



INDEPENDENCIA JUDICIAL ¿DÓNDE ESTAMOS?

CASO QUERÉTARO

DIAGNÓSTICO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN MÉXICO: CASO QUERÉTARO



Primera edición: diciembre de 2024

El contenido de este trabajo y las opiniones aquí expresadas son responsabilidad exclusiva de las autoras.

Este documento es una coedición de la
Fundación Konrad Adenauer México
y de Juicio Justo

KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG E.V.

Oficina de la Fundación en México
Río Guadiana No. 3, Col. Cuauhtémoc
C.P. 06500 Ciudad de México, México
Tel. (+52) 55 5566 4599
<https://www.kas.de/es/web/mexiko>
kasmex@kas.de
X: @kasmexiko
Facebook: <https://www.facebook.com/kasmexiko/>

Director de la Fundación Konrad Adenauer México
Hans-Hartwig Blomeier

Gestor del Proyecto
Juan Pablo Campos González
(juan.campos@kas.de)

Coordinadora de Imagen y Comunicación
Jatziry Herrera Jiménez
(jatziry.herrera@kas.de)

DIAGNÓSTICO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN MÉXICO: CASO QUERÉTARO

Laurence Pantin
Alejandra S. Quezada Ferreira

1. INTRODUCCIÓN

En 2023, la Fundación Konrad Adenauer y México Evalúa publicaron un estudio titulado *Independencia judicial ¿dónde estamos? Un análisis subnacional*, con el fin de proponer un diagnóstico que permitiera conocer el estado de la independencia judicial a nivel estatal en México.

Para acercarnos a este tema, utilizamos la definición de “independencia judicial” de Campos Zamora (2016), que refiere tres dimensiones: la **funcional** “garantiza la libertad de criterios a la hora de decidir asuntos concretos”, la **profesional** “garantiza los derechos personales [de las personas juzgadas] derivados de su condición de funcionarios” y la **institucional** asegura que el Poder Judicial funciona de manera correcta y sin fricciones con los otros poderes.

Frente a la dificultad que otros expertos enfrentaron cuando buscaron medir el grado de independencia judicial en distintos países (Linzer y Staton, 2015; Melton y Ginsburg, 2014; Van Dijk y Vos, 2018), se propuso centrar el análisis en los estándares internacionales en la materia. El estudio incluyó dos componentes de análisis: uno consistió en identificar qué tanto las garantías de independencia judicial previstas en los estándares de independencia judicial estaban incorporadas en la normatividad aplicable y vigente¹ a los poderes judiciales en México; el otro consistió en verificar, a partir de documentos oficiales, qué tanto estas garantías se podían observar en las prácticas institucionales de los poderes judiciales.

Para ello, se identificaron y seleccionaron las principales garantías de independencia judicial reconocidas en los estándares internacionales y se construyó una serie de indicadores para medir si se veían reflejadas estas garantías en la normatividad y en las prácticas institucionales. La manera de calificar fue dicotómica, asignando 0 cuando la garantía no estaba prevista en la normatividad o no se observaba en las prácticas y 1 cuando sí estaba prevista o se observaba. Además, cuando un indicador no era aplicable a un Poder Judicial (por ejemplo, los específicos a consejos de la judicatura en los poderes judiciales que no cuentan con este órgano o porque la

práctica que se estaba investigando, no había ocurrido en ese Poder Judicial), se calificó como NA (No aplica), sin asignar puntaje de 0 o 1. Se registró SD cuando no se pudieron obtener datos para evaluar el cumplimiento del indicador.

Para la evaluación normativa se diseñaron y evaluaron 51 indicadores: 16 para la independencia institucional, 30 la profesional y cinco la funcional. Se revisaron únicamente las constituciones locales y leyes orgánicas de los poderes judiciales, vigentes hasta el momento de corte del estudio (15 de marzo de 2023). Dada la amplitud del trabajo adicional que hubiera implicado, no se incluyeron otras normas secundarias, ni reglamentarias internas. Por otra parte, para valorar si en las prácticas internas se estaban aplicando las garantías de independencia judicial, se diseñaron 42 indicadores: 17 para observar la independencia institucional, 23 para la profesional y dos para la funcional. El análisis se basó en la revisión de documentos oficiales o internos de los poderes judiciales, legislativos y ejecutivos de cada entidad federativa, obtenidos a través de solicitudes de acceso a la información, solicitudes directas a los poderes judiciales y búsquedas en sus portales de transparencia.

Cabe señalar que la revisión de documentos no pretendía ser histórica ya que no era posible hacer una investigación tan extensa. Por ello, la revisión documental se realizó en su mayoría sobre documentos de 2022, aunque para algunos indicadores se ampliaron la búsqueda y revisión a documentos de 2021 y 2023, es decir, se observaron prácticas de los años más recientes.

Partiendo de los resultados obtenidos en esa primera evaluación a nivel nacional, buscamos profundizar el diagnóstico sobre el cumplimiento de las garantías de independencia judicial previstas en los estándares internacionales en el estado de Querétaro y en su Poder Judicial.

El presente estudio tiene como finalidad identificar las buenas prácticas y posibles áreas de mejora en materia de independencia judicial en ese estado. Tanto unas como otras fueron detectadas a partir del diagnóstico nacional publicado el año pasado, con base en el cual

¹ Constituciones locales y leyes orgánicas.

se hizo una selección de los indicadores que podrían representar las buenas prácticas y áreas de mejora **más trascendentes** en el Poder Judicial de Querétaro.²

Para entender con más detalle las causas, las consecuencias o las condiciones de implementación de algunas buenas prácticas o identificar con mayor claridad algunas áreas de mejora, aplicamos entrevistas a diversas personas funcionarias del Poder Judicial y, en su caso, solicitamos documentos adicionales. A partir del análisis de estas entrevistas y de los documentos obtenidos, reevaluamos indicadores que en el diagnóstico nacional no se habían podido calificar debido a la falta de información.

La intención del estudio es brindar al Poder Judicial de Querétaro una herramienta que le permita tomar decisiones respecto de prácticas internas o promover, con base en evidencia, cambios legislativos, de tal manera que mantenga y fortalezca sus buenas prácticas, y atienda sus áreas de oportunidad. También se busca proporcionar a las personas usuarias del Poder Judicial insumos para que puedan impulsar cambios positivos en su Poder Judicial.

Sin duda, el contexto de la justicia nacional está en proceso de cambio derivado de la reforma judicial aprobada en septiembre de 2024, la cual es, en muchos aspectos, regresiva en términos de independencia judicial. Esta reforma prevé —entre otros aspectos— la remoción de todas las personas juzgadoras del país en un plazo de dos años y su sustitución por personas elegidas mediante voto popular, la desaparición de los consejos de la judicatura y su sustitución por órganos de administración, la creación de tribunales de Disciplina Judicial, así como cambios en la estructura y forma de operar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La regulación transitoria de la reforma prevé que en un plazo máximo de 180 días naturales las entidades federativas ajusten sus constituciones locales, por lo cual, se prevé que la justicia local también tenga cambios significativos.³

Cabe señalar que el estudio que se presenta en las páginas subsecuentes se realizó antes de que la reforma judicial federal fuera aprobada, por lo que algunas notas de diagnóstico y recomendaciones tal vez ya no tendrán la misma pertinencia que antes, dados los cambios que se aprobaron con la reforma. De cualquier manera, consideramos importante presentar las recomendaciones que responden al diagnóstico en el momento en que se realizó el estudio, porque es relevante tener en cuenta cuáles serían los ajustes ideales que acercarían al poder judicial a los estándares de independencia judicial y porque consideramos que la reforma no va en ese sentido.

² En ese sentido, 15 indicadores que estaban considerados en el estudio nacional del año pasado no fueron analizados en este documento porque se consideró que eran prácticas bastante comunes en los poderes judiciales del país y su análisis no aportaría algún hallazgo relevante que permitiera el fortalecimiento de la independencia del Poder Judicial de Querétaro o de otro poder judicial.

³ Si bien esta reforma fue impugnada mediante diversas acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, diputadas y diputados integrantes del Congreso del Estado de Zacatecas, Movimiento Ciudadano y Unidad Democrática de Coahuila, éstas fueron desestimadas el 5 de noviembre del mismo año por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

NOTA DE LENGUAJE

En este documento, en lugar de utilizar el masculino genérico, usamos el femenino genérico. De esta forma, cuando nos referimos a consejeros y consejeras, magistrados y magistradas, jueces y juezas o funcionarios y funcionarias, usaremos las palabras “consejeras”, “magistradas”, “juezas” y “funcionarias” respectivamente, sin que signifique que nos referimos exclusivamente a las personas del sexo femenino. En el caso del conjunto de personas juezas y magistradas, ocuparemos la expresión: “las juzgadoras”. Esta decisión parte del reconocimiento de la desigualdad estructural que enfrentan las mujeres que trabajan en los poderes judiciales en nuestro país, ya que, a nivel estatal, de acuerdo con el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2024 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2024), las mujeres conformaban la mayor parte del personal que labora en órganos jurisdiccionales (62.4%) a nivel nacional. Pero seguían siendo minoría en los cargos jurisdic-

cionales de más alta jerarquía ya que sólo representaban el 42.9% de las personas consejeras de la judicatura, 41.9% de las personas magistradas y 44% de las personas juezas. En Querétaro, la situación es sensiblemente más alentadora. Si bien las mujeres representaban 68.5% del personal jurisdiccional y solamente el 20% de las personas consejeras de la judicatura, también es cierto que representaban el 46% de las personas magistradas y el 60% de las personas juezas⁴.

Sin embargo, no parece que este escenario vaya a mejorar pronto. Aun cuando la reforma judicial prevé que la paridad de género debe ser uno de los principios rectores de la elección de personas juzgadoras, en el proceso de elección federal se advierte que sólo el 35% de los aspirantes fueron mujeres (Mercado, 2023).

NOTA DE COLOR

A lo largo del documento se señala **con color rosa** la descripción del estado de cosas en Querétaro y **con resaltado en turquesa** las recomendaciones que proponemos.



⁴ Este dato corresponde al Censo de 2023 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2023), ya que los datos del Censo de 2024 no vienen desglosados de la misma manera que los del año anterior.

2. PANORAMA GENERAL

Cuando realizamos nuestra primera evaluación a nivel nacional, identificamos que en la *Constitución estatal de Querétaro* se encontraban incorporados 5 de los 51 indicadores de independencia judicial generados a partir de estándares internacionales en la materia, por debajo del promedio nacional de 7.91 indicadores. Por su parte, en la *Ley Orgánica aplicable al Poder Judicial de Querétaro* se acreditaban sólo 18 de los 51 indicadores, por encima del promedio nacional de 14.25 indicadores.

Esto implica que en la normatividad analizada en ese entonces⁵ los indicadores incorporados estaban en un nivel bajo, alrededor del promedio nacional que se ubica por debajo del 50% de cumplimiento. Sin embargo, se puede destacar que la Ley Orgánica contiene poco más del doble de garantías de independencia judicial que la *Constitución local* y que, dicha norma representa en sí misma una buena práctica. En efecto, aunque la tarea legislativa está a cargo principalmente de los legisladores, el Poder Judicial de Querétaro es uno de los pocos poderes judiciales que han hecho uso de su facultad para presentar iniciativas legislativas. Además, debemos remarcar la buena relación de coordinación que ha mantenido con el Poder Legislativo para impulsar con éxito la adopción de una nueva *Ley Orgánica del Poder Judicial*, expedida el 28 de septiembre de 2022.

Esta nueva *Ley Orgánica* incorporó una visión orientada a la apertura, la cual es parte de las garantías de independencia judicial, pues rendir cuentas le permite al Poder Judicial dar a conocer su labor y blindarse ante posibles amenazas a su independencia. Por ejemplo, esta nueva *Ley Orgánica* creó, entre otros aspectos, un Observatorio Ciudadano del Poder Judicial, que tiene como función vigilar el ejercicio del gasto y el desarrollo de los concursos de oposición para la designación de juezas.

Por otra parte, en nuestra primera evaluación, también analizamos qué tanto los estándares internacionales estaban incorporados en las prácticas de los poderes ju-

diciales a partir de la revisión a distintos documentos públicos y oficiales. En el caso de Querétaro, identificamos que acreditó 15 de 42 indicadores de independencia judicial –debajo del promedio nacional de 16.6 indicadores acreditados–, 10 indicadores no acreditados y 18 que no se pudieron evaluar por falta de información ya sea por no tener datos o información (11 indicadores) o porque el proceso o condición que se estaba evaluando no era aplicable (7 indicadores). Es decir, no se pudieron evaluar cerca del 40% de sus prácticas/indicadores.

Con la aplicación de entrevistas a funcionarios y la nueva petición de documentos, reevaluamos los 18 indicadores que no habían podido calificarse, y en nueve de éstos se obtuvo información (documento o testimonio) que permitiera calificarlos. Como resultado cuatro se identificaron como buena práctica y otros cinco como área de oportunidad.⁶

Este primer panorama nos permite tener un punto de partida para profundizar en las buenas prácticas y áreas de mejora más relevantes del Poder Judicial de Querétaro, a fin de realizar una serie de recomendaciones que podrían aplicarse para elevar el nivel de independencia judicial de esta institución.

⁵ Vigente al 15 de marzo de 2023

⁶ También una mala práctica fue reevaluada como buena práctica porque entre el momento del análisis inicial y el de la reevaluación, se implementó el Observatorio Ciudadano del Poder Judicial y se tomó en cuenta como buena práctica.

TABLA 1.

Calificación de indicadores de independencia judicial del Poder Judicial de Querétaro en su vertiente normativa y de prácticas internas.

