integral en el ámbito local**

Desde nuestra perspectiva, se requiere una reforma integral a la justicia local, que atienda no sólo temas orgánicos sino problemas estructurales, que tome en consideración, por lo menos, los siguientes elementos:

1. Dotar de mayores recursos económicos, ya sea, a través de participaciones federales o, por parte de las propias entidades federativas, para el fortalecimiento de los poderes judiciales locales, y sea posible la contratación de más personal judicial y administrativo, y sea factible contar por lo menos con 8 a 10 jueces por cada cien mil habitantes, así como invertir en infraestructura, instalaciones, capacitación, y mayores recursos financieros, tecnológicos y materiales. La inversión de mayores recursos a los poderes judiciales locales resulta fundamental, sobre todo en el marco de la implementación del nuevo CNPCyF, por virtud del cual se armoniza la justicia civil y familiar a nivel nacional, máxime que, para la implementación del sistema acusatorio adversarial a nivel nacional, a través del CNPP, se destinaron cuantiosos recursos.

Lo anterior, aunado al establecimiento de mecanismos de racionalidad en el gasto, transparencia y rendición de cuentas, que garantice el uso adecuado de dichos recursos.

2. El establecimiento y fortalecimiento de un sistema meritocrático que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función jurisdiccional con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función jurisdiccional para beneficio de la sociedad; a efecto de que no sean las componendas políticas, los compromisos de grupo o el “sistema del botín”, el mecanismo a través de los cuales se seleccione a las personas servidoras públicas judiciales, sino la competencia por mérito, de acuerdo a su habilidad profesional, capacidad y experiencia, mediante procedimientos transparentes, objetivos y equitativos.

Vale la pena señalar que debe fortalecerse la carrera judicial para el acceso a los cargos relacionados con la función jurisdiccional —sobre todo, el de jueces y juezas, puesto que dicha función no es política, sino técnica, especializada y requiere años de estudio, experiencia y especialización; máxime que resuelve sobre temas muy delicados, como los derechos, el patrimonio, la libertad de las personas, los derechos de niños, niñas y adolescentes; y por ende, requiere de personas que hayan hecho de la judicatura un proyecto de vida, pudiendo incorporar a litigantes, académicos y especialistas de reconocida capacidad que cuenta con la experiencia y habilidades, para incorporarse a dicha función, a través de concursos de oposición transparentes y abiertos, que garanticen igualdad de oportunidades y la selección con base en el mérito.

La designación de jueces, juezas, magistrados y magistradas a través de voto popular, desde mi punto de vista, no resulta viable en el ámbito local, puesto que estos jueces no resuelven acciones de inconstitucionalidad o controversias constitucionales ni emiten declaratorias generales de inconstitucionalidad o determinan suspensiones con efectos generales en contra de leyes expedidas por el Poder Legislativo —cuestiones competencia de los tribunales de control concentrado de constitucionalidad—, y, por el contrario, crearía mayor confusión, problemas y estrés en los órganos jurisdiccionales y en las personas servidoras públicas parte de los órganos jurisdiccionales —que tendrían que llevar a cabo las funciones y trabajo de los nuevos juzgadores— y en los propios justiciables, pues un juez requiere de experiencia y no puede ser improvisado de la noche a la mañana.

3. El fortalecimiento del sistema de administración y de gestión de recursos humanos de los poderes judiciales locales, a través de la mejora de los procesos, tanto de ingreso como de promoción, a través de concursos de oposición imparciales y transparentes; en los rubros de capacitación, actualización y especialización que tengan por objeto el mejoramiento profesional y la permanencia en la función jurisdiccional; sistemas de evaluación del desempeño con base en criterios de medición y valoración del desempeño de la función jurisdiccional; el establecimiento de un adecuado sistema de reconocimientos y estímulos y un adecuado sistema de responsabilidades penales y administrativas que combata y erradique los actos de corrupción y las conductas inadecuadas.

Ello en el marco de una reforma jurisdiccional y administrativa más amplia, que facilite la simplificación de procesos, el uso de las nuevas tecnologías, atención al público con calidad y calidez, la difusión de un código de ética para personas servidoras públicas judiciales, mayor transparencia y una mejor rendición de cuentas.

4. La legitimación de los jueces, desde nuestro punto de vista, no deviene propiamente de su elección mediante voto directo, sino de la calidad de sus sentencias, del sentido de las resoluciones que emitan, que se encuentren debidamente fundadas y motivadas, que sean dictadas conforme a derecho, que resuelvan las controversias que son sometidas a su jurisdicción, que salvaguarden los derechos humanos de los justiciables y por ende, sean garantes de la legalidad, la constitucionalidad y la convencionalidad (aún de manera difusa), que preserven el Estado de Derecho y así, recomponer el tejido social y mantener la paz social.

5. La intención de toda reforma al sistema de impartición y administración de justicia debe tener por objeto beneficiar a la sociedad y, particularmente, a los usuarios del sistema, es decir, a los justiciables; y en este sentido, vale la pena escuchar todas las voces que, desde la academia o desde la judicatura, puedan aportar elementos valiosos para su discusión, y en este sentido este foro representa una magnífica oportunidad para ello.