Indicadores	Evaluación obtenida en el primer diagnóstico (2023)	Querétaro en el panorama nacional	Reevaluación de los SD y NA	Tipo de práctica
I.4.N NA				
I.4.D En cada uno de los procesos de designación de consejeras que conforman actualmente la instancia de gobierno judicial se desarrollaron mecanismos de participación ciudadana	SD	Tres estados no cumplen el indicador. 27 estados no tienen datos (SD), incluido Querétaro. En dos estados no se aplica (NA) el indicador.	0	Área de oportunidad
I.5.N La normativa prevé que las consejeras cuenten con inamovilidad durante el tiempo de su encargo	0	22 estados cumplen el indicador. 8 estados no lo cumplen, Querétaro incluido. En dos estados no aplica (NA) el indicador.		Área de oportunidad
I.5.D NA				
I.6.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de las personas integrantes de la instancia de gobierno judicial	0	15 estados cumplen el indicador, mientras que en otros 15 no se cumple, Querétaro incluido. En dos estados no aplica (NA) porque no tienen Consejo de la Judicatura		Área de oportunidad
I.6.D [En su caso] La destitución de alguna o algunas de las integrantes del órgano de gobierno judicial, previos a los de la integración actual, se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad	NA	En seis estados no hay datos (SD). En 26 estados, incluido Querétaro, no aplica el indicador (NA).		NA
I.8.N El proceso de designación de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia se realiza siguiendo un proceso con reglas establecidas y basado en elementos objetivos	0	En ningún estado se cumple el indicador.		Área de oportunidad
I.8.D NA				
I.11.N La normatividad prevé que la presidenta del Tribunal Superior de Justicia cuente con inamovilidad durante el tiempo de su encargo	0	Dos estados cumplen con el indicador, 30 estados no cumplen, incluido Querétaro.		Área de oportunidad
I.11.D NA				
I.12.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de la presidenta del Tribunal Superior de Justicia	0	17 estados cumplen con el indicador, 15 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad

I.12.D [En su caso] La destitución de alguna presidenta que ocupó el cargo en alguno de los dos periodos previos a la presidencia actual del Tribunal Superior de Justicia, se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad	NA	Un estado cumple. En 21 estados no aplica el indicador (NA), Querétaro incluido. 10 estados no tienen datos (SD).		NA
I.13.N La normatividad prevé, en juzgados de primera instancia, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa	1	Tres estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 29 estados no cumplen.		Buena práctica
I.13.D Los juzgados de primera instancia cuentan con un sistema de asignación del turno para distribuir los asuntos con base en criterios determinados	SD	20 estados cumplen con el indicador, seis estados no cumplen. Seis estados no tienen datos (SD), Querétaro incluido.	1	Buena práctica
I.14.N La normatividad prevé, en salas del Tribunal, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa	1	Dos estados cumplen el indicador, Querétaro incluido, 30 no cumplen.		Buena práctica
I.14.D Las salas del Tribunal cuentan con un sistema de asignación del turno para distribuir los asuntos con base en criterios determinados	SD	21 estados cumplen con el indicador, 7 no cumplen. Cuatro estados no tienen datos (SD), Querétaro incluido.	1	Buena práctica
I.15.N La contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
I.15.D La persona titular de la contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial	SD	Un estado cumple con el indicador y 23 no cumplen. Ocho estados no tienen datos (SD), Querétaro incluido.	0	Área de oportunidad
I.16.N La normatividad prevé el desarrollo de una política de prevención de actos de corrupción al interior del Poder Judicial	0	Cuatro estados cumplen con el indicador, 28 no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
I.16.D El Poder Judicial cuenta con una política de prevención de actos de corrupción al interior de la institución	1	28 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. Cuatro estados no cumplen.		Buena práctica
I.17.N La normativa prevé un monto mínimo o porcentaje fijo de recursos que se deba asignar al Poder Judicial	0	Seis estados cumplen con el indicador. 26 no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
I.17.D El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 representa, por lo menos, el 2% del presupuesto estatal	1	Nueve estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 23 estados no cumplen.		Buena práctica
I.18.N La normativa prevé la garantía de no reducción del presupuesto de un año a otro	1	12 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 20 estados no cumplen.		Buena práctica
I.18.D El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 es igual o mayor al aprobado para 2022	1	31 estados cumplen, Querétaro incluido. Un estado no cumple.		Buena práctica
I.19.N La normativa prevé que las reducciones al presupuesto asignado al Poder judicial deberán contar con su consentimiento	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
I.19.D NA				
I.20.N NA				

I.20.D Durante la aprobación del presupuesto de ingresos del Poder Judicial, correspondiente a 2023, dicha institución tuvo espacios de incidencia con el Poder Legislativo	SD	Cinco estados sí cumplen con el indicador, 10 estados no cumplen. En 17 estados no hay datos (SD), Querétaro incluido.	SD	SD
I.22.N NA				
I.22.D Durante 2022 la entrega de los recursos al Poder Judicial se realizó en el tiempo establecido	SD	Cinco estados cumplen con el indicador, cuatro estados no cumplen. 23 estados no tienen datos (SD), Querétaro incluido.	1	Buena práctica
P.23.N En la normatividad, como parte de los requisitos de designación de juezas se prevén las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado	0	Tres estados cumplen con el indicador. 29 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.23.D En la última convocatoria para acceder al cargo de jueza (emitida durante 2023, 2022 o 2021) se previeron las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado	0	Un estado cumple con el indicador. 30 estados no cumplen, Querétaro incluido. Un estado no tiene datos (SD).		Área de oportunidad
P.24.N En la normatividad, como parte de los requisitos de designación de magistradas se prevén las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado	0	Dos estados cumplen con el indicador. 30 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.24.D En la última convocatoria para acceder al cargo de magistrada (emitida durante 2023, 2022 o 2021) se previeron las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado	0	Cinco estados cumplen con el indicador. 21 estados no cumplen, Querétaro incluido. En dos estados no aplica (NA) el indicador y en dos estados no hay datos (SD).		Área de oportunidad
P.25.N La normatividad prevé que los procesos de selección de juezas sean realizados por un órgano independiente y especializado (órgano de gobierno judicial)	1	25 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido, siete estados no cumplen.		Buena práctica
P.25.D El proceso de la última designación (registrada durante 2023, 2022 o 2021) para el cargo de jueza fue realizado por un órgano independiente (órgano de gobierno judicial)	1	27 estados cumplen, Querétaro incluido. Cuatro estados no cumplen y en un estado no hay datos (SD).		Buena práctica
P.26.N La normatividad prevé que los procesos de selección de magistradas sean realizados por un órgano independiente y especializado (órgano de gobierno judicial)	0	Un estado cumple con el indicador. 31 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad

P.26.D El proceso desarrollado en la última designación (registrada durante 2023, 2022 o 2021) para el cargo de magistrada fue realizado por un órgano independiente (órgano de gobierno judicial)	0	Un estado cumple con el indicador. 30 estados no cumplen, Querétaro incluido. En un estado no aplica (NA) el indicador.	SD	Área de oportunidad
P.28.N El cargo de magistrada forma parte de la carrera judicial	0	10 estados cumplen con el indicador. 22 estados no cumplen, Querétaro incluido.	1	Área de oportunidad
P.28.D NA				
P.30.N La normatividad prevé que el ingreso al cargo de magistrada se obtenga a través del desarrollo de un concurso de oposición	0	Cinco estados cumplen con el indicador. 27 estados no cumplen, incluido Querétaro.		Área de oportunidad
P.30.D En el último proceso de designación para el cargo de magistrada (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se estableció el requisito de acreditar un concurso de oposición	SD	Seis estados cumplen con el indicador. 18 estados no cumplen. Cuatro estados no tienen datos (SD), incluido Querétaro, y en cuatro estados no aplica (NA) el indicador.	0	Área de oportunidad
P.31.N NA				
P.31.D En el último proceso de designación para el cargo de jueza (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previó la aplicación de evaluaciones teórico-prácticas	1	31 estados cumplen con el indicador, incluido Querétaro. En un estado no hay datos (SD).		Buena práctica
P.32.N NA				
P.32.D En el último proceso de designación para el cargo de magistrada (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previó la aplicación de evaluaciones teórico-prácticas	SD	Cinco estados cumplen con el indicador, 20 estados no cumplen. En tres estados no hay datos (SD), incluido Querétaro, y en cuatro estados no aplica (NA).	0	Área de oportunidad
P.33.N NA				
P.33.D En el último proceso de designación para el cargo de jueza (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previeron mecanismos de participación ciudadana	0	Tres estados cumplen con el indicador. 28 estados no cumplen, Querétaro incluido. En un estado no hay datos (SD).	1 <i>*La existencia del Observatorio Ciudadano era reciente y no entró en el corte temporal del primer diagnóstico realizado</i>	Buena práctica
P.34.N NA				
P.34.D En el último proceso de designación para el cargo de magistrada (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previeron mecanismos de participación ciudadana	SD	Tres estados cumplen con el indicador, 20 estados no cumplen. En cinco estados no hay datos (SD), Querétaro incluido, y en cuatro estados no aplica (NA).	0	Área de oportunidad
P.35.N La normatividad prevé que la designación de las juezas se realizará por un periodo único e improrrogable	0	Dos estados cumplen el indicador, 30 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.35.D NA				
P.37.N [En caso de que existan] La normatividad prevé el proceso y los criterios con base en los cuales se determina la ratificación o reelección de las juezas	0	Ocho estados cumplen con el indicador, 20 estados no cumplen, Querétaro incluido. En dos estados no aplica (NA) el indicador.		Área de oportunidad

P.37.D [En caso de que exista] La última determinación (realizada durante 2023, 2022 o 2021) sobre la ratificación o reelección de juezas se realizó con base en los criterios y procesos previstos en la normatividad	0	Cinco estados sí cumplen el indicador. Cuatro estados no cumplen, Querétaro incluido. En 16 estados no hay datos (SD) y en siete estados no aplica (NA) el indicador.		Área de oportunidad
P.39.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de juezas	0	17 estados cumplen con el indicador, 15 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.39.D La última destitución de jueza, que ocurrió durante los últimos dos años (2022 y 2021), se realizó en cumplimiento de un proceso establecido y con base en causales previstas en la norma	NA	Dos estados cumplen con el indicador. Tres estados no tienen datos (SD) y en 27 estados no aplica (NA) el indicador, incluido Querétaro.		NA
P.40.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de magistradas	0	17 estados cumplen con el indicador. 15 estados no, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.40.D La última destitución de magistrada, que ocurrió durante los últimos dos años (2022 y 2021), se realizó en cumplimiento de un proceso establecido y con base en causales previstas en la norma	NA	Dos estados no tienen datos (SD) y en 30 estados no aplica (NA) el indicador, incluido Querétaro.		NA
P.41.N La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de juezas	1	18 estados cumplen con el indicador, incluido Querétaro. 14 estados no cumplen.		Buena práctica
P.41.D NA				
P.42.N La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de magistradas	1	7 estados cumplen con el indicador, incluido Querétaro. 25 estados no cumplen.		Buena práctica
P.42.D NA				
P.43.N La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de juezas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
P.43.D La última determinación (realizada durante 2022 o 2021) en la que se estableció el cambio de adscripción de alguna jueza se tomó con base en las causales y siguiendo el procedimiento previsto para ello	0	Seis estados cumplen con el indicador. 14 estados no cumplen, Querétaro incluido. 11 estados no tienen datos (SD) y en un estado no aplica (NA) el indicador.		Área de oportunidad
P.44.N La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de magistradas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
P.44.D La última determinación (realizada durante 2022 o 2021) en la que se estableció el cambio de adscripción de alguna magistrada se tomó con base en las causales y siguiendo el procedimiento previsto para ello	NA	Dos estados cumplen con el indicador, 16 estados no cumplen. En siete estados no hay datos (SD) y en siete estados no aplica (NA) el indicador, Querétaro incluido.	0	Área de oportunidad

P.47.N Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de juezas	1	14 estados cumplen el indicador, Querétaro incluido. 18 estados no cumplen.		Buena práctica
P.47.D NA				
P.48.N Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de magistradas	0	Dos estados cumplen con el indicador. 30 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.48.D NA				
P.49.N La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de jueza	0	Dos estados cumplen con el indicador. 30 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.49.D En el último nombramiento de jueza provisional, realizado durante 2022 o 2021, se estableció la duración de la ocupación del cargo	SD	11 estados cumplen con el indicador, nueve estados no cumplen. En 11 estados no hay datos (SD), incluido Querétaro. En un estado no aplica (NA) el indicador.		SD
P.50.N La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de magistrada	0	Ocho estados cumplen con el indicador. 24 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.50.D En el último nombramiento de magistrada provisional, realizado durante 2022 o 2021, se estableció la duración de la ocupación del cargo	NA	Cuatro estados cumplen con el indicador. Cuatro estados no cumplen. En 17 estados no hay datos (SD) y en siete estados no aplica (NA) el indicador, incluido Querétaro.		NA
P.52.N La normatividad prevé que las remuneraciones de las juezas no serán reducidas durante su encargo	1	26 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. Seis estados no cumplen.		Buena práctica
P.52.D Las remuneraciones de las juezas no se han reducido durante los últimos dos años	1	31 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. En un estado no hay datos (SD)		Buena práctica
P.53.N La normatividad prevé que las remuneraciones de las magistradas no serán reducidas durante su encargo	1	26 estados cumplen con el indicador. Seis estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.53.D Las remuneraciones de las magistradas no se han reducido durante los últimos dos años	0	Todos los estados cumplen el indicador.		Buena práctica
P.54.N La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna jueza	1	20 estados cumplen, Querétaro incluido. 12 estados no cumplen.		Buena práctica
P.54.D La última imposición de sanción a una jueza (llevada a cabo durante 2022 o 2021) se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad	1	15 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. En tres estados no hay datos (SD) y en 14 estados no aplica (NA) el indicador.		Buena práctica
P.55.N La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna magistrada	1	20 estados cumplen el indicador, Querétaro incluido. 12 estados no cumplen.		Buena práctica

P.55.D La última imposición de sanción a una magistrada (llevada a cabo durante 2022 o 2021) se realizó con base en el proceso y en consideración a las causas previstas en la normatividad	NA	Un estado cumple el indicador. En un estado no hay datos (SD) y en 30 estados no aplica (NA) el indicador, Querétaro incluido.		NA
P.56.N Existen mecanismos para que las juezas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias	1	10 estados cumplen el indicador, Querétaro incluido. 22 estados no cumplen.		Buena práctica
P.56.D NA				
P.57.N Existen mecanismos para que las magistradas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias	1	Ocho estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 24 estados no cumplen.		Buena práctica
P.57.D NA				
F.58.N La normatividad obliga a las juezas a excusarse en casos de un probable o evidente conflicto de interés	0	12 estados cumplen con el indicador. 20 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
F.58.D NA				
F.59.N La normatividad obliga a las magistradas a excusarse en casos de un probable o evidente conflicto de interés	0	11 estados cumplen con el indicador. 21 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
F.59.D NA				
F.60.N La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de juezas frente a actos que amenacen su integridad	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
F.60.D El Poder Judicial cuenta con mecanismos de protección personal y familiar frente a actos que amenazan la integridad (amenazas, violencia física, homicidios) de las juezas.	0	Cuatro estados cumplen con el indicador. 28 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
F.61.N La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de magistradas frente a actos que amenacen su integridad	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
F.61.D El Poder Judicial cuenta con mecanismos de protección personal y familiar frente a actos que amenazan la integridad (amenazas, violencia física, homicidios) de las magistradas	0	Tres estados cumplen con el indicador. 29 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
F.62.N La normatividad establece que las personas juzgadoras (juezas y magistradas) no pueden ser apartadas de los asuntos que les han sido turnados, salvo las excepciones establecidas en la ley	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
F.62.D NA				

Elaboración propia con base en Pantin, L. y Quezada, A. (2023) *Independencia Judicial. ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional*. México Evalúa y Fundación Konrad Adenauer.

<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/11/independencia-judicial-vf.pdf>

3. BUENAS PRÁCTICAS

A partir de la revisión de la normatividad y de la documentación del Poder Judicial de Querétaro así como de la reevaluación realizada con base en las entrevistas aplicadas y nuevos documentos recibidos, logramos identificar 18 indicadores con buenas prácticas relevantes, seis de ellos únicamente en la normatividad, seis sólo en las prácticas internas, y en seis indicadores coinciden el indicador de revisión normativa y el de prácticas internas, lo cual es el caso ideal porque implica que la norma que prevé como obligatorio un estándar internacional efectivamente se está cumpliendo.

Cabe señalar que sólo en tres indicadores su par muestra una mala práctica y en todos los casos, la buena práctica existe en la realidad, aunque, a veces, en la normatividad no se prevea dicha garantía de independencia. Consideramos que no es lo ideal, pero es positivo que aún sin una obligación normativa, estas garantías se estén ejecutando de facto en la organización y funcionamiento del Poder Judicial de Querétaro.

TABLA 2.

Indicadores con buenas prácticas en el Poder Judicial de Querétaro y su indicador par.

Indicadores	Evaluación obtenida en el primer diagnóstico (2023)	Querétaro en el panorama nacional	Reevaluación de los SD y NA	Tipo de práctica
I.13.N La normatividad prevé, en juzgados de primera instancia, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa	1	Tres estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 29 estados no cumplen.		Buena práctica
I.13.D Los juzgados de primera instancia cuentan con un sistema de asignación del turno que distribuye los asuntos con base en criterios determinados	SD	20 estados cumplen con el indicador, seis estados no cumplen. Seis estados no tienen datos (SD), Querétaro incluido.	1	Buena práctica
I.14.N La normatividad prevé, en salas del Tribunal, la existencia de un sistema de asignación del turno de manera aleatoria y equitativa	1	Dos estados cumplen el indicador, Querétaro incluido; 30 no cumplen.		Buena práctica
I.14.D Las salas del Tribunal cuentan con un sistema de asignación del turno que distribuye los asuntos con base en criterios determinados	SD	21 estados cumplen con el indicador, Siete no cumplen. Cuatro estados no tienen datos (SD), Querétaro incluido.	1	Buena práctica
I.16.N La normatividad prevé el desarrollo de una política de prevención de actos de corrupción al interior del Poder Judicial	0	Cuatro estados cumplen con el indicador, 28 no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
I.16.D El Poder Judicial cuenta con una política de prevención de actos de corrupción al interior de la institución	1	28 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. Cuatro estados no cumplen.		Buena práctica
I.17.N La normativa prevé un monto mínimo o porcentaje fijo de recursos que se deba asignar al Poder Judicial	0	Seis estados cumplen con el indicador. 26 no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
I.17.D El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 representa, por lo menos, el 2% del presupuesto estatal	1	Nueve estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 23 estados no cumplen.		Buena práctica

I.18.N La normativa prevé la garantía de no reducción del presupuesto de un año a otro	1	12 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 20 estados no cumplen		Buena práctica
I.22.N NA				
I.22.D Durante 2022 la entrega de los recursos al Poder Judicial se realizó en el tiempo establecido	SD	Cinco estados cumplen con el indicador. Cuatro estados no cumplen. En 23 estados no hay datos (SD), incluido Querétaro.	1	Buena práctica
P.25.N La normatividad prevé que los procesos de selección de juezas sean realizados por un órgano independiente y especializado (órgano de gobierno judicial)	1	25 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. Siete estados no cumplen.		Buena práctica
P.25.D El proceso desarrollado en la última designación (registrada durante 2023, 2022 o 2021) para el cargo de jueza fue realizado por un órgano independiente (órgano de gobierno judicial).	1	27 estados cumplen, Querétaro incluido. Cuatro estados no cumplen y en un estado no hay datos (SD).		Buena práctica
P.31.N NA				
P.31.D En el último proceso de designación para el cargo de jueza (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previó la aplicación de evaluaciones teórico-prácticas	1	31 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. En un estado no hay datos (SD).		Buena práctica
P.33.N NA				
P.33.D En el último proceso de designación para el cargo de jueza (desarrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previeron mecanismos de participación ciudadana	0	Tres estados cumplen con el indicador. 28 estados no cumplen, Querétaro incluido. En un estado no hay datos (SD).	¹ <i>*La existencia del Observatorio Ciudadano era reciente y no entró en el corte temporal del primer diagnóstico realizado, por ello inicialmente se registró como 0 el indicador. Sin embargo, considerando la actual existencia de dicho Observatorio, es relevante reconocer que ya se implementó una medida que cumple con este estándar.</i>	Buena práctica
P.41.N La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de juezas	1	18 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 14 estados no cumplen.		Buena práctica
P.41.D NA				
P.42.N La normatividad prevé un mecanismo de impugnación respecto a la decisión de destitución de magistradas	1	Siete estados cumplen con el indicador, incluido Querétaro. 25 estados no cumplen.		Buena práctica
P.42.D NA				
P.47.N Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de juezas	1	14 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 18 estados no cumplen.		Buena práctica

I.18.D El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 es igual o mayor al aprobado para 2022	1	31 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. Un estado no cumple.		Buena práctica
P.47.D NA				
P.52.N La normatividad prevé que las remuneraciones de las juezas no serán reducidas durante su encargo	1	26 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. Seis estados no cumplen.		Buena práctica
P.52.D Las remuneraciones de las juezas no se han reducido durante los últimos dos años	1	31 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. En un estado no hay datos (SD)		Buena práctica
P.53.N La normatividad prevé que las remuneraciones de las magistradas no serán reducidas durante su encargo	0	26 estados cumplen con el indicador. Seis estados no cumplen, Querétaro incluido.		Buena práctica
P.53.D Las remuneraciones de las magistradas no se han reducido durante los últimos dos años	1	Todos los estados cumplen el indicador.		Área de oportunidad
P.54.N La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna jueza	1	20 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 12 estados no cumplen.		Buena práctica
P.54.D La última imposición de sanción a una jueza (llevada a cabo durante 2022 o 2021) se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad	1	15 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. En tres estados no hay datos (SD) y en 14 estados no aplica (NA) el indicador.		Buena práctica
P.55.N La normatividad prevé las causales y el proceso a observar para el establecimiento de una sanción disciplinaria en contra de alguna magistrada	1	20 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 12 estados no cumplen.		Buena práctica
P.55.D La última imposición de sanción a una magistrada (llevada a cabo durante 2022 o 2021) se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad	NA	Un estado cumple el indicador. En un estado no hay datos (SD) y en 30 estados no aplica (NA) el indicador, Querétaro incluido.		Buena práctica
P.56.N Existen mecanismos para que las juezas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias	1	10 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 22 estados no cumplen.		NA
P.56.D NA				
P.57.N Existen mecanismos para que las magistradas puedan impugnar resoluciones en donde se les impongan medidas disciplinarias	1	Ocho estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 24 estados no cumplen.		Buena práctica
P.57.D NA				

Elaboración propia con base en Pantin, L. y Quezada, A. (2023) Independencia Judicial. ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional. México Evalúa y Fundación Konrad Adenauer. <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/11/independencia-judicial-vf.pdf>

Del análisis de las buenas prácticas, se puede advertir que corresponden a la esfera de independencia institucional, y personal, pero ninguna pertenece a la esfera de independencia funcional, aunque debemos recordar que sólo se diseñaron y evaluaron cinco indicadores de independencia funcional y casi ninguno de los poderes judiciales del país los acredita.

En términos generales las buenas prácticas se relacionan con la existencia de un sistema de turno en ambas instancias, la prevención de actos de corrupción, el respeto de las garantías presupuestales, las garantías relacionadas con la selección de juezas, la sanción y destitución tanto de juezas como de magistradas, los cambios de adscripción de juezas y la protección a la remuneración de magistradas.

A) SISTEMA DE TURNO

Es importante señalar que Querétaro es uno de los pocos Poderes Judiciales donde la normatividad prevé que exista un sistema de turno aleatorio y equitativo tanto en primera⁷ como segunda instancia. A partir de la primera revisión con documentos oficiales consultados para el estudio de 2023, no se pudo comprobar que esto se cumpliera en la práctica. Las funcionarias del Poder Judicial que entrevistamos identifican que, en los noventa, se implementó un sistema de turno aleatorio a fin de evitar prácticas que pusieran en riesgo la imparcialidad. Hasta ese momento, se advertía que, al no contar con tal sistema, las litigantes podían prever cuando tenían que presentar su escrito para que se le turnara a determinada jueza.

De acuerdo con las funcionarias entrevistadas, este sistema de turno aleatorio se implementó al mismo tiempo en ambas instancias. También refirieron que el sistema se modernizó y desde 2004 se implementó el sistema de gestión Praxis y varios sistemas de apoyo, entre éstos el de oficialía de partes, que prevé el turno aleatorio. Su existencia y las reglas para su funcionamiento se incluyeron en el reglamento de la oficialía de partes y en la *Ley Orgánica del Poder Judicial*.

La garantía prevista en la normatividad se cumple, pues la oficialía de partes tiene un sistema electrónico que turna los asuntos a partir de un algoritmo aleatorio y no consecutivo el cual procura una distribución equitativa. Regularmente no existe intervención humana: el sistema de turno está diseñado para trabajar automáticamente basado en el algoritmo previamente programado; aunque también nos indicaron que excepcionalmente algunas funcionarias (encargadas de gestión o las coordinadoras de gestión) están autorizadas para hacer ajustes⁸.

Este sistema de turno aplica para todas las materias, salvo en materia penal. En el sistema de justicia penal acusatorio, aunque la oficialía de partes cuenta con un sistema informático, las funcionarias refieren que tiene un esquema distinto. Esto ocurre ya que existe la figura de las coordinadoras de gestión jurídico-administrativa, quienes reciben los asuntos de la oficialía de partes de manera consecutiva y no aleatoria. A su vez, ellas distribuyen los asuntos entre las juezas que coordinan. Otra excepción es la materia penal “tradicional”, a la que no le aplica el sistema de turno pues sólo existe un juzgado que recibe y resuelve todos los asuntos en dicha materia.

Por otra parte, se identificó que existe la percepción de que el sistema de turno del Poder Judicial logra su objetivo, ya que se percibe que los juzgados tienen una carga equilibrada en cuanto al número de asuntos y la complejidad. Sin embargo, a partir de los testimonios recabados, identificamos que algo que se podría mejorar es la regulación y el marco de acción ante excepciones, es decir, ante casos muy concretos que requieran un ajuste manual al sistema de turno, es decir, una alteración del turno normal que seguiría el algoritmo. En esos casos sería deseable que las encargadas de las oficialías de partes, quienes coordinan el área de gestión y quien se encargue del área de tecnología del Poder Judicial tengan reglas claras en el manual de la oficialía de partes que especifiquen lo que pueden modificar y de qué manera tendrán que hacerlo.

Otra situación que se identificó es que algunas abogadas promueven varias veces el mismo asunto, con la esperanza de que llegue a un juzgado en particular, porque el criterio de esa jueza les puede ser favorable o porque co-

⁷ Sólo existe en la normatividad aplicable a tres poderes judiciales, incluido Querétaro.

⁸ Estos ajustes pueden ser en los siguientes casos. En primera instancia, esas excepciones son, en materia laboral, cuando se trata de un asunto colectivo y, en materia familiar, para la asignación de medidas urgentes cuando se reciben asuntos conexos y el primero ya se turnó a una jueza específica. En segunda instancia, las excepciones son cuando una magistrada ya tiene conocimiento de algún expediente y se le turnan los asuntos que resulten vinculados, a fin de no emitir sentencias contradictorias.

nocen a la jueza y piensan poder sacar provecho de esta cercanía. Al respecto, si bien la oficialía de partes no se puede negar a recibir un asunto, se podría implementar algunos controles y “candados” en el sistema electrónico que avise cuando un asunto guarda identidad con otro y deseche automáticamente los que llegan posteriormente al primero que se presentó. Por otra parte, se considera que se le debería dar facultad a la oficialía para que cuando detecte que están intentando violar los turnos le de aviso al Consejo de la Judicatura, y se pueda sancionar a las abogadas que realizan este tipo de maniobras. Por otra parte, tomando en cuenta que las personas que más fácilmente pueden alterar el sistema de turno son las personas del área de tecnología que lo diseñaron y tienen a su cargo su mantenimiento, sería deseable que exista un sistema de vigilancia sobre estas personas para evitar que puedan ser presionadas o sobornadas para modificar el turno de algún asunto.

Finalmente, aunque el sistema de turno parece haber funcionado sin problemas y haber logrado el objetivo de hacer una repartición equitativa y no tan predecible de los asuntos, sería deseable implementar un ejercicio de auditorías regulares al sistema de turno que lo evalúe y permita vigilar su funcionamiento correcto, así como corregirlo, si fuera necesario. Sería deseable que las auditorías al sistema de turno sean realizadas en colaboración con el Observatorio Ciudadano del Poder Judicial

B) PREVENCIÓN DE ACTOS DE CORRUPCIÓN

En cuanto al sistema de prevención de actos de corrupción, en Querétaro, ni la constitución estatal ni la *Ley Orgánica del Poder Judicial* prevén como una obligación específica o interna del Poder Judicial que se tenga una política en la materia. Sin embargo, la *Ley del Sistema Estatal Anticorrupción* establece que el Poder Judicial es uno de los entes públicos obligados a participar en la integración, organización y funcionamiento de dicho sistema, el cual tiene como uno de sus objetivos la generación e implementación de políticas para el combate a la corrupción.

Al interior del Poder Judicial, las funcionarias entrevistadas consideran que la política anticorrupción se ha implementado a partir de la existencia del Código de Ética y Conducta. Además, una de las funciona-

rias entrevistadas explicó que Querétaro participó en la elaboración de la Política Nacional Anticorrupción. Una manera de implementar la política al interior del Poder Judicial fue la creación del Observatorio Ciudadano. Este se incorporó en la normatividad aplicable al Poder Judicial. Recordemos que este órgano se encarga de observar el ejercicio del gasto público y los concursos de oposición para la designación de juezas, temas sensibles en el combate a la corrupción. Este se integra por personas externas, que no dependen del Poder Judicial, tal como académicas, representantes del gremio de abogadas y sociedad civil⁹.

Nos parece que la existencia de un *Código de Ética y Conducta* que se difunda entre las funcionarias, así como de una política estatal del Sistema Anticorrupción donde participa activamente el Poder Judicial de Querétaro, es una buena práctica. Por otra parte, la creación del Observatorio Ciudadano nos parece una práctica digna de ser replicada por otros poderes judiciales, primero porque se incluyó en la *Ley Orgánica del Poder Judicial* en uso de la facultad del mismo para presentar iniciativas legislativas al congreso local; pero sobre todo, porque es el único Poder Judicial que cuenta con un órgano independiente y externo para observar temas que pueden ser puntos de inflexión en las prácticas de corrupción que amenacen la independencia judicial.

Dicho esto, los esfuerzos del Poder Judicial por combatir la corrupción podrían fortalecerse si se diseñara una política específica aplicable exclusivamente al Poder Judicial, pero que sea integral a fin de capitalizar las acciones que ya se han implementado y de enfocar esfuerzos en un plan general a mediano y largo plazo. También sería deseable dar mayor peso a las recomendaciones u observaciones que hace el Observatorio Ciudadano, para que no sea sólo un observador. También es necesario dar mayor difusión a su existencia, pues nos pudimos dar cuenta, en un ejercicio de campo, que algunos ciudadanos desconocían la existencia y las funciones de dicho órgano.

C) GARANTÍAS PRESUPUESTALES

Otra de las buenas prácticas identificadas fue el cumplimiento de las garantías presupuestales. A partir del análisis realizado a nivel nacional en 2023 pudimos concluir que “la existencia de normatividad, combinada con

⁹ <https://www.poderjudicialqro.gob.mx/nv/observatorio-ciudadano.php>

la posibilidad de incidencia podrían reflejar un impacto positivo” en este ámbito (Pantin y Quezada, 2023). Estos factores son los que tienen efecto en el caso de Querétaro, donde se garantiza en la norma y en los hechos la no reducción del presupuesto del Poder Judicial respecto del presupuesto del año anterior. En los hechos se asignó al menos el 2% del presupuesto estatal aun cuando la norma no lo prevé. Al indagar sobre las causas, las funcionarias entrevistadas refirieron que no se había considerado necesario establecer un monto o porcentaje mínimo, dada la buena relación que se percibe con el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Es decir, la buena relación de estos poderes ha sido un factor determinante para que se cumplan las garantías presupuestales, lo cual podría cambiar.

De hecho, las personas entrevistadas sí consideran que sería positivo incorporar en la norma esta garantía, a fin de brindar mayor certeza y seguridad jurídica. Así, el cumplimiento de esta garantía judicial no dependería sólo de la buena relación entre poderes, sino que tendría el respaldo de un mandato legal. Además, sería importante que en la etapa de aprobación del presupuesto se regulara formalmente la existencia de un espacio de incidencia y debate entre el Poder Judicial y el Legislativo, ya que actualmente no queda claro si existen dichos espacios. Las funcionarias consideran que se llegan a tomar decisiones por cortesía entre los poderes, es decir, por sus mismas relaciones. Pero sería preferible que esta buena práctica de incidencia en los hechos se incorpore a la normatividad para asegurar su realización.

Por otra parte, se indagó respecto de las ministraciones, es decir, la entrega del presupuesto aprobado al Poder Judicial y a partir de las entrevistas aplicadas, y se puede advertir que el presupuesto sí se entrega en tiempo al Poder Judicial. A decir: de los entrevistados es de acuerdo con un calendario y se entregan los recursos en los primeros 10 días de cada mes. Incluso mencionan que el proceso consiste en la generación de una factura por parte del Poder Judicial, que envía la documentación al Ejecutivo, y este realiza la entrega del presupuesto al día siguiente. Nos parece una buena práctica que se debería mantener e incorporar a la normatividad ya que en los últimos años se ha sabido de poderes judiciales a los que se les aprueba el presupuesto, pero no se les entrega en tiempo. Una consecuencia de estos problemas ha sido,

por ejemplo, la imposibilidad de realizar pagos de sueldos o de servicios básicos para poder brindar el servicio (Pantin, Quezada, Suárez, 2021).

D) PROCESOS DE SELECCIÓN DE JUZGADORAS

Al respecto del proceso de selección de las juezas, además del hecho de que este cargo sea parte de la carrera judicial y se designe mediante un concurso de oposición¹⁰, se identificaron como buenas prácticas que en la designación interviene un órgano especializado e independiente, ya que se lleva a cabo por el Consejo de la Judicatura y el Instituto de Especialización Judicial; y que el proceso de selección se basa en evaluaciones teórico-prácticas.

El proceso de selección incluye un examen teórico escrito, un examen práctico, un examen oral y público, una evaluación curricular y un examen psicométrico. Además se establece que intervengan distintos jurados en cada etapa, esto con el fin de garantizar la imparcialidad de cada una de ellas.

Entre las áreas de mejora observadas por parte de algunas funcionarias entrevistadas, se propone agregar al proceso un curso previo de formación para hacer una preselección de las y los aspirantes que pasarían a las pruebas del proceso de selección, lo que no se ha podido desarrollar, entre otras cuestiones, porque no se han logrado implementar cursos auto gestionables (asincrónicos, donde la funcionaria pueda avanzar en los contenidos precargados y no requiera la logística de formar grupos) y por la limitación de espacio en el Instituto de Especialización Judicial. También se propone buscar la logística para poder aplicar estos cursos en toda la región y que las y los aspirantes no tengan que desplazarse a la ciudad judicial, donde se encuentra el Instituto, por lo cual, es conveniente explorar herramientas digitales seguras y efectivas que pongan al alcance de todas las funcionarias los cursos, contenidos, y etapas del concurso.

Las personas entrevistadas también observan la necesidad de fortalecer la evaluación curricular con base en criterios objetivos y actualizados. En efecto, hasta aho-

¹⁰ Estas características no se consideraron en este documento buenas prácticas destacadas, porque el cargo de jueza es parte de la carrera judicial en 29 de los 32 estados del país y se designa mediante concurso de oposición en 31 estados.

ra se evalúan los grados académicos y cursos pero, en ocasiones, los contenidos de éstos son obsoletos, por lo que no aseguran que las y los aspirantes estén al día. Además, consideran que en los temas de perspectiva de género, derechos humanos y oralidad, se requiere establecer como requisito acreditar una actualización anual obligatoria.

Aunado al órgano independiente y los concursos basados en diferentes evaluaciones objetivas, una buena práctica implementada a partir de la iniciativa de reforma que presentó el Poder Judicial es la creación del Observatorio Ciudadano. Como ya hemos mencionado, es observador en el proceso de selección de las juezas. Se trata de un mecanismo que incorpora la participación ciudadana efectiva. En la práctica, ha sido reconocido por las funcionarias entrevistadas como un mecanismo que genera certeza en el concurso y que hace constar su transparencia y exigencia. Con respecto a los procesos de selección de las magistradas, las entrevistadas refieren que en la práctica no existen mecanismos de participación, por lo que nos parece recomendable que este mecanismo también se implemente en los procesos de selección de las magistradas, como se realiza para el caso de las juezas.

E) SANCIONES

En cuanto al régimen disciplinario del Poder Judicial, identificamos como buenas prácticas que se garantice el debido proceso y que existan mecanismos para apelar las decisiones disciplinarias. La normatividad precisa con claridad las causales y el proceso para establecer una sanción disciplinaria a una jueza o magistrada, y de acuerdo con nuestra revisión documental esto se cumplió en la última destitución de una juzgadora de primera instancia. En el caso de la segunda instancia no se confirmó pues se nos informó que ninguna magistrada se había sancionado recientemente.

Otra buena práctica consiste en que, tanto en el caso de juezas, como magistradas, la normatividad prevé mecanismos para impugnar las resoluciones disciplinarias. Sin embargo, en el caso de las magistradas, se observa un

problema en la posible efectividad de la garantía, ya que el mecanismo de impugnación (apelación) lo conoce el mismo órgano que decide en primera instancia: el Pleno del Tribunal Superior de Justicia. Resulta cuestionable que, en esas condiciones, puede haber confianza e imparcialidad en el mecanismo de revisión.

También advertimos que la normatividad prevé un mecanismo para que las juezas y magistradas impugnen la determinación por la cual se decida su destitución. En las entrevistas, las funcionarias refirieron que no saben si alguna vez se impugnó una destitución de una jueza, y en el caso de las magistradas, dicen que no se ha ejercido el mecanismo, por lo que no fue posible saber si esta herramienta de impugnación es efectiva en la práctica. Sin embargo, una entrevistada refiere que el tener una instancia dentro del Poder Judicial para inconformarse con un procedimiento interno de esta naturaleza puede generar un desgaste para el propio Poder Judicial y hasta un conflicto de interés, ya que, como en el caso de las demás resoluciones disciplinarias, en el caso de las juezas, la autoridad resolutoria es el Consejo de la Judicatura y el mecanismo de impugnación lo tendría que conocer el Pleno del Tribunal¹¹. En el caso de las magistradas, es todavía más evidente el posible conflicto de interés, ya que, como en el caso de las demás resoluciones disciplinarias, el mecanismo de apelación de una destitución determinada por el Pleno en primera instancia está a cargo del mismo Pleno. Pero si se trata de una destitución derivada de un juicio político a cargo de un órgano político y externo al Poder Judicial, no existe tal garantía, ya que esta decisión es inatacable.

F) IMPUGNACIÓN DE LOS CAMBIOS DE ADSCRIPCIÓN (JUEZAS)

En estudios pasados hemos identificado que los cambios de adscripción pueden ser utilizados como premios o castigos (Pantin, Aguilar, Quezada y Uriona, 2021).

Se reconoce como buena práctica que, para el caso de las juezas de primera instancia, la normatividad prevé la existencia de un mecanismo por medio del cual pueden impugnar los cambios de adscripción. No fue posible

¹¹ Para la revisión de normatividad del estudio publicado en 2023 se consultó el Artículo 216 de la *Ley Orgánica aplicable al Poder Judicial de Querétaro*, que prevé: "Corresponde al Pleno conocer del medio de impugnación interpuesto en contra de la resolución dictada dentro del recurso de revocación; así como de los recursos de apelación presentados en contra de la resolución emitida por la autoridad resolutoria en procedimientos seguidos por la comisión de faltas administrativas graves".

profundizar en la percepción sobre la efectividad de dicho mecanismo, ya que los entrevistados no identifican que alguna vez se haya ejercido. Esto podría ser positivo: podría significar que no ha sido necesario ejercerlo al no haber desacuerdos con los cambios de adscripción, pero sólo podría confirmarse con una exploración a una muestra más amplia de funcionarias.

Finalmente, aunque no se haya ejercido –o no se tenga conocimiento de que se haya ejercido– nos parece positivo que el mecanismo para impugnar los cambios de adscripción exista en la norma.

G) IRREDUCTIBILIDAD DE LAS REMUNERACIONES DE LAS JUZGADORAS

Tal como señalamos en el diagnóstico realizado a nivel nacional, para las juzgadas, el sueldo no es sólo una contraprestación por su trabajo, sino que es una garantía que asegura que las juzgadas tengan una actuación independiente (Pantin, Aguilar, Quezada y Uriona, 2021). Esto de acuerdo con lo previsto en el *Estatuto del Juez Iberoamericano* (Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, 2001), donde se refiere que las juzgadas “[...] deben recibir una remuneración suficiente, irreducible y acorde con la importancia de la función que desempeñan y con las exigencias y responsabilidades que conlleva”.

Como lo advertimos en nuestro primer estudio, es difícil determinar cuál sería una remuneración suficiente, pero consideramos que una garantía mínima es que los sueldos de las juzgadas no sean reducidos durante el ejercicio del cargo.

En el caso del Poder Judicial de Querétaro identificamos que la normatividad aplicable prevé que las remuneraciones de las juezas no sean disminuidas durante su encargo y esto se cumple en las prácticas internas, por lo que es una garantía para el caso de las juzgadas de primera instancia. Pero es distinto para las magistradas, ya que la no reducción de sus remuneraciones durante el ejercicio de su encargo no está prevista en la normatividad. Al contrario de lo que señalan las constituciones y/o leyes orgánicas de la mayoría (26 poderes judiciales) de los poderes judiciales del país. Sin embargo, también es notable que, en los hechos, cuando revisamos las remuneraciones tanto de las juezas como de las magistradas de 2021 a 2023 advertimos que estas no habían sido reducidas.

Cuando indagamos sobre los factores que han facilitado que esta garantía se cumpla en los hechos, aun cuando no está prevista en la norma para las magistradas, las funcionarias señalaron que, en su opinión existen dos causas. Una causa que perciben las funcionarias entrevistadas es la negociación que tiene el Poder Judicial con el Legislativo en la asignación del presupuesto que se le va a otorgar. También es posible que, al existir esta obligación para las juezas, sería difícil que se reduzcan las remuneraciones de las magistradas.

Dicho esto, si bien la negociación y buena relación entre poderes ha dado como resultado la protección a los sueldos de las magistradas, este es un factor que puede cambiar y que, por lo tanto, puede ser utilizado como medida de presión sobre este Poder. Lo ideal es que los sueldos sean garantizados en cualquier contexto político, incluso ante una relación menos armónica entre los poderes estatales.

Lo que se recomienda es que la garantía de no reducción de sueldos de las magistradas durante su encargo se incluya en la normatividad, tal como ocurre en el caso de la remuneración de juezas a fin de que ésta se cumpla siempre y no dependa de una buena relación entre los poderes del estado, la capacidad de negociación del presupuesto, o la decisión de proteger la partida de sueldos.

4. ÁREAS DE OPORTUNIDAD

Una vez que se revisó la normatividad, la documentación del Poder Judicial de Querétaro, y la reevaluación con base en las entrevistas aplicadas y nuevos documentos recibidos, se identificaron 32 indicadores que no

se acreditan: 19 no se acreditan sólo en la norma, tres no se acreditan sólo a nivel de la práctica interna y 10 indicadores no se acreditan ni en la normatividad, ni en la práctica interna.

TABLA 3.

Indicadores con áreas de oportunidad en el Poder Judicial de Querétaro y su indicador par.

Indicadores	Evaluación obtenida en el primer diagnóstico (2023)	Querétaro en el panorama nacional	Reevaluación de los SD y NA	Tipo de práctica
I.4.N NA				
I.4.D En cada uno de los procesos de designación de consejeras que conforman actualmente la instancia de gobierno judicial se desarrollaron mecanismos de participación ciudadana	SD	Tres estados no cumplen el indicador. 27 estados no tienen datos (SD) entre ellos Querétaro. En dos estados no se aplica (NA) el indicador.	0	Área de oportunidad
I.5.N La normativa prevé que las consejeras cuenten con inamovilidad durante el tiempo de su encargo	0	22 estados cumplen el indicador. Ocho estados no lo cumplen, Querétaro incluido. En dos estados no aplica (NA) el indicador.		Área de oportunidad
I.5.D NA				
I.6.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de las personas integrantes de la instancia de gobierno judicial	0	15 estados cumplen el indicador. En otros 15 no se cumple, Querétaro incluido. En dos estados no aplica (NA) porque no tienen Consejo de la Judicatura.		Área de oportunidad
I.6.D [En su caso] La destitución de alguna o algunas de las integrantes del órgano de gobierno judicial, previos a los de la integración actual, se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad	NA	En seis estados no hay datos (SD). En 26 estados, incluido Querétaro, no aplica el indicador (NA).		NA
I.8.N El proceso de designación de la presidencia del Tribunal Superior de Justicia se realiza siguiendo un proceso con reglas establecidas y basado en elementos objetivos	0	En ningún estado se cumple el indicador.		Área de oportunidad
I.8.D NA				
I.11.N La normatividad prevé que la presidenta del Tribunal Superior de Justicia cuente con inamovilidad durante el tiempo de su encargo	0	Dos estados cumplen con el indicador, 30 estados no cumplen, incluido Querétaro.		Área de oportunidad
I.11.D NA				

I.12.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de la presidenta del Tribunal Superior de Justicia	0	17 estados cumplen con el indicador. 15 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
I.12.D [En su caso] La destitución de alguna presidenta que haya ocupado el cargo en alguno de los dos periodos previos a la presidencia actual del Tribunal Superior de Justicia se realizó con base en el proceso y en consideración a las causales previstas en la normatividad	NA	Un estado cumple. En 21 estados no aplica el indicador (NA), Querétaro incluido. 10 estados no tienen datos (SD).		NA
I.15.N La contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
I.15.D La persona titular de la contraloría es designada de manera externa al Poder Judicial	SD	Un estado cumple con el indicador y 23 no cumplen. Ocho estados no tienen datos (SD), Querétaro incluido.	0	Área de oportunidad
I.16.N La normatividad prevé el desarrollo de una política de prevención de actos de corrupción al interior del Poder Judicial	0	Cuatro estados cumplen con el indicador, 28 no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
I.16.D El Poder Judicial cuenta con una política de prevención de actos de corrupción al interior de la institución	1	28 estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. Cuatro estados no cumplen.		Buena práctica
I.17.N La normativa prevé un monto mínimo o porcentaje fijo de recursos que se deba asignar al Poder Judicial	0	Seis estados cumplen con el indicador. 26 no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
I.17.D El presupuesto asignado al Poder Judicial para 2023 representa, por lo menos, el 2% del presupuesto estatal	1	Nueve estados cumplen con el indicador, Querétaro incluido. 23 estados no cumplen.		Buena práctica
I.19.N La normativa prevé que las reducciones al presupuesto asignado al Poder judicial deberán contar con su consentimiento	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
I.19.D NA				
P.23.N En la normatividad, como parte de los requisitos de designación de juezas se prevén las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado	0	Tres estados cumplen con el indicador. 29 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.23.D En la última convocatoria para acceder al cargo de jueza (emitida durante 2023, 2022 o 2021) se previeron las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado	0	Un estado cumple con el indicador. 30 estados no cumplen, Querétaro incluido. Un estado no tiene datos (SD).		Área de oportunidad
P.24.N En la normatividad, como parte de los requisitos de designación de magistradas se prevén las siguientes prohibiciones: vínculos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado	0	Dos estados cumplen con el indicador. 30 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad

P.24.D En la última convocatoria para acceder al cargo de magistrada (emiti- da durante 2023, 2022 o 2021) se pre- vieron las siguientes prohibiciones: vín- culos con instancias religiosas, vínculos con partidos políticos y ocupación de un cargo de elección popular durante un periodo determinado	0	Cinco estados cumplen con el indicador. 21 estados no cumplen, Querétaro incluido. En dos esta- dos no aplica (NA) el indicador y en dos estados no hay datos (SD).		Área de oportunidad
P.26.N La normatividad prevé que los procesos de selección de magistradas sean realizados por un órgano inde- pendiente y especializado (órgano de gobierno judicial)	0	Un estado cumple con el indi- cador. 31 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.26.D El proceso desarrollado en la última designación (registrada duran- te 2023, 2022 o 2021) para el cargo de magistrada fue realizado por un órga- no independiente (órgano de gobierno judicial)	0	Un estado cumple con el indi- cador. 30 estados no cumplen, Querétaro incluido. En un estado no aplica (NA) el indicador.		Área de oportunidad
P.28.N El cargo de magistrada forma parte de la carrera judicial	0	10 estados cumplen con el indicador. 22 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.28.D NA				
P.30.N La normatividad prevé que el ingreso al cargo de magistrada se ob- tenga a través del desarrollo de un con- curso de oposición	0	Cinco estados cumplen con el indicador. 27 estados no cumplen, incluido Querétaro.		Área de oportunidad
P.30.D En el último proceso de designa- ción para el cargo de magistrada (desa- rrollado durante 2023, 2022 o 2021) se estableció el requisito de acreditar un concurso de oposición	SD	Seis estados cumplen con el indicador. 18 estados no cumplen. Cuatro estados no tienen datos (SD), Querétaro incluido, y en cuatro estados no aplica (NA) el indicador.	0	Área de oportunidad
P.32.N NA				
P.32.D En el último proceso de designa- ción para el cargo de magistrada (desa- rrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previó la aplicación de evaluaciones teórico-prácticas	SD	Cinco estados cumplen con el indicador, 20 estados no cumplen. En tres estados no hay datos (SD), incluido Querétaro, y en cuatro estados no aplica (NA).	0	Área de oportunidad
P.34.N NA				
P.34.D En el último proceso de designa- ción para el cargo de magistrada (desa- rrollado durante 2023, 2022 o 2021) se previeron mecanismos de participación ciudadana	SD	Tres estados cumplen con el indi- cador, 20 estados no cumplen. En cinco estados no hay datos (SD), Querétaro incluido, y en cuatro estados no aplica (NA).	0	Área de oportunidad
P.35.N La normatividad prevé que la de- signación de las juezas se realizará por un periodo único e improrrogable	0	Dos estados cumplen el indicador. 30 estados no cumplen, Queréta- ro incluido.		Área de oportunidad
P.35.D NA				
P.37.N [En caso de que existan] La nor- matividad prevé el proceso y los crite- rios con base en los cuales se determina la ratificación o reelección de las juezas	0	Ocho estados cumplen con el indicador. 20 estados no cumplen, Querétaro incluido. En dos esta- dos no aplica (NA) el indicador.		Área de oportunidad

P.37.D [En caso de que exista] La última determinación (realizada durante 2023, 2022 o 2021) sobre la ratificación o reelección de juezas se realizó con base en los criterios y procesos previstos en la normatividad	0	Cinco estados sí cumplen el indicador. Cuatro estados no cumplen, Querétaro incluido. En 16 estados no hay datos (SD) y en siete estados no aplica (NA) el indicador.		Área de oportunidad
P.39.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de juezas	0	17 estados cumplen con el indicador. 15 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.39.D La última destitución de jueza, ocurrida durante los últimos dos años (2022 y 2021), se realizó en cumplimiento de un proceso establecido y con base en causales previstas en la norma	NA	Dos estados cumplen con el indicador. Tres estados no tienen datos (SD) y en 27 estados no aplica (NA) el indicador, incluido Querétaro.		NA
P.40.N La normatividad prevé las causales y el proceso que debe seguirse en la determinación de la destitución de magistradas	0	17 estados cumplen con el indicador. 15 estados no, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.40.D La última destitución de magistrada, ocurrida durante los últimos dos años (2022 y 2021), se realizó en cumplimiento de un proceso establecido y con base en causales previstas en la norma	0	Dos estados no tienen datos (SD) y en 30 estados no aplica (NA) el indicador, incluido Querétaro.		Área de oportunidad
P.43.N La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de juezas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
P.43.D La última determinación (realizada durante 2022 o 2021) en la que se estableció el cambio de adscripción de alguna jueza se tomó con base en las causales y siguiendo el procedimiento previsto para ello	0	Seis estados cumplen con el indicador. 14 estados no cumplen, Querétaro incluido. 11 estados no tienen datos (SD) y en un estado no aplica (NA) el indicador.		Área de oportunidad
P.44.N La normatividad prevé que las adscripciones y los cambios de adscripción de magistradas se realizarán con base en criterios objetivos, a través de un procedimiento previo y claramente establecido	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
P.44.D La última determinación (realizada durante 2022 o 2021) en la que se estableció el cambio de adscripción de alguna magistrada se tomó con base en las causales y siguiendo el procedimiento previsto para ello	NA	Dos estados cumplen con el indicador, 16 estados no cumplen. En siete estados no hay datos (SD) y en siete estados no aplica (NA) el indicador, Querétaro incluido.	0	Área de oportunidad
P.48.N Existen mecanismos de impugnación en contra de las resoluciones de cambios de adscripción de magistradas	0	Dos estados cumplen con el indicador. 30 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.48.D NA				
P.49.N La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de jueza	0	Dos estados cumplen con el indicador. 30 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad

P.49.D En el último nombramiento de jueza provisional, realizado durante 2022 o 2021, se estableció la duración de la ocupación del cargo	SD	11 estados cumplen con el indicador. Nueve estados no cumplen. En 11 estados no hay datos (SD), incluido Querétaro. Y en un estado no aplica (NA) el indicador.		SD
P.50.N La normatividad establece una duración máxima para la ocupación provisional del cargo de magistrada	0	Ocho estados cumplen con el indicador. 24 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.50.D En el último nombramiento de magistrada provisional, realizado durante 2022 o 2021, se estableció la duración de la ocupación del cargo	NA	Cuatro estados cumplen con el indicador. Cuatro estados no cumplen. En 17 estados no hay datos (SD) y en siete estados no aplica (NA) el indicador, Querétaro incluido.		NA
P.53.N La normatividad prevé que las remuneraciones de las magistradas no serán reducidas durante su encargo	0	26 estados cumplen con el indicador. Seis estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
P.53.D Las remuneraciones de las magistradas no se han reducido durante los últimos dos años	1	Todos los estados cumplen el indicador.		Buena práctica
F.58.N La normatividad obliga a las juezas a excusarse en casos de un probable o evidente conflicto de interés	0	12 estados cumplen con el indicador. 20 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
F.58.D NA				
F.59.N La normatividad obliga a las magistradas a excusarse en casos de un probable o evidente de conflicto de interés	0	11 estados cumplen con el indicador. 21 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
F.59.D NA				
F.60.N La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de juezas frente a actos que amenacen su integridad	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
F.60.D El Poder Judicial cuenta con mecanismos de protección personal y familiar frente a actos que amenazan la integridad (amenazas, violencia física, homicidios) de las juezas	0	Cuatro estados cumplen con el indicador. 28 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
F.61.N La normatividad prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de magistradas frente a actos que amenacen su integridad	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
F.61.D El Poder Judicial cuenta con mecanismos de protección personal y familiar frente a actos que amenazan la integridad (amenazas, violencia física, homicidios) de las magistradas	0	Tres estados cumplen con el indicador. 29 estados no cumplen, Querétaro incluido.		Área de oportunidad
F.62.N La normatividad establece que las personas juzgadoras (juezas y magistradas) no pueden ser apartadas de los asuntos que les han sido turnados, salvo las excepciones establecidas en la ley	0	Ningún estado cumple con el indicador.		Área de oportunidad
F.62.D NA				

Elaboración propia con base en Pantin, L. y Quezada, A. (2023) Independencia Judicial. ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional. México Evalúa y Fundación Konrad Adenauer.

<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/11/independencia-judicial-vf.pdf>

Se observa que las áreas de oportunidad se distribuyen en los tres tipos de independencia: la institucional, profesional y funcional. Esto nos indica que se pueden fortalecer las tres perspectivas de la independencia en el Poder Judicial de Querétaro.

Los rubros que tienen mayores áreas de oportunidad son: Ingreso y permanencia de las consejeras, ingreso y permanencia de la persona titular de la presidencia, la independencia de la contraloría, la política anticorrupción, la asignación presupuestal, la designación y permanencia de juezas y magistradas, las adscripciones de juezas y magistradas, las remuneraciones, la excusa de las juzgadoras ante un conflicto de interés y la protección a la integridad física de las juzgadoras.

A) INGRESO Y PERMANENCIA EN EL CARGO DE LAS CONSEJERAS DE LA JUDICATURA

Los procesos de selección en los poderes judiciales no sólo incluyen la designación de las juezas y magistradas, sino que también implican seleccionar al personal que labora en los juzgados y salas del tribunal, al personal administrativo, además de las personas que integran el Consejo de la Judicatura y la Presidencia. Al tener esta última facultad de toma de decisiones relevantes para la estructura y funcionamiento de los poderes judiciales, resulta indispensable que sean nombradas observando garantías que puedan acreditar su independencia interna y externa.

Al revisar las garantías asociadas al ingreso y permanencia de las consejeras de la judicatura del Poder Judicial de Querétaro, tanto en una primera investigación como a partir de las entrevistas realizadas, encontramos que no existen mecanismos de participación ciudadana en los procesos de designación de las consejeras. Incluso se mencionó que, aun cuando existe el Observatorio Ciudadano, el cual tiene como facultad la de observar los procesos de designación de las juezas, desafortunadamente no tiene participación en estos procesos de designación.

Por otra parte, identificamos que Querétaro tiene uno de los ocho poderes judiciales del país cuya normatividad no prevé que las consejeras cuenten con la garantía de inamovilidad. Ésta no implica que las consejeras ocupen el cargo de manera vitalicia, sino que consiste en que sólo puedan ser removidas por causas y procedimientos objetivos y preestablecidos. Además, se advirtió que en la *Constitución y Ley Orgánica* aplicable

no se prevén las causales y el proceso que debe seguirse para destituir este tipo de funcionarias.

Ahora bien, al entrevistar a funcionarias del Poder Judicial nos comentaron que nunca se había removido a una consejera, y que, en todo caso, están sujetas a las reglas de la responsabilidad administrativa. También se reconoció que, por lo menos las causales y el proceso de remoción de las consejeras se podría regular, ya que la ley general de responsabilidades administrativas y la local son muy genéricas.

El hecho de que, al momento de realizar el análisis, no se había removido a ninguna consejera podría ser un indicio de que se respeta, en los hechos, la garantía de inamovilidad. Esto no se pudo comprobar, así como tampoco pudimos comprobar si en los hechos se sigue un debido proceso para la remoción de las consejeras. Consideramos que sería preferible que la garantía de inamovilidad, acompañada del debido proceso (causales y procedimiento), se regule en la normatividad para que se garantice la certeza y estabilidad en el cargo. También sería deseable que se incluyan reglas objetivas en la normatividad para obligar a estas funcionarias a rendir cuentas.

B) INGRESO Y PERMANENCIA EN EL CARGO DE LA PERSONA TITULAR DE LA PRESIDENCIA DEL PODER JUDICIAL

También analizamos el proceso de selección y las garantías de estabilidad en el cargo de la persona que ocupe la presidencia del Poder Judicial. Observamos que la normatividad no prevé que el proceso de designación de la presidencia se realice siguiendo un proceso con reglas establecidas y basado en elementos objetivos. Esto, porque, si bien la Ley Orgánica prevé algunas reglas (que la persona titular de la presidencia será designada entre las magistradas propietarias, por el voto de la mayoría absoluta de las mismas, quienes lo emitirán en la sesión extraordinaria que para tal efecto se convoque durante la última semana del mes de septiembre del año que corresponda y cuya sesión no podrá suspenderse hasta darse la designación), no se regula si se considerarán elementos objetivos para realizar la designación y cuáles deberían ser estos.

Al preguntar sobre la existencia de alguna práctica interna que asegure que el proceso se realiza siguiendo reglas establecidas y elementos objetivos, únicamente nos refirieron que consideran que los procesos que se han llevado a cabo han sido transparentes, lógicos y se han cumplido los programas de trabajo.

El titular de la presidencia tiene importantes facultades de toma de decisión para el funcionamiento del Poder Judicial, y de interacción o representación ante otros poderes (políticos y fácticos), por lo cual es indispensable que sea independiente y acredite los conocimientos y aptitudes necesarias. Es por ello que, incluso si en los hechos se considera que se ha elegido correctamente a los titulares de la presidencia, resulta recomendable que se regule la evaluación de elementos objetivos que garanticen el perfil adecuado, como por ejemplo, la obligación de presentar un programa de trabajo.

Por otra parte, al revisar la normatividad, identificamos que tampoco prevé la garantía de inamovilidad para la persona titular de la presidencia, ni las causales y el proceso específico que debe seguirse, en su caso, para destituirlo. De hecho, la normatividad revisada remite a la Ley General de Responsabilidades Administrativas y supletoriamente a la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro. Al revisar las prácticas internas y realizar las entrevistas no pudimos obtener información que nos permitiera confirmar si se cumplen o no estas garantías en los hechos ya que refirieron que no se ha removido a un presidente.

Si bien algunas de las funcionarias entrevistadas consideran que no es necesario regular este aspecto porque las magistradas tienen la garantía de inamovilidad y la persona presidenta es magistrada, también consideran que podría ser positivo regular el debido proceso y sobre todo la garantía de defensa para el caso de las destituciones.

C) INDEPENDENCIA DE LA PERSONA TITULAR DE LA CONTRALORÍA DEL PODER JUDICIAL

Como lo identificamos en el estudio publicado en 2023, el indicador correspondiente a la independencia de la contraloría es uno de los 10 que no se cumplen en ninguno de los poderes judiciales. En este indicador analizamos si la designación de la persona titular de la contraloría (órgano de control) está a cargo de un órgano externo al Poder Judicial, de tal forma que no dependa de las más altas autoridades judiciales.

Identificamos que en la normatividad aplicable al Poder Judicial no se regula que la contraloría deba ser designada de manera externa, y a partir de las entrevistas realizadas pudimos confirmar que, en los hechos, la persona titular de la contraloría es designada de manera interna, en específico por el Consejo de la judicatura a propuesta de la persona titular de la presidencia del Poder Judicial.

La mayoría de las entrevistadas considera que no es necesario que en la normatividad se establezca dicha garantía porque actualmente se garantiza el perfil adecuado en cuanto a experiencia y conocimiento. Tienen la impresión de que, al designar a una persona de manera externa, se podría elegir a alguien que no cubra totalmente el perfil y no sea especialista en el poder judicial. Sin embargo, otra persona entrevistada coincidió en que puede ser mejor que la persona contralora sea designada de manera externa al Poder Judicial para garantizar su independencia. Además, designar a una persona de manera externa no implica que no deba cumplirse con un perfil específico, para garantizar los conocimientos, capacidades e independencia del titular. Por ello, se sugiere que se fortalezca, en la norma y en la práctica, el proceso de selección al establecer un perfil específico y un proceso con intervención externa que robustezca la independencia de la persona titular de la contraloría.

D) POLÍTICA ANTICORRUPCIÓN

Como lo referimos en el apartado 3.b. "Prevención de actos de corrupción", en la normatividad consultada no se prevé que exista una política anticorrupción diseñada *exprofeso* y aplicable al Poder Judicial de Querétaro. Sin embargo, las funcionarias entrevistadas identificaron que existe el *Código de Ética y Conducta*, y que la manera de implementar la Política Nacional Anticorrupción al interior del Poder Judicial fue mediante la creación del Observatorio Ciudadano incorporado en la normatividad aplicable al Poder Judicial.

Reiteramos la recomendación expresada en el apartado antes referido.

E) GARANTÍAS PRESUPUESTALES

Como lo referimos en el apartado 3.c. "Garantías presupuestales", identificamos como buena práctica que en la norma y en los hechos no se haya reducido el presupuesto, y que se haya garantizado tácitamente la asignación de al menos el 2% del presupuesto estatal, aun cuando la norma no lo prevé. Sin embargo, como área de oportunidad se puede advertir que la normatividad aplicable no prevé la garantía de que las reducciones al presupuesto asignado al Poder Judicial deban contar con el consentimiento del Poder Judicial. De hecho, ningún Poder Judicial tiene tal estándar incorporado en su normatividad. Las funcionarias entrevistadas desconocen si en los hechos alguna vez se ha llevado a cabo esta práctica,

pero consideran que sí es necesario que existan los espacios para consultar a los poderes judiciales. En caso de implementar esto, se les daría la oportunidad de exponer las necesidades de la institución y que la afectación sea lo menor posible. Estiman necesario que, ante la posibilidad de reducir el presupuesto respecto del solicitado, se realicen mesas de diálogo entre el Judicial y el Legislativo a fin de que la comunicación sea directa, en busca de las mejores condiciones para la asignación del presupuesto.

F) DESIGNACIÓN Y PERMANENCIA DE JUEZAS Y MAGISTRADAS

En el caso de las juezas, como se hizo referencia en el apartado denominado **3.d. "Procesos de selección de juzgadoras"**, este cargo pertenece a la carrera judicial, se obtiene mediante concurso de oposición, un órgano especializado e independiente se encarga de su selección, los concursos se basan en evaluaciones teórico-prácticas (objetivas), y el Observatorio Ciudadano funge como mecanismo de participación ciudadana. En contraste, en el caso de las magistradas, de acuerdo con la normatividad aplicable, y a partir de las entrevistas realizadas, el cargo no es parte de la carrera judicial, no se obtiene mediante un concurso de oposición, ni mucho menos mediante evaluaciones teórico-prácticas, ni existen mecanismos de participación ciudadana en su proceso de selección. Este último punto podría subsanarse al ampliar la competencia del Observatorio Ciudadano a los procesos de selección de magistraturas.

Además, la norma no establece que los procesos de selección de las magistradas deban ser realizados por un órgano independiente y especializado (órgano de gobierno judicial) y, de acuerdo con la documentación oficial, se comprobó que los procesos están a cargo de órganos políticos. Sin embargo, varias entrevistadas consideraron que sería positivo que existiera una instancia independiente del Poder Legislativo encargada de realizar evaluaciones independientes de las aspirantes. Las entrevistadas también consideran que sería necesario que se legisle para que el cargo de magistrada sea parte de la carrera judicial, pues consideran que esto daría mayor certeza y seguridad al puesto. Pero aclaran que, aunque el cargo fuera de carrera judicial, se debería permitir el ingreso de personas externas al Poder Judicial, lo cual se puede resolver con convocatorias abiertas. De igual ma-

nera, señalaron que sería necesario que la legislación se ajuste para que las magistradas sean electas mediante la realización de concursos de oposición. Así se realizarían las designaciones con base en el mérito y se daría a conocer a la ciudadanía las razones por las cuales esta persona llega a ocupar el cargo.

La legislación vigente en el Estado de México podría servir de inspiración en este sentido, pues en esa entidad, las magistradas son parte de la carrera judicial y son nombradas mediante concursos de oposición realizados por el Consejo de la Judicatura. Una vez que éste nombra a las vencedoras del concurso, estos nombramientos deben ser ratificados por el Congreso.

También, a partir de la evaluación realizada en 2023 identificamos que, ni en la normatividad ni en las últimas convocatorias se prevén prohibiciones relacionadas con vínculos religiosos, políticos y de ocupación de un cargo previo, ni para el caso de juezas, ni magistradas. Sería recomendable que sí se incluyeran este tipo de restricciones a fin de garantizar que las juzgadoras estén libres de vínculos que pudieran comprometer su independencia externa o de mostrar sesgos al momento de emitir sus resoluciones.

Respecto de la estabilidad en el cargo de las juezas, la normatividad consultada no prevé que la designación se realice por un periodo único e improrrogable¹², ya que deben pasar por un proceso de ratificación a cargo del Consejo de la Judicatura. Sin embargo, la norma no establece de manera precisa el proceso y los criterios para ratificarles o no.

A partir de la información recabada en las entrevistas, las funcionarias refirieron que un criterio medular para la ratificación de las juezas es que no cuenten con sanciones derivadas de un proceso originado por un actuar indebido (no acorde a los valores de la institución). Sugieren que la norma debería prever criterios para la ratificación de las juezas donde se incluyan los resultados de su desempeño tomando en cuenta sus cargas de trabajo, la atención a las personas usuarias y el ambiente laboral, además de sus sanciones.

Otro aspecto relacionado con la estabilidad en el cargo es el correspondiente a los nombramientos provisionales de juezas. Identificamos que la norma no prevé duración

¹² En el caso de las magistradas, la designación sí se realiza por un periodo único e improrrogable.

máxima para la ocupación provisional ni para el cargo de juezas, ni de magistradas y, en la documentación oficial, no se obtuvo información, lo cual es una alerta roja porque implica la posibilidad de que algunas juezas sean designadas provisionalmente y no tengan certeza de que no serán retiradas del cargo salvo causales objetivas y un debido proceso, pues podrían simplemente ser notificadas de la remoción de su condición provisional.

Las personas entrevistadas nos confirmaron que existen nombramientos provisionales de juezas y comentaron que este tipo de vacantes o nombramientos se realizan a partir de las lisas de reservas que se generan en los concursos de oposición. Mencionaron que estos nombramientos provisionales no son tan comunes, porque suelen deberse a la jubilación de una persona jueza, o a una solicitud de licencia.

Es recomendable que los nombramientos provisionales sean una excepción y que desde el momento en que se realiza la designación, se establezca la duración de dicho nombramiento. Además, sería importante que en este tipo de nombramientos se establezca una duración máxima en la norma y terminado el plazo se decida el nombramiento definitivo.

G) ADSCRIPCIONES DE JUEZAS Y MAGISTRADAS

Como lo referimos en el apartado 3.f, “Impugnación de los cambios de adscripción (juezas)” los cambios de adscripción pueden ser utilizados como premios o castigos y por ello es un factor medular en la independencia de las juzgadoras al interior del Poder Judicial.

Al analizar que tanto se acreditaban los estándares internacionales asociados a la determinación de las adscripciones, identificamos que la normatividad revisada no preveía que la asignación y el cambio de adscripción de juezas y magistradas se realizaran con base en criterios objetivos y a través de un procedimiento previo y claramente establecido. De hecho, identificamos que en ningún Poder Judicial la normatividad aplicable incorporaba dicho estándar. Además, al revisar las prácticas también identificamos que, ni en primera ni en segunda instancia, la última determinación de adscripción o cambio de adscripción se había realizado (entre 2021 y 2022) con base en causales y un procedimiento previsto para ello.

Las funcionarias entrevistadas comentaron que, en caso de la primera instancia para la asignación de la adscripción,

en principio en la convocatoria del concurso de juezas se establece el número de plazas que se concursan y para qué distrito judicial. Pero también se consideran las cargas de trabajo, es decir se analizan los juzgados con menor y mayor carga y se asigna la adscripción de acuerdo con los resultados de los exámenes y las aptitudes de las vencedoras. Otro criterio que refirieron es que se toma en cuenta la maternidad o la responsabilidad como personas cuidadoras en el caso de que exista una vacante en algún lugar que resulte más práctico al domicilio de la jueza.

Explicaron que cuando una persona participa en el concurso para jueza, firma un acuerdo escrito donde acepta cambios de adscripción que se pudieran realizar en razón de las necesidades del servicio. Otros criterios mencionados para realizar cambios de adscripción fueron el clima laboral y las quejas que presente la ciudadanía o resultados de visitas, porque estos últimos supuestos pueden dar lugar a investigaciones a partir de las cuales el Consejo de la Judicatura puede determinar el cambio de adscripción de la funcionaria, por ejemplo, para que mejore el clima laboral. También se puede cambiar de adscripción a las funcionarias con motivo de que cubran una suplencia.

En cuanto a la regularidad, refirieron que los cambios de adscripción de juzgadoras de primera instancia no son tan comunes. Aproximadamente hace 10 años, se realizaban rotaciones para que las juzgadoras no se acostumbraran a trabajar en un mismo lugar y con la misma gente, pero al parecer esta práctica cesó. En específico, una funcionaria refirió que sólo supo de un cambio de adscripción por una situación de clima laboral que se solucionó.

Nos parece positivo que desde que se concursa una plaza se publique para qué adscripción es la vacante, y también que se tomen criterios como las cargas de trabajo y la maternidad. Sin embargo, percibimos que permanecen algunos criterios que pueden estar reforzando el uso de las adscripciones como premios y castigo, por ejemplo, cuando se realiza por problemas de clima laboral o por que se presentaron quejas. Sería importante que la norma regule causales específicas por las que se puede realizar un cambio de adscripción y para la aplicación de cada una de éstas se prevean parámetros y un proceso de valoración que permita aplicarlas de manera objetiva. Los cambios de adscripción no deben ser utilizados como una manera de castigar o rotar a personal que acumula quejas, o que no ha logrado trabajar adecuadamente con el equipo de trabajo. Para este tipo de situaciones, deberían buscarse soluciones que prevengan y corrijan esto de raíz.

Para el caso de las magistradas, las funcionarias refirieron que los criterios para decidir los cambios de adscripción son la trayectoria y su materia de conocimiento, lo que hace que la causal de “necesidades del servicio” no sea arbitraria. A manera de ejemplo mencionaron que en 2016 por necesidades del servicio se creó una nueva sala familiar y se realizó una redistribución de las magistradas.

Por otra parte, si en el proceso de asignación o cambio de adscripción existiera alguna inconformidad, una garantía sería la existencia de un mecanismo de defensa para impugnar y revisar tales determinaciones. Como lo mencionamos en el apartado 3.f., para el caso de las juezas de primera instancia tal mecanismo existe, lo cual es una buena práctica. Pero el panorama de las magistradas es distinto. En la normatividad no se prevé la existencia de un medio de impugnación para que se revisen las decisiones respecto de su adscripción o cambio. Sin embargo, hay que notar que en el caso de las juezas los cambios de adscripción los decide el Consejo de la judicatura, pero en el caso de las magistradas lo decide el Pleno del Tribunal, es decir, en el segundo caso se puede entender que no exista un mecanismo de impugnación porque son las mismas magistradas quienes integran el Pleno, y es posible que antes de que se tome la decisión, puedan tener un espacio de incidencia con sus pares.

H) IRREDUCTIBILIDAD DE LAS REMUNERACIONES DE LAS JUZGADORAS

Como ya lo señalamos en el apartado 3.g. “Irreductibilidad de las remuneraciones de las juzgadoras”, nos parece una buena práctica que las remuneraciones de las magistradas no se hayan visto disminuidas en los dos últimos años, aún cuando la normatividad aplicable no garantiza la irreductibilidad de la remuneración. Reiteramos la recomendación de que la garantía se incluya en la normatividad, a fin de que ésta se cumpla siempre y no dependa de una buena relación entre los poderes del estado, la capacidad de negociación del presupuesto, o la decisión de proteger la partida de sueldos.

I) EXCUSA Y RETIRO DE ASUNTOS PREVIAMENTE ASIGNADOS A LAS JUZGADORAS

Como lo explicamos previamente, el estudio publicado en 2023 y el actual se basan en la definición de independencia judicial que propone Campos Zamora (2016), que entiende la dimensión funcional de la independencia como aquella en la que “se garantiza la libertad de criterios a la hora de decidir asuntos concretos”.

Por ello, nos parecía importante indagar en la forma en que se garantiza que no existan conflictos de interés y que un asunto no pueda ser reasignado a otra juzgadora cuando ya fue asignado a una¹³.

En cuanto al primer estándar, identificamos que la normatividad aplicable al Poder Judicial de Querétaro no preveía la obligación de las juezas y magistradas de excusarse en casos de un probable conflicto de interés. La norma únicamente prevé los órganos encargados de conocer de las recusaciones y excusas y la manera en que se organizarán las suplencias derivadas de las excusas o recusaciones. Por ello, la recomendación es que esto se incorpore a la normatividad para que no sea una facultad o potestad opcional, sino una obligación que garantice al justiciable el recibir justicia de una jueza o magistrada cuyo criterio no se verá influido por sus vínculos o intereses particulares.

Por otra parte, identificamos que la normatividad tampoco establece de manera explícita que las juzgadoras no pueden ser apartadas de los asuntos que les han sido turnados, salvo las excepciones establecidas en la ley. Es decir, la norma no garantiza que las juzgadoras no sean retiradas arbitrariamente de conocer los asuntos que ya les fueron asignados. Lo recomendable es que se incorpore esta garantía a la normatividad, aun cuando se cuente con un sistema de turno aleatorio y equitativo. Esta garantía tiene el efecto de que los asuntos que ven juezas y magistradas no puedan ser reasignadas bajo supuestos que no sean objetivos ni justificados en el marco legal.

¹³ Estos indicadores se analizaron únicamente a partir de la revisión de normatividad, pero no a partir de la revisión de documentos oficiales porque no se identificó un documento donde constara tal obligación, más allá de que en los hechos algunas juzgadoras se hubieran excusado voluntariamente.

J) PROTECCIÓN A LA INTEGRIDAD FÍSICA DE LAS JUZGADORAS

Otro estándar asociado a la independencia funcional es el previsto en el *Estatuto del Juez Iberoamericano* que refiere en esencia que se deben proporcionar los medios para garantizar la seguridad personal y familiar de las juzgadas (Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, 2001).

De manera preocupante identificamos que la normatividad aplicable al Poder Judicial de Querétaro no prevé que el Poder Judicial cuente con una política de protección de juezas, ni de magistradas frente a actos que amenacen su integridad, y con base en la revisión documental y las entrevistas realizadas, tampoco encontramos que, en la práctica, el Poder Judicial de Querétaro cuente con mecanismos de protección personal y familiar frente a actos que pongan en riesgo la integridad (amenazas, violencia física, homicidios) de las juezas, ni de las magistradas. En las entrevistas las funcionarias mencionaron que se brinda seguridad en las instalaciones y que cuando perciben una situación de riesgo pueden llamar a la coordinación administrativa o a la oficialía mayor y ellas activan protocolos, aunque reconozcan ignorar cuáles son estos protocolos. Es preocupante que no se conozcan estos protocolos que garanticen la seguridad de las juzgadas, y lo recomendable es que internamente el Poder Judicial diseñe políticas concretas para prevenir y proteger a las juzgadas, ya que su trabajo las pone en riesgo a amenazas y la consecuencia puede ser una afectación a su integridad o el debilitamiento de su independencia judicial. De la misma manera, sería deseable que la normatividad prevea tales mecanismos.

5. CONCLUSIONES

Este estudio busca dar a conocer específicamente cuáles disposiciones normativas y prácticas son positivas y cómo pueden fortalecerse, así como identificar cuáles pueden representar áreas de oportunidad que deben mejorarse. Consideramos que este diagnóstico permite tener información precisa para hacer ajustes basados en evidencias, lo que incrementa la posibilidad de que tengan un efecto positivo en el funcionamiento del Poder Judicial.

En el contexto de la actual reforma judicial, la cual será implementada también a nivel local, es útil identificar áreas que se pueden mejorar y garantías que se pueden incluir para el fortalecimiento de la independencia judicial en el Poder Judicial de Querétaro.

BANCO GENERAL DE RECOMENDACIONES

En la siguiente tabla, las celdas resaltadas en verde corresponden a recomendaciones que consideramos relevantes, pero que, a la luz de las reforma judicial, quizás ya no sean aplicables. Las conservamos en esta tabla porque consideramos que su adopción

permitiría mejorar la independencia judicial en Querétaro y porque consideramos que esta reforma contiene muchos elementos que no son compatibles con las garantías de independencia judicial previstas en los estándares internacionales.

Estándar internacional al que se encuentra asociado	Grupo de garantía	Recomendación	Actores involucrados en la implementación
“El Relator Especial recomienda a los Estados miembros que establezcan un mecanismo para asignar los casos de manera objetiva. Una posibilidad podría ser la asignación por sorteo o mediante un sistema de distribución automática atendiendo a un orden alfabético. Otra posibilidad podría consistir en asignar los casos mediante planes predeterminados de gestión de los tribunales que deben incorporar criterios objetivos para dicha asignación. Estos planes deben estar suficientemente detallados para evitar manipulaciones en la asignación de casos” (Consejo de Derechos Humanos de la ONU, 2009, Párr. 47).	Sistema de turno	Mejorar el manual de la oficialía de partes de manera que las personas facultadas para realizar ajustes al sistema de turno tengan reglas claras sobre los casos que justifiquen este tipo de intervención, lo que pueden modificar y de qué manera tienen que hacerlo.	Poder Judicial
		Otorgar facultades a la Oficialía de Partes para que dé aviso al Consejo de la Judicatura en caso de detectar intentos de violación al sistema de turno por parte de abogadas litigantes.	Poder Judicial
		Mejorar el sistema electrónico de turnos para que incluya candados que desechen automáticamente un asunto en caso de que sea idéntico a otro ya presentado.	Poder Judicial
		Crear un sistema de vigilancia para el área de tecnología ya que son las personas que diseñaron y mantienen el sistema de turno electrónico y podrían alterarlo tras ser presionadas o sobornadas.	Poder Judicial
		Implementar un modelo de auditoría al sistema de turno que lo evalúe y permita vigilar su correcto funcionamiento y corrección en caso de ser necesario.	Poder Judicial
		Realizar auditorías regulares al sistema de turno, en colaboración con el Observatorio Ciudadano del Poder Judicial.	Poder Judicial Observatorio Ciudadano
“Artículo 5.1 Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas” (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2004).	Prevención de actos de corrupción	Diseñar una política anticorrupción integral aplicable exclusivamente al Poder Judicial con un plan a mediano y largo plazo a fin de capitalizar las acciones que ya se han implementado.	Poder Judicial
		Dar mayor relevancia en la normatividad a las recomendaciones del Observatorio Ciudadano y difundir con mayor alcance su existencia y sus funciones.	Poder Judicial Observatorio Ciudadano Poder Legislativo (para regular facultades del Observatorio)
“Para la Comisión el poder judicial, fiscalías y defensorías públicas deben poder participar efectivamente en la elaboración de su presupuesto y en las deliberaciones que sobre el mismo realice el órgano legislativo” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, Párr. 53).	Garantías presupuestales	Incluir en la normatividad la obligación para el Poder Legislativo de abrir un espacio de discusión y negociación con el Poder Judicial durante la etapa de aprobación del presupuesto.	Poder Legislativo

“Artículo 6. Condiciones materiales de la independencia El Estado garantizará la independencia económica del Poder Judicial, mediante la asignación del presupuesto adecuado para cubrir sus necesidades y a través del desembolso oportuno de las partidas presupuestarias” (Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, 2001).	Garantías presupuestales	Incorporar en la normatividad la obligación del Poder Ejecutivo de entregar en tiempo los recursos asignados al Poder Judicial.	Poder Legislativo
“La Comisión considera que los concursos públicos de oposición constituyen en estos casos el medio idóneo para evitar nombramientos de manera discrecional y para que puedan acceder en igualdad de condiciones con todas las personas acreditadas que estén interesadas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, Párr. 100).	Procesos de selección de las juzgadas	Incluir, tanto en la normatividad como en los hechos, la obligación para el Poder Judicial de organizar un curso previo de formación antes de la aplicación de los concursos de oposición.	Poder Legislativo Poder Judicial
		Explorar la implementación de herramientas digitales seguras y efectivas para poner al alcance de todas las funcionarias cursos asincrónicos, así como contenidos y etapas del concurso de manera remota.	Poder Judicial
“Para la Comisión el poder judicial, fiscalías y defensorías públicas deben poder participar efectivamente en la elaboración de su presupuesto y en las deliberaciones que sobre el mismo realice el órgano legislativo” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, Párr. 53).	Garantías presupuestales	Incluir en la normatividad la obligación para el Poder Legislativo de abrir un espacio de discusión y negociación con el Poder Judicial durante la etapa de aprobación del presupuesto.	Poder Legislativo
“Artículo 6. Condiciones materiales de la independencia El Estado garantizará la independencia económica del Poder Judicial, mediante la asignación del presupuesto adecuado para cubrir sus necesidades y a través del desembolso oportuno de las partidas presupuestarias” (Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, 2001).	Garantías presupuestales	Incorporar en la normatividad la obligación del Poder Ejecutivo de entregar en tiempo los recursos asignados al Poder Judicial.	Poder Legislativo
“La Comisión considera que los concursos públicos de oposición constituyen en estos casos el medio idóneo para evitar nombramientos de manera discrecional y para que puedan acceder en igualdad de condiciones con todas las personas acreditadas que estén interesadas” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, Párr. 100).	Procesos de selección de las juzgadas	Incluir, tanto en la normatividad como en los hechos, la obligación para el Poder Judicial de organizar un curso previo de formación antes de la aplicación de los concursos de oposición.	Poder Legislativo Poder Judicial
		Explorar la implementación de herramientas digitales seguras y efectivas para poner al alcance de todas las funcionarias cursos asincrónicos, así como contenidos y etapas del concurso de manera remota.	Poder Judicial
“El proceso de ascensos, al igual que la selección y el nombramiento inicial, “debe llevarse a cabo con arreglo a procedimientos públicos, justos e imparciales previamente establecidos que contengan salvaguardas contra cualquier enfoque que favorezca los intereses de grupos específicos, y con exclusión de cualquier discriminación” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, Párr. 122).	Procesos de selección de las juzgadas	Fortalecer la evaluación curricular con base en criterios objetivos y actualizados para asegurar que las aspirantes a cargos de juzgadas estén al día.	Poder Judicial
		Establecer la obligación para todas las funcionarias judiciales de acreditar una actualización anual en materia de perspectiva de género, derechos humanos y oralidad.	Poder Judicial
“La CIDH considera que una forma de garantizar la independencia es que la administración de los fondos financieros sea encomendada directamente a la entidad correspondiente o a un órgano independiente encargado del gobierno y de la administración de los mismos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, Párr. 54).	Irreductibilidad de las remuneraciones de las juzgadas	Incluir en la normatividad la obligación de no disminuir la remuneración de las magistradas durante el tiempo de su encargo.	Poder Legislativo

“(…) la separación del cargo de las y los jueces se da “únicamente por razones graves de mala conducta o incompetencia, de conformidad con procedimientos equitativos que garanticen la objetividad y la imparcialidad establecidas en la Constitución o en la ley” (Comité de Derechos Humanos de la ONU, 2007, Párr. 20). Ingreso y permanencia en el cargo de las consejeras de la judicatura	Ingreso y permanencia en el cargo de las consejeras de la judicatura	Incluir en la normatividad las garantías de inamovilidad y de debido proceso en los procesos de destitución de las consejeras de la judicatura.	Poder Legislativo
Principio 10. “[l]as personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas” (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 1985).	Ingreso y permanencia en el cargo de la persona titular de la presidencia del Poder Judicial	Incluir en la normatividad la obligación de evaluar a las aspirantes a la presidencia del Tribunal con base en criterios objetivos para garantizar que tenga el perfil adecuado.	Poder Judicial
		Incluir en la normatividad la obligación de presentar un programa de trabajo para aspirar al cargo de titular de la presidencia.	Poder Judicial
		Incluir en la normatividad las garantías de debido proceso y derecho a la defensa en los procesos de destitución de la persona titular de la presidencia del Poder Judicial.	Poder Legislativo
“Artículo 36. Autoridades especializadas Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, se cerciorará de que dispone de uno o más órganos o personas especializadas en la lucha contra la corrupción mediante la aplicación coercitiva de la ley. Ese órgano u órganos o esas personas gozarán de la independencia necesaria, conforme a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico del Estado Parte, para que puedan desempeñar sus funciones con eficacia y sin presiones indebidas. Deberá proporcionarse a esas personas o al personal de ese órgano u órganos formación adecuada y recursos suficientes para el desempeño de sus funciones” (Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, 2004).	Independencia de la persona titular de la contraloría del Poder Judicial	Establecer en la normatividad y en los hechos que el proceso de selección de la persona titular de la contraloría del Poder Judicial debe estar a cargo de un órgano externo al mismo Poder Judicial para garantizar su independencia.	Poder Legislativo

<p>“Además de la publicidad de los requisitos y procedimientos, como un elemento de la transparencia a observarse en los procesos de selección, la Comisión considera positivo que los procedimientos sean abiertos al escrutinio de los sectores sociales, lo cual reduce significativamente el grado de discrecionalidad de las autoridades encargadas de la selección y nombramiento y la consecuente posibilidad de injerencia de otros poderes, facilitando la identificación del mérito y capacidades profesionales de las y los candidatos. La Comisión considera que lo anterior resulta fundamental cuando se trata de la designación de las y los operadores de justicia de las más altas jerarquías y el procedimiento y selección se encuentra a cargo del poder ejecutivo o legislativo” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013, Párr. 80).</p>	Designación y permanencia de juezas y magistradas	Agregar a las funciones del Observatorio Ciudadano previstas en la normatividad la facultad de observar los procesos de selección de las magistradas.	Poder Legislativo Poder Judicial Observatorio Ciudadano
		Para la designación de magistradas, establecer en la normatividad y en los hechos la obligación de que una instancia independiente del Poder Legislativo realice evaluaciones independientes de las aspirantes.	Poder Legislativo Poder Judicial
		Incorporar en la normatividad que el cargo de magistrada es parte de la carrera judicial.	Poder Legislativo Poder Judicial
		Incorporar en la normatividad el requisito de acreditar concursos de oposición abiertos y públicos para acceder al cargo de magistrada e implementar tales concursos en la práctica.	Poder Legislativo Poder Judicial
		Incluir en la normatividad prohibiciones relacionadas con vínculos religiosos, partidistas y de cargos previos para la designación de las juezas y magistradas y aplicarlos en la práctica.	Poder Legislativo Poder Judicial
		Incluir en la normatividad criterios objetivos para resolver la ratificación de las juzgadoras y aplicar estos criterios en la práctica.	Poder Legislativo Poder Judicial
		Incluir en la normatividad la obligación para el Poder Judicial de definir la duración de los nombramientos provisionales de las juzgadoras y su uso de manera excepcional e implementar estas medidas en los hechos.	Poder Legislativo Poder Judicial
<p>“Artículo 17. Objetividad en la conformación de la carrera judicial Los traslados, promociones y ascensos de los jueces se decidirán con criterios objetivos predeterminados en la ley, basados, fundamentalmente, en la experiencia y capacidad profesionales de los solicitantes” (Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, 2001).</p>	Adscripciones de juezas y magistradas	Incluir en la normatividad causales específicas para realizar los cambios de adscripción, previendo parámetros y un proceso de valoración objetivo e implementarlas en la práctica.	Poder Legislativo
		Es importante que las causales no tomen en cuenta las evaluaciones de las juzgadoras (ni en sentido positivo ni en sentido negativo) para evitar que los cambios de adscripción se vuelvan premios y castigos.	Poder Judicial
<p>“Artículo 9. Abstención y recusación. Los jueces tienen la obligación de separarse de la tramitación y conocimiento de asuntos en los que tengan alguna relación previa con el objeto del proceso, partes o interesados en el mismo, en los términos previstos en la ley. Las abstenciones sin fundamento y las recusaciones infundadas aceptadas por el juez, deben ser sancionadas de conformidad con lo que disponga la ley” (Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, 2001).</p>	Excusa y retiro de asuntos previamente asignados a las juzgadoras	Incorporar a la normatividad la obligación para las juzgadoras de excusarse en casos donde pudieran tener un conflicto de interés.	Poder Legislativo
		Incluir en la normatividad un listado de las razones objetivas por las cuales un asunto podría ser reasignado de una juzgadora a otra y la obligación del Poder Judicial de justificar con base en estas razones cualquier reasignación. Implementar esta garantía en la práctica.	Poder Legislativo Poder Judicial
<p>“Artículo 35. Seguridad personal y familiar En garantía de la independencia e imparcialidad que han de presidir el ejercicio de la función judicial, el Estado proporcionará los medios necesarios para la seguridad personal y familiar de los jueces en función de las circunstancias de riesgo a que se vean sometidos” (Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, 2001).</p>	Protección a la integridad física de las juzgadoras	Diseñar políticas concretas e internas al Poder Judicial para prevenir y proteger a las juzgadoras de posibles amenazas a su integridad y a su independencia judicial.	Poder Judicial

REFERENCIAS

- Campos Zamora, F. (2016). Tensiones en la administración de justicia: Entre la independencia política y el Estado judicial. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2016*, 155-170.
https://www.kas.de/documents/252038/253252/7_dokument_dok_pdf_46909_4.pdf/e4e23196-ac6b-b29d-a80c-c97612c377e2?version=1.0&t=1539657245379
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2013). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44. 5 de diciembre de 2013.
<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf>
- Comité de Derechos Humanos de la ONU. (2007). *Observación general N° 32: Artículo 14. El derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia (CCPR/C/GC/32)*. 23 de agosto de 2007.
<https://www.refworld.org.es/docid/478b2b602.html>
- Consejo de Derechos Humanos de la ONU. (2009). *Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Leandro Despouy (A/HRC/11/41)*. 24 de marzo de 2009.
https://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/11session/A.HRC.11.41_sp.pdf
- Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. (25 de mayo de 2001). *Estatuto del Juez Iberoamericano*.
<https://biblioteca.org.ar/libros/211800.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2023). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2023*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2023/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2024). *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) 2024*.
<https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2024/>
- Linzer, D. W. y Staton, J. K. (2015). A global measure of judicial independence, 1948-2012. *Journal of Law and Courts*, 223-256.
<https://scholarblogs.emory.edu/jeffreystaton/files/2018/03/lji.pdf>
- Melton, J. y Ginsburg, T. (2014). Does De Jure Judicial Independence Really Matter? *Journal of Law and Courts*.
<https://doi.org/10.1086/676999>

Mercado, S. (8 de enero de 2023). Sin paridad de género en aspirantes a la elección judicial. El Universal.

<https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sin-paridad-de-genero-en-aspirantes-a-la-eleccion-judicial/>

Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción*. Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003.

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (1985). *Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura*. Resoluciones 40/32 de noviembre de 1985 y 40/146, del 13 de diciembre de 1985.

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/Independence-Judiciary.aspx>

Pantin, L., Aguilar, A., Quezada, A. y Uriona, A. (2021). *Independencia y buen gobierno de los poderes judiciales*. Volumen II. La razón de ser de los consejos de la judicatura locales (Cuatro estudios de caso). Transparencia. México Evalúa.

<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2021/06/independenciabuengobiernopoderesjudicialesvol2-final.pdf>

Pantin, L. Quezada, A. y Suárez, R. (29 de noviembre de 2021). El presupuesto tiene en la tablita a varios poderes judiciales. *Proceso*.

<https://www.proceso.com.mx/opinion/2021/11/29/el-presupuesto-tiene-en-la-tablita-varios-poderes-judiciales-276615.html>

Pantin, L. y Quezada, A. (2023). *Independencia Judicial. ¿Dónde estamos? Un análisis subnacional*. México Evalúa y Fundación Konrad Adenauer.

<https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2023/11/independencia-judicial-vf.pdf>

Van Dijk, F. y Vos, G. (2018). A Method for Assessment of the Independence and Accountability of the Judiciary. *International Journal for Court Administration*, 9.

<https://iacajournal.org/articles/10.18352/ijca.276>